



L'ART. 49 DELLA COSTITUZIONE E LA REGOLAZIONE DEL PARTITO POLITICO:

“RILETTURA” O “INCOMPIUTA” COSTITUZIONALE*

di Salvatore Bonfiglio**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli orientamenti della Corte costituzionale sino alla recente decisione del 10 gennaio 2018. – 3. I primi passi verso una cornice normativa minima. – 4. Quali ostacoli alla regolazione dei partiti politici?

1. Introduzione

Nella Costituzione repubblicana l'art. 49 non è una pleonastica ripetizione dell'art. 18. Secondo la volontà dei costituenti, infatti, l'art. 49 «non tutela un semplice diritto di associazione in partiti politici, ma afferma il diritto dei cittadini di concorrere, mediante una pluralità di partiti, alla determinazione della politica nazionale»¹.

La Costituzione democratica ha sancito, per la prima volta nell'Europa del secondo dopoguerra, la rilevanza costituzionale dei partiti politici, anche se, com'è noto, prevalse nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente la tesi di non disciplinare nel testo costituzionale l'attribuzione ai partiti politici di compiti di carattere costituzionale.

Anche Mortati cambiò ben presto il suo orientamento favorevole alla regolazione dei partiti espresso in Assemblea costituente² e confermato in uno scritto del 1949, *Concetto e*

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?”, tenuto il giorno 29 novembre 2018 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell'Università di Roma ‘La Sapienza’.

** Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

¹ L. Basso, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, volume redatto dall'ISLE, Milano, Giuffrè, 1966, 140.

² Durante i lavori della Costituente, Mortati aveva presentato un emendamento in cui proponeva forme di controllo da parte di un organo giurisdizionale, la Corte costituzionale, sui partiti politici, così che a questi ultimi, se in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge (e, per l'appunto, accertati dalla Corte), fossero conferiti dalla legge stessa «propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della*

funzione dei partiti politici, apparso in *Quaderni di Ricerca*³. A partire dagli anni '50, egli prese atto che i profondi mutamenti nel contesto internazionale e i radicali contrasti tra i principali partiti politici rendevano non più auspicabile e perfino dannosa una disciplina dei partiti. Lo stesso Mortati avrebbe ribadito – in un suo articolo del 1950⁴ e, in modo più esplicito, in un noto saggio del 1957⁵ – che il significato dell'espressione «metodo democratico», «voluto mettere in rilievo dal costituente, è quello che si riferisce all'assicurazione delle condizioni cui rimane legata l'alternativa al potere delle forze politiche»⁶. Nella Costituzione italiana, dunque, a differenza di quanto previsto in altri testi costituzionali del secondo dopoguerra⁷, l'art. 49 non ha ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti. Ciò non fu il frutto di una dimenticanza⁸, ma semmai l'esito di una precisa volontà dei costituenti⁹ per evitare una disciplina che avrebbe potuto fornire pretesto a misure antidemocratiche. Il rischio sarebbe stato un possibile uso strumentale contro i partiti di opposizione con una forte contrazione del pluralismo partitico¹⁰.

In effetti, fino a prima della caduta del muro di Berlino era comprensibile l'abbandono della teoria della regolamentazione del partito politico, visto il significato giuridico e politico che assumeva non soltanto la Costituzione come integrazione, ma il partito stesso come principale artefice dell'integrazione¹¹.

Il partito di massa contribuì a consolidare le istituzioni repubblicane, anche di fronte alla cosiddetta strategia della tensione e agli attacchi terroristici. Si realizzò però una integrazione parziale e sregolata, a causa di un “blocco sistematico”, che impedì l'alternanza dei principali partiti politici di massa alla guida del governo.

Del resto, occorre ricordare che anche nella Repubblica federale di Germania, nonostante una prima attuazione dell'art. 21 della Legge Fondamentale già nei primi anni

Assemblea Costituente, vol. III, p. 1881). Ancora prima, nel 1945, Mortati aveva presentato un progetto per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente. Si veda tale progetto ripubblicato in M. D'Antonio e G. Negri, *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, Giuffrè, 1983, 609-613.

³ Ora ripubblicato in questa rivista n.2/2015.

⁴ C. Mortati, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 2, 1950, ora in *Raccolta di scritti*, vol. III (*Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*), Milano, Giuffrè, 1972, 41-51.

⁵ C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1957.

⁶ C. Mortati, *Note introduttive*, cit., 141.

⁷ Si veda: l'art. 21 della Legge Fondamentale della Repubblica federale di Germania; l'art. 4 della Costituzione della V Repubblica francese; negli Settanta, l'art. 29 della Costituzione della Grecia; l'art. 6 della Costituzione spagnola; l'art. 10, comma 2, della Costituzione del Portogallo; nonché, negli anni Novanta, la disciplina costituzionale sui partiti dei paesi dell'Europa orientale.

⁸ E. Cheli, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, il Mulino, 2012, 182.

⁹ C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2018, 239.

¹⁰ Non a caso, per quanto riguarda la disciplina legislativa dei partiti, erano i liberali e, soprattutto, i comunisti ad essere fortemente contrari. Si veda: L. Elia, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto fra partiti e istituzioni* (1965), in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 124.

¹¹ Lanchester suggerisce di parlare non di “partito della Costituzione” ma di “partito dell'integrazione” nella sua *Introduzione a Tra parte e il tutto: il partito e le sue radici*, in questa rivista, n. 3, 2014, 838.

Cinquanta del secolo scorso¹², per una più ampia attuazione dell'articolo stesso sarebbe stata necessaria la “svolta” del partito socialdemocratico di abbandono delle posizioni economiche antisistemiche e la nascita nel 1966 della *Große Koalition*¹³.

Soprattutto a causa delle ragioni politiche e costituzionali sopra brevemente accennate, è prevalsa una interpretazione dell'art. 49 fatta sulla base delle sole intenzioni originarie dei costituenti. In tale contesto, il partito politico è stato fortemente “attratto” sul versante della libertà di associazione, così da rimanere un'istituzione incompiuta, perché incompiuto è rimasto il riconoscimento normativo della sua funzione costituzionalmente rilevante.

In questo quadro, non stupisce che il controllo di legalità sui partiti, sotto il profilo della democrazia interna, sia stato assicurato dagli istituti del diritto privato e dal sindacato del giudice comune. In tal senso si veda l'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione del 18 maggio 2015, n. 10094, che ricostruisce la natura del partito politico quale associazione privata non riconosciuta come persona giuridica, regolata in via generale dalle norme del codice civile.

2. Gli orientamenti della Corte costituzionale sino alla recente decisione del 10 gennaio 2019

Del resto, sono poche le sentenze in cui la Corte costituzionale si richiama, in qualche misura, all'art. 49 della Costituzione.

Pur valorizzando il ruolo dei partiti politici, soprattutto nel procedimento elettorale¹⁴, la Corte costituzionale nega ai partiti politici la qualità di potere dello Stato (ordinanza n. 79 del 2006)¹⁵. I partiti non sono dunque riconosciuti quali soggetti legittimati a sollevare conflitto tra poteri, perché così, afferma la Corte, ha voluto il Costituente.

¹² Basti pensare ai pronunciamenti del Tribunale costituzionale federale sulla incostituzionalità di formazioni naziste e comuniste.

¹³ La Legge sui Partiti Politici [*Parteiengesetz* – PartG] è del 24 luglio 1967, dopo la storica decisione della Corte di Karlsruhe del 1966 [BVerfGE 20, 56]. Si vedano: C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam, 1984; G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010; G. Cerrina Feroni, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *I 60 anni dalla Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, Giappichelli, 2012.

¹⁴ In tal senso si veda la sent. 203 del 1975.

¹⁵ Secondo la Corte i partiti non hanno la «titolarità di uno specifico potere da parte della Costituzione», paragonabile a quello dei comitati promotori dei referendum. L'art. 49 Cost. non attribuisce ai partiti specifici poteri di carattere costituzionale. Sebbene le leggi ordinarie assegnino ai partiti compiti di notevole rilevanza entro il procedimento elettorale, esse «non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.». Per tali ragioni, «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.».

Tale orientamento espresso dalla Corte nella suddetta ordinanza, anche se è stato oggetto di critica da parte della più attenta dottrina¹⁶, è stato comunque successivamente confermato (ordinanza n. 120 del 2009). Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale che costituisce un arretramento rispetto a quello affermato nella sentenza n. 69 del 1978, in cui si legittima il comitato promotore del referendum abrogativo a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri. In essa si stabiliva che, a figure soggettive esterne allo Stato-apparato, l'ordinamento conferisce la «titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio»¹⁷.

Certo, occorre riconoscere che questo orientamento della Corte costituzionale sui partiti è stato favorito, da un lato, dalla mancanza di una legge sui partiti che ha negato il pieno sviluppo delle potenzialità insite nell'art. 49 della Costituzione, dall'altro, dal ridimensionamento sociale del ruolo dei partiti nel corso della loro trasformazione da partiti di massa a partiti personali. Non a caso, anche nella sentenza n. 1 del 2014 il grande assente è proprio l'art. 49, mai evocato a parametro, né preso in considerazione dalla Corte costituzionale.

La sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sembra maggiormente in sintonia con l'art. 49 della Costituzione. Nel dichiarare costituzionalmente illegittima la legge n. 52 del 2015 nella parte in cui, da un lato, prevedeva un secondo turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio di maggioranza e, dall'altro, consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere il proprio collegio di elezione, la sentenza ribadisce «il ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»¹⁸.

Più di recente, il 10 gennaio 2019, la Corte costituzionale si è espressa sul ricorso promosso dal gruppo parlamentare di opposizione del Partito Democratico al Senato e insieme da parlamentari costituenti quel decimo dei componenti di una Camera che per la Costituzione ha il potere di chiedere un voto dell'Assemblea nell'ambito del procedimento legislativo e su una mozione di sfiducia. Il ricorso è stato presentato per violazione dell'art. 72 della Costituzione sulla formazione delle leggi¹⁹, perché non è stato rispettato l'iter di

¹⁶ Cfr. P. Ridola, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 670 ss.; S. Curreri, *Non varcate quella soglia! (Prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)* (18 aprile 2006) in www.forumcostituzionale.it; A. Mannino, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale* (3 maggio 2006) in www.forumcostituzionale.it; F. Ghera, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006; M. Mezzanotte, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in www.forumcostituzionale.it. 2009.

¹⁷ Corte costituzionale sent. n. 69 del 1978, punto n. 4 del "Considerato in diritto".

¹⁸ Corte costituzionale sent. n. 35 del 2017, punto n. 11.2 del "Considerato in diritto".

¹⁹ L'articolo 72, comma 1, della Costituzione stabilisce che ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, deve essere esaminato dalla Commissione di merito e votato articolo per articolo dall'Aula. Questa procedura normale di esame e di approvazione deve essere sempre adottata anche per l'approvazione della legge di bilancio, art. 72, ultimo comma.

approvazione della legge di bilancio, data la forte contrazione subita dalla procedura parlamentare a seguito dal maxi-emendamento governativo. Per la prima volta è stato votato un testo praticamente sconosciuto e non conoscibile da parte dei parlamentari, in quanto modificato fino a poche ore prima del voto finale, senza alcuna possibilità di esame e di discussione, né in Commissione Bilancio del Senato, né in Aula.

Il ricorso alla Corte costituzionale è stato presentato prima della promulgazione della legge di bilancio da parte del Presidente della Repubblica, il quale è tenuto a promulgare tutte le leggi, salva la possibilità, ai sensi dell'art. 74, comma 1, della Costituzione di rinviare il testo legislativo alle Camere insieme ad un messaggio di spiegazione dei suoi dubbi che sono, peraltro, superabili dalla difforme volontà parlamentare²⁰. La controfirma del Presidente della Repubblica non garantisce la costituzionalità della legge, che non a caso può essere successivamente impugnata presso la Corte costituzionale.

D'altro canto, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, pur non avendo utilizzato il suo potere di rinvio della legge alle Camere per una nuova deliberazione, ha però lanciato un chiaro monito nel suo messaggio di fine anno, evidenziando la «grande compressione dell'esame parlamentare» e augurandosi «che il Parlamento, il Governo, i gruppi politici trovino il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto; e assicurino per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto»²¹. Ora, dopo il monito del Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale poteva o dichiarare l'inammissibilità del ricorso e, altresì, confermare il monito presidenziale²², oppure pronunciarsi a favore della sua ammissibilità. Con la decisione del 10 gennaio 2019 ha scelto la strada della poco convincente e ingiustificata chiusura²³, pronunciandosi contro l'ammissibilità del ricorso sollevato dal gruppo parlamentare del PD. Nonostante lo svilimento del ruolo del Parlamento e l'evidente violazione dell'art. 72 Cost. non è stata colta l'occasione per rafforzare le garanzie costituzionali. Eppure è evidente che, in considerazione dell'evoluzione (o, più correttamente, dell'involuzione) dell'ordinamento costituzionale, l'equilibrio e l'eventuale conflitto tra i poteri dello Stato non può non tener conto, in particolare nei sistemi parlamentari, anche della dialettica tra maggioranza e minoranze che deve essere sempre garantita nel rispetto delle norme costituzionali sui limiti e freni allo strapotere della maggioranza.

²⁰ Com'è noto, l'art. 74, comma 2, stabilisce che: «Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

²¹ Per il discorso del Presidente della Repubblica si veda: (<https://www.quirinale.it/elementi/19822>).

²² Nella parte finale del suo comunicato del 10 gennaio 2019 la Corte afferma: «Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità». Vedi https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190110182534.pdf.

²³ Nel comunicato - sopra menzionato - si legge: «La contrazione dei lavori per l'approvazione del bilancio 2019 è stata determinata da un insieme di fattori derivanti sia da specifiche esigenze di contesto sia da consolidate prassi parlamentari ultradecennali sia da nuove regole procedurali. Tutti questi fattori hanno concorso a un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei». Certamente, una valutazione critica più approfondita di questa decisione della Corte potrà essere fatta solo quando verrà pubblicato il testo dell'ordinanza.

Con questa decisione, dunque, la Corte costituzionale, attraverso una lettura riduttiva della nozione di potere dello Stato, non legittima i gruppi parlamentari – che nel nuovo Regolamento del Senato coincidono sostanzialmente con i partiti politici – a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

I giudici costituzionali ritengono, invece, che i singoli parlamentari «sono legittimati a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale»; e tuttavia la Corte «non riscontra nelle violazioni denunciate quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare il suo intervento». La Corte dunque in questo caso «non riscontra»? Ma così la decisione sembra in realtà una decisione anticipata di merito più che una di ammissibilità.

3. I primi passi verso una cornice normativa minima

Negli ultimi anni è stato fatto qualche piccolo passo in avanti in via legislativa e sul terreno del diritto parlamentare.

Fino alla fine della XVI legislatura, ogni tentativo di regolazione dei partiti era fallito. Nonostante il ragionevole e diffuso scetticismo²⁴, la legge n. 13/2014, che ha convertito in legge il decreto legge n. 149/2013, ha dettato tra l'altro una cornice normativa minima per la democrazia intrapartitica (Capo II, *Democrazia interna, trasparenza e controlli*, artt. 2-9). L'art. 2, comma 2, fa un esplicito riferimento all'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'art. 49 Cost., confermando l'interpretazione estensiva dello stesso. Il testo prevede, inoltre, che i partiti – per lo meno, quelli che vogliono accedere ai benefici economici – sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico e inserito in un Registro nazionale dei partiti politici, previo esame di una Commissione – la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici – che verifica i requisiti indicati dall'art. 3, nel «rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea». Se a parere della Commissione lo statuto di un partito richiede delle modifiche, la legge stessa stabilisce un arco temporale – tra i trenta e i sessanta giorni – per il deposito dello statuto modificato. Qualora le modifiche apportate non siano conformi alla legge oppure sia trascorso inutilmente il termine suddetto, la Commissione, con provvedimento motivato, può negare l'iscrizione del partito nel Registro nazionale dei partiti politici. Si tratta certamente di una novità rilevante²⁵.

Sicuramente l'obbligo di registrazione e la istituzione della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici costituiscono un

²⁴ Si veda, tra i tanti contributi, il saggio di A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010 e, più di recente, S. Mangiameli, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2018.

²⁵ Su questi aspetti, tra i primi commenti alla legge si veda G. Maestri, *Simboli dei partiti, controllo degli statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, in *federalismi.it* n. 5/2014.

primo passo importante per la democrazia interna dei partiti e per la loro trasformazione da associazioni di fatto in associazioni riconosciute iscritte in pubblici registri.

Le proposte di legge sulla disciplina dei partiti politici – presentate nel corso della precedente e attuale legislatura²⁶ – prevedono la trasformazione dei partiti in associazioni aventi personalità giuridica. Per il riconoscimento di quest’ultima i partiti sarebbero tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, redatti nella forma dell’atto pubblico, di cui fanno parte integrante la denominazione e il simbolo. Per l’acquisizione della personalità giuridica, si prevede che quest’ultima dipenda dall’iscrizione nel registro di cui al decreto-legge n. 149 del 2013. In tal modo, si applicheranno ai partiti politici le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti per le associazioni dotate di personalità giuridica, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, articolo 1. In conclusione, mi sembra che queste proposte, pur migliorabili, siano coerenti con la necessità di una rilettura dell’art. 49 della Costituzione e con il nuovo tipo associativo disciplinato dal diritto dell’Unione europea: “il partito politico europeo”²⁷.

Anche il nuovo Regolamento del Senato, nel richiamarsi a una corrispondenza tra partiti e gruppi, valorizza e, al tempo stesso, regola il potere dei partiti/gruppi parlamentari, per ridurre il fenomeno del transfughismo²⁸, rispettando il bilanciamento tra l’art. 49 e l’art. 67²⁹. Al riguardo, si veda il Capo IV, *Dei Gruppi Parlamentari*, art. 14, *Composizione dei Gruppi parlamentari*, come modificato, da ultimo il 20 dicembre 2017. In particolare, l’art. 14, comma

²⁶ Si vedano in particolare le seguenti proposte: 1) «Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti» (Atto Camera n. 3147, Guerini e altri); 2) il testo gemello «Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti» (Atto Senato n. 1938, Zanda e altri), preceduto da un progetto simile, «Disciplina dei partiti politici in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione. Delega al Governo per l’adozione di un decreto legislativo di riordino delle disposizioni riguardanti i partiti politici» (Atto Senato n. 1852, Sposetti e altri). Per quanto concerne le proposte presentate nella fase iniziale della XVIII Legislatura, si vedano: A.C. 325 recante «Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici»; A.S. 350 finalizzato ad introdurre «Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici»; A.S. n. 422 recante «Disposizioni in materia di partiti politici in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica».

²⁷ Regolamento n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 Ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee.

Sul punto, si veda: F. Saitto, *European Political Parties and European Public Space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2/2017; G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in questa rivista, 1/2017.

²⁸ Si veda: M. Manetti, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell’assetto politico-parlamentare*, in <https://www.federalismi.it/>, n. 1/2018. Qui l’autrice osserva correttamente quanto sia necessario considerare che «la lotta al transfughismo, in astratto condivisibile, non può precedere la riforma in senso democratico dei partiti e dei Gruppi parlamentari che ad essi si collegano».

²⁹ N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/11/lupo.pdf>; P. De Luca, *Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/deluca.pdf>

4, stabilisce che: «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto».

4. Quali ostacoli alla regolazione dei partiti politici?

Se ci limitiamo alla interpretazione letterale dell'art. 49 della Costituzione, è certamente inappropriato parlare di attuazione dell'art. 49, perché non esiste un vincolo nel dettato costituzionale. Più utile è dibattere sul significato di una possibile rilettura della norma costituzionale. Infatti, al di là della purezza del metodo, ci interessa di più comprendere il rapporto tra forma partito e forma di governo³⁰, tra democrazia dei partiti e democrazia nei partiti. E coerentemente con tale approccio, se la democrazia dei partiti spiega la stessa genesi costituzionale dell'art. 49, la sua interpretazione non può essere fatta sulla base delle sole intenzioni originarie, «a pena di irrigidirne la lettura e di provocarne prima o poi l'obsolescenza»³¹.

Ancora oggi, tuttavia, parte della dottrina, il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno difficoltà a chiarire il ruolo dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale, rigettando la teoria della incorporazione del diritto dei partiti nell'ordinamento giuridico statale. Prevale in questo orientamento la preoccupazione che l'incorporazione se assunta in forma integrale possa ledere il pluralismo. Si tratta di una preoccupazione legittima, in particolare se si pensa all'esperienza del regime a partito unico. Tuttavia, non si tratta di scegliere tra alternative estreme: incorporazione in forma integrale, da un lato, e sregolatezza dei partiti, dall'altro. Occorre che le forme di riconoscimento del fenomeno partitico e la loro disciplina siano *funzionali al pluralismo*, alla rappresentanza politica e alla partecipazione democratica. Perché i partiti sono elementi costitutivi dello Stato democratico (Mortati) e

³⁰ Sempre attuale è la lezione di Elia che insiste sul rapporto condizionante tra forma partito e forma di governo: L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss. Un approccio diverso è quello di M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano, Giuffrè, 2010, p. 540, il quale definisce la forma di governo «l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica».

³¹ C. Pinelli, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in Id., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, Jovene, 2012, 646.

per la loro influenza sulla forma di governo si configurano anche come istituzioni costituzionalmente rilevanti ed elementi costitutivi del sistema di governo, in particolare di quello parlamentare³².

Le soluzioni giuridiche possono essere molteplici, basti pensare a quelle adottate in Germania, Spagna, Portogallo, *etc.* E, anche in Italia, diversi sono i disegni di legge in materia di partito politico presentati nella legislatura in corso e in quelle precedenti.

Ciò che conta comunque affermare è che la costituzionalizzazione autentica dei partiti politici comporta una regolamentazione degli stessi³³. La “democrazia dei partiti” non regolata³⁴ non ha impedito in Italia la sovrapposizione tra modelli di partito e modelli istituzionali. In questo modo la “democrazia dei partiti” non regolata degenera in *una incorporazione di fatto* dei partiti; cioè degenera in “partitocrazia”, in quanto le finalità, le attività, l’organizzazione e il funzionamento dei partiti si palesano apertamente in contrasto con i principi organizzativi e il reale funzionamento di una democrazia costituzionale. E nello Stato costituzionale non vi può essere una “sovranità dei partiti”, né una “rappresentanza senza partiti”.

Senza con ciò voler trascurare l’importanza degli istituti di democrazia partecipativa e la loro valorizzazione³⁵, l’istituto della rappresentanza politica ha un particolare rilievo nel

³² S. Bonfiglio, *Dall’«influenza» regia a quella dei partiti politici. Elementi caratterizzanti l’evoluzione della forma di governo parlamentare del Regno Unito nel XVIII secolo*, in questa rivista, n. 2/ 2018. Con riferimento alla esperienza costituzionale italiana, S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull’evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, con un saggio introduttivo di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 1993.

³³ L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009; S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII convegno annuale (Alessandria, 17-18 ottobre 2008) dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, Jovene, 2009, 51 ss.

³⁴ Tra i tanti contributi, si vedano: F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/1988; L. Elia, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, 1, 411; S. Gambino, *Una rilettura dell’art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, 481 ss.; C. Pinelli, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006, 263 ss., P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; più di recente, F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017.

³⁵ Gli istituti di democrazia diretta, però, non devono essere concepiti in contrasto con la democrazia rappresentativa e, in particolare, con il sistema parlamentare. La proposta di legge costituzionale C. 1173 presentata il 19 settembre 2018 da D’Uva ed altri, “Modifica all’articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare”, innesca una forte conflittualità istituzionale e non semplifica certo la scelta degli elettori chiamati a votare su due progetti (uno del Parlamento e l’altro del Comitato promotore). Certamente un *quorum* troppo alto non incentiva la partecipazione: tutti ricordiamo il “boicottaggio” dei referendum attraverso l’invito a non votare e “andare al mare”. Tuttavia, ritengo un errore passare da un estremo all’altro abolendo il *quorum*, perché ciò può favorire alcuni forti interessi di minoranze organizzate contro la volontà espressa dalla maggioranza parlamentare. Una soluzione potrebbe essere quella di stabilire, come prevede la proposta di legge C. 1447 presentata da Magi, un *quorum* fisso più basso rispetto a quello ora previsto dall’art. 75 (che comunque andrebbe conseguentemente uniformato): la maggioranza dei voti validamente espressi, purché il numero dei voti favorevoli sia superiore a un quinto degli aventi diritto al voto. Un’altra convincente ipotesi è quella di un *quorum* variabile, come si prevede nella proposta di legge C. 726 presentata da Ceccanti e altri. In tal caso, la proposta sottoposta a referendum si considera approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l’elezione della Camera dei deputati. In questo modo, anche il *quorum* variabile favorirebbe un equilibrio virtuoso tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Nella seduta del 9 gennaio 2019 sono stati accolti dalla I Commissione Permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati gli emendamenti di Ceccanti 1. 215 e 1. 249. Il primo

“nucleo fondamentale” (e intangibile) della Costituzione italiana. Per questa ragione non si può non tener conto dell'importanza della regolazione dei partiti politici, per il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa.

Vi è un ostacolo maggiore alla regolazione del partito politico che riguarda due aspetti distinti che possono anche, in alcuni casi, pericolosamente fondersi: le finalità e l'azione politica dei partiti antisistema, nonché l'affermarsi di partiti personali, anche quando non hanno finalità apertamente antidemocratiche. I partiti antisistema sono certamente contrari alla regolazione. I partiti personali senza radici storiche – e che si caratterizzano per aver raccolto in poco tempo un ampio consenso elettorale – sono poco propensi a farsi regolare, perché questo potrebbe compromettere, per l'appunto, la loro rapida ascesa, soprattutto se hanno a disposizione risorse finanziarie e/o reti di comunicazione di loro proprietà poco trasparenti.

Ritengo, però, che la nascita del partito personale sia legata a profondi mutamenti economico-sociali, e che non derivi in maniera determinante dall'adozione di modelli elettorali prevalentemente maggioritari. Del resto, nella storia del sistema parlamentare maggioritario del Regno Unito la struttura e la meccanica tendenzialmente bipartitica, nonché la personalizzazione della politica non hanno prodotto la nascita di partiti personali, ma leadership democratiche forti, in un assetto istituzionale caratterizzato da una prevalente stabilità di governo. In questo contesto, la maggiore circolarità della classe politica è stata favorita dalla logica maggioritaria: il leader che perde le elezioni politiche perde anche la guida del partito. Ciò non sempre avviene nei regimi parlamentari non maggioritari, ma anche in questi sistemi non è detto che i partiti debbano degenerare necessariamente in partiti personali. La Germania è un buon esempio di partiti non personali, con leadership forti in un sistema parlamentare non maggioritario.

Sia nel caso del Regno Unito, da un lato, che in quello della Germania, dall'altro, le variabili determinanti la formazione di leadership democratiche forti non sono, dunque, i diversi sistemi elettorali ma i partiti politici, che si rigenerano non cambiando nome, sigla o simbolo, ma cambiando le leadership.

introduce nel testo un *quorum*, non partecipativo ma approvativo, del 25 per cento dei voti validi per l'approvazione delle proposte sottoposte a *referendum* e, sempre con lo stesso emendamento, si estende il medesimo *quorum* anche al referendum abrogativo di cui all'articolo 75 della Costituzione. Inoltre, è stato accolto anche l'altro emendamento 1.249, in cui si prevede che la legge attuativa del *referendum* sia approvata con la maggioranza assoluta (<http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2019/01/09/leg.18.bol0122.data20190109.com01.pdf>)