



COSTITUZIONE E DIRITTO VIVENTE DEI PARTITI POLITICI*

di Maria Rita Magnotta**

*Il futuro non ci arriva da coloro che chiudono gli occhi (.)
Farci vedere gli abissi nascosti e
rendercene consapevoli è
uno dei compiti di chi scrive ~ H.Hesse*

*E' più facile spezzare un atomo
che un pregiudizio
~ A.Einstein*

SOMMARIO: 1. Premessa. Il diritto dei partiti politici e delimitazione del campo di indagine; 2. Le condizioni costituzionali per un diritto dei partiti politici: il rapporto tra 'politica nazionale' e 'indirizzo politico' alla luce dell'unità politica statale; 2.1. Indirizzo politico quale processo di interazione tra formazioni sociali e istituzioni pubbliche; 2.2. Il concetto di politica nazionale; 2.3. Le dimensioni del principio democratico nel metodo democratico e nel divieto di mandato imperativo; 2.4 Spazio e Tempo pubblico, coordinate per il riconoscimento della funzione costituzionale dei partiti politici; 3. La funzione costituzionale esercitata dai partiti politici; 3.1. Il partito politico come sistema normativo speciale nell'analisi dei principi costituzionali; 3.2. La natura giuridica delle convenzioni costituzionali ; 3.3. La rilevanza delle fonti interne dei partiti politici; § 4. Il diritto dei partiti politici come diritto vivente; 5. Il consolidamento dell'interpretazione del giudice

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Interno e Comunitario - Facoltà di Giurisprudenza, Seconda Università degli Studi di Napoli.

comune; 6. Ancora un passo in avanti nel controllo esterno della democrazia interna dei partiti politici. La funzione propulsiva del giudice comune nella ricerca dell'equilibrio democratico dei partiti politici; 7. Riflessioni conclusive sull'attuazione diretta dell'art. 49 Cost.; 8. A mò di (una prima) conclusione;

1. Premessa. Il diritto dei partiti politici e delimitazione del campo di indagine.

La definizione costituzionale dei partiti politici ha, fin dalle origini costituenti, rappresentato un dilemma dottrinale¹ per gli inevitabili riflessi istituzionali e politici e continua tutt'ora a rappresentare un punto dolente dell'impianto legislativo nazionale. Fino ad oggi la problematica dei partiti è stata analizzata su vari livelli ma sostanzialmente tenuta fuori dai confini dello spazio giuridico (e giuridificabile), percepita come un fenomeno non comprimibile nelle anguste strettoie delle categorie del diritto costituzionale italiano².

Tuttavia, riprendendo le riflessioni di *Leibholz*, per definire la natura giuridica dei partiti politici occorre inquadrare in modo corretto il problema sia in relazione alla teoria della Costituzione sia in relazione al sistema costituzionale³. Occorre, cioè, risanare la frattura consumatasi nel 1992, ritornando alle parole di Leopoldo Elia, che avvertiva come fossero già maturi i tempi per attuare una legge sui partiti in ragione del finanziamento pubblico ottenuto, ponendo fine alla supplenza svolta dai regolamenti parlamentari e dalla legge elettorale in merito⁴. A più di sessant'anni dal dibattito in Assemblea Costituente, ritorna con forte protagonismo la questione relativa all'inattuazione dell'articolo 49 della Costituzione e della natura giuridica dei partiti politici, soprattutto dopo la conversione con legge n.13/2014 del decreto-legge n.149/2013 recante “*Abolizione del finanziamento pubblico diretto,*

¹ P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990, p.15;

² L.ELIA, *Governo(forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970, p.638 e ss., ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p.161 e ss.; G.U.RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, 1984, p.81; F.LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, p.437 e ss.; P.RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Persona e comunità*, Bologna, 1962, p. 139; P.RIDOLA, *Partiti politici, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1982, p.66; V.CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo, in Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985, p.207 ss.; P.RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc.dir.*, Milano, 1982, p.67; T.MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl.pol.Cost.*, 1979, p. 5 e ss.; AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione.Aic- annuario 2008*, Napoli; C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972;

³ G.LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia(1973)*, Milano, 1989, p. 335 e ss.

⁴ L.ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, 1,p.407 e ss.;

disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”, un intervento legislativo inserito a pieno titolo nella stagione riformatrice del diritto dei partiti .

Numerose sono infatti le proposte che, in vario modo, hanno avuto ad oggetto la disciplina dei partiti politici⁵, sia sotto il profilo funzionale che patrimoniale, rivitalizzando gli spunti emersi già in Assemblea Costituente⁶.

Giova, ricordare a questo punto, che la prima Sottocommissione esaminò due diverse proposte sulla regolazione dei partiti politici. La prima proposta degli onorevoli Mancini e Merlin, che rinviava alla legge la disciplina del partito politico dovendo la Costituzione fissarne solo i principi fondamentali di libertà e democraticità. La seconda proposta, dell'on. Basso, recante una formulazione molto simile a quella poi approvata nell'articolo 49, che sancisce il diritto di tutti i cittadini di organizzarsi “liberamente e democraticamente” in partiti politici, “allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese”. Dalla proposta dell'on. Basso venne stralciata un'altra disposizione riguardante il riconoscimento di attribuzioni di carattere costituzionale ai partiti che avessero raccolto almeno 500.000 voti alle elezioni.

In particolare, Basso, a voler legittimare il passaggio dalla democrazia parlamentare alla democrazia dei partiti, propose di riconoscere ai partiti politici alcune attribuzioni costituzionali (quali la presentazione delle liste elettorali, il diritto di promuovere giudizi davanti alla Corte costituzionale, la difesa delle libertà costituzionali), ottenendo un largo consenso. Tuttavia, la proposta non venne accolta in quanto il riconoscimento di specifiche attribuzioni costituzionali presupponeva, come excepì l'on. Moro, la soluzione del problema della personalità giuridica dei partiti politici⁷, e quindi doveva investire per competenza anche la II Sottocommissione. La I Sottocommissione non decise sulla questione, ma approvò un ordine del giorno in cui affermava la necessità che “*la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la*

⁵La Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura il d.d.l , AS. 2439, l'8 giugno del 2016 una proposta di legge, unificando i disegni di legge AC 3004, 3006, 3147, 3172, 3438, 3494, 3610, 3663, 3693, 3694, 3708, 3724, 3731, 3732, 3733, 3735, 3740, 3788, 3790, 3811, recante ‘*Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*’.

⁶Cfr. Atti della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 20 novembre 1946, consultabile in http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/I_Sottocommissione/sed040/sed040nc.pdf p.409 e ss.

⁷ L.ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/saggi_Elia-Merlini.pdf

determinazione delle condizioni e delle modalità". Tuttavia, la Commissione plenaria trasmise all'Assemblea solamente la prima parte della proposta Basso, riguardante la libertà di associazione in partiti, poichè la riunione congiunta tra la prima e la seconda sottocommissione non ebbe luogo.

Nell'ambito della discussione in Assemblea Costituente dell'articolo 47 del testo trasmesso dalla Commissione⁸, emersero tre orientamenti.

La prima posizione⁹ pose l'esigenza di precisare il significato del metodo democratico, quale criterio riferito sia alla vita esterna del partito sia all'organizzazione interna. Gli on.li Mortati e Ruggiero presentarono un emendamento volto a chiarire che il diritto di riunirsi in partiti impone l'adozione del metodo democratico "nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale".

Diversamente, l'on. Merlin si dichiara contrario a modificare il testo della Commissione e respinse decisamente la proposta Mortati-Ruggiero poichè considerata eccessivamente invasiva nella vita interna dei partiti, e sottolineò anche le difficoltà pratiche insite nella strutturazione di un vasto sistema di controllo sui partiti. Infine, una posizione ulteriore fu quella dell'on. Lucifero, contrario a qualsiasi norma speciale sui partiti politici e che ritenne sufficiente, per garantire la libertà dei partiti politici, il diritto di associazione sancito dall'articolo 18 Cost.. Alla fine della discussione, in considerazione dell'opposizione suscitata, gli on. Mortati e Ruggiero ritirarono l'emendamento (che viene fatto proprio da Bellavista, e quindi votato e respinto dall'Assemblea). L'Assemblea, dunque, approvò il testo della Commissione che sancisce il diritto dei cittadini ad associarsi in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, senza alcun riferimento né alla organizzazione interna ai partiti, né all'attribuzione di competenze costituzionali, né al rinvio della loro disciplina alla legge statale.

Come già accennato prima, la crisi economica e l'attenzione sul tema del finanziamento pubblico ai partiti determina il rinnovato interesse per stabilire delle regole giuridiche che assicurino un nuovo modo di operare dei partiti

⁸ Cfr. Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 e del 22 maggio 1947 consultabile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf

⁹ Posizione sostenuta nel corso della seduta del 22 maggio dell'Assemblea Costituente dagli onorevoli Mortati, Ruggiero, Mastino, Bellavista, Sullo, in Atti dell'Assemblea Costituente, pp. 4158 e ss; F.LANCHESTER, *Mortati e la legislatura costituente*, *Nomos*, n.1/2016, consultabile in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/09/Lanchester_Nomos1-2016.pdf

politici. A conferma del mutamento ontologico del sistema dei partiti¹⁰, numerose proposte di legge sono state presentate nel corso della XVII Legislatura nell'intento di creare un raccordo tra la normativa statale e il diritto europeo, che prevede infatti il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici, anche al fine di costituire partiti politici europei con sede in Italia¹¹. Una posizione decisiva quella comunitaria, che riapre la riflessione sulla costituzionalizzazione dei partiti politici, quale fattore centrale di integrazione politica¹². Nonostante il tema sia tornato in auge, si fatica ancora ad uscire dalle strette interpretative relative al diritto dei partiti politici. Pertanto, in queste riflessioni si tenterà di tracciare un quadro più aderente alla reale dinamica del partito, orientando le premesse dell'approccio alla tematica, dalle aspettative,

¹⁰ C.DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in www.costituzionalismo.it Fasc.n.1/2018, p. 216; P.MARSOCCI, *Testo per l'audizione della prof.ssa Paola Marsocci presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*, in Osservatorio Costituzionale fasc.n.1/2016, www.osservatorioaic.it; M.DOGLIANI, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.3004 Fontanelli e abb., recante Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*,

http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_costituzione&anno=2016&mese=03&giorno=21&idCommissione=01&numero=0004&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00070,p.8; L.FERRAJOLI, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.3004 Fontanelli e abb., recante Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*,

http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_costituzione&anno=2016&mese=03&giorno=21&idCommissione=01&numero=0004&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00070,p.14 e ss.; T.E.FROSINI, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.3004 Fontanelli e abb., recante Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*,

http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_costituzione&anno=2016&mese=03&giorno=21&idCommissione=01&numero=0004&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00070,p.20; I.DIAMANTI, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.3004 Fontanelli e abb., recante Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*,

http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_costituzione&anno=2016&mese=03&giorno=21&idCommissione=01&numero=0004&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00070, p. 6 e ss.;

¹¹ C.PINELLI, *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'articolo 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici (AC 3004, 3147, 3438, 3494, 3610)*, in Osservatorio costituzionale, in [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/01_audizione%20partiti%20Pinelli%20Camera_21_marzo2016%20\(1\).pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/01_audizione%20partiti%20Pinelli%20Camera_21_marzo2016%20(1).pdf); G.GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, fasc.n.1/2017, consultabile in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/giorgio-grasso-partiti-politici-europei-e-disciplina-costituzionale-nazionale/>, e più ampiamente ID., *Democraties(libérale) contre democraties non libérales: les cas des partis politiques européens*, in *Constitutions Revue de droit constitutionnel appliqué*, n.4/2018, p. 479 e ss.;

¹² G.LEIBHOLZ, *Il mutamento strutturale della democrazia nel XX secolo*, in *La rappresentazione nella democrazia*(1973), Milano,1989, p.335 e ss.;

che finora ne hanno falsificato i risultati, al 'diritto vivente dei partiti politici'¹³. Sembra più opportuno andare a fondo del contesto, analizzando le dinamiche partitiche tenendo conto di tutti gli aspetti che ne condizionano l'esistenza, quali, primo fra tutti le fonti normative, e i rapporti tra sistema partito e le dinamiche della forma di governo¹⁴, considerato che il sistema dei partiti produce norme convenzionali e qualifica le norme a fattispecie aperta sulla forma di governo¹⁵.

Come già anticipato, aver delimitato i confini della discussione sui partiti politici al di fuori del giuridificabile ha solo rinviato a posteriori la soluzione di una questione latente, i cui segnali interrompevano ogni tanto lo *status* di 'bella indeterminatezza' in cui erano ricaduti¹⁶.

I segnali, tuttavia, di un'interruzione dell'*impasse*, rintracciabili nelle numerose proposte di riforme incidenti sulla forma di governo e sull'assetto dei poteri costituzionali¹⁷, sfociano inevitabilmente in una analisi del diritto vivente, e del ruolo di supplenza dei giudici comuni rispetto alla Corte costituzionale¹⁸. Si distinguerà l'analisi in due parti, tenendo conto degli sviluppi dottrinali e legislativi da un lato, e giurisprudenziali dall'altro. Considerando che i giudici comuni, di fatto, stanno riempiendo il vuoto generato dal *self-restraint* della Corte costituzionale, attraverso l'attuazione sempre più diffusa dell'art.49 Cost., e del principio democratico. Prima di entrare, quindi, nel merito va premessa brevemente una riflessione sulle condizioni costituzionali del diritto dei partiti politici.

¹³O.CHESSA, *La teoria costituzionale dopo lo 'Stato dei partiti politici'*, destinato agli Scritti in onore di Alessandro Pizzorusso, in *Diritto e Storia*, n.4/2005, in particolare si confronti 'Irradiazione della 'costituzione dei diritti' e disarticolazione della 'costituzione dei poteri', consultabile sul seguente sito: [¹⁴M.LUCIANI, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.3004 Fontanelli e abb., recante Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*, \[http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_costituzione&anno=2016&mese=03&giorno=10&idCommissione=01&numero=0001&file=indice_stenografico\]\(http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_costituzione&anno=2016&mese=03&giorno=10&idCommissione=01&numero=0001&file=indice_stenografico\), p. 3 e ss.;](http://www.dirittoestoria.it/4/Contributi/Chessa-Teoria-costituzionale-Stato-di-partiti.htm#_4_%E2%80%93Irradiazione;S.STAIANO, Forma di governo e sistema dei partiti, in S.STAIANO, a cura di, Nella rete dei partiti, Napoli, 2014, spec. VIII e ss.;</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁵L.ELIA, *Governo (forme di), ad vocem*, Enc. del Diritto, vol. XIX, Milano,1970, p. 634 e ss.; K.HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti nello Stato moderno*(1959)Herrnhaus, Seregno,2012, cit.p.18;

¹⁶R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi...voyage au bout de la nuit ?*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc.n.3/2015, p.173;

¹⁷A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo*, Padova, 2001, p. 57 e ss.;

¹⁸P.CARNEVALE, *Una desaparecida al Palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*, in *Federalismi*, n.18/2015;

2. Le condizioni costituzionali per un diritto dei partiti politici: il rapporto tra ‘politica nazionale’ e ‘indirizzo politico’ alla luce dell’unità politica statale

Il diritto dei partiti politici richiede a questo punto la definizione della cornice politico-costituzionale rappresentata dalle condizioni costituzionali che ne rappresentano la premessa fondamentale, a fronte dell’attuale sbilanciamento delle categorie del ‘politico’ rispetto alle esigenze sempre più condizionanti e neutralizzanti, del mercato globale¹⁹. Nonostante la crisi della rappresentanza politica, la crisi della legge e dell’identità nazionale del nostro ordinamento²⁰, non sembra, quindi, superfluo riferirsi alle categorie di ‘indirizzo politico’ e di ‘politica nazionale’, necessarie nel ricostruire invece le fila dell’inquadramento giuridico dei partiti. Partendo dal dato normativo costituzionale, esistono solo due norme, precisamente gli articoli 49 e 95, che delineano i concetti di ‘politica nazionale’ e ‘indirizzo politico’, in riferimento alla partecipazione del corpo elettorale la prima, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, la seconda, in relazione alla titolarità dell’indirizzo politico-amministrativo e della politica generale del Governo. Quest’ultima norma è stata oggetto di autorevole e ricchissimo dibattito, in merito alla natura stessa dell’indirizzo politico, che, per ragioni di chiarezza sistematica, si sintetizzerà nell’inquadrare l’indirizzo politico come attività o funzione, a seconda che se ne rilevi la dimensione politica o giuridica²¹.

¹⁹ G.FERRARA, *L’indirizzo politico dalla nazionalità all’apolidia*, in atti del Convegno AIC tenutosi a Padova dal 19 al 21 giugno 2003, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it ;

²⁰ A.RUGGERI, *L’indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, fasc.n.3/2017, in www.giurcost.org ;

²¹ In realtà il dibattito si colora e si approfondisce di numerose dimensioni, di cui sarebbe impossibile darne conto in modo esaustivo, per cui si farà riferimento alle ultime riflessioni relative alla problematica dell’indirizzo politico, in particolare si confronti R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in G.AMATO, F.LANCHESTER, *La riflessione scientifica di Pier Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del convegno, Roma 19 marzo 2015, Milano, 2015, p. 29 ; Cfr. ancora G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un’opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, 3, p. 11; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. dir. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, p. 244 e ss. e Id., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, p. 43; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Rist. inalterata con premessa di G. Zagrebelsky, Milano, 1998, p. 73 e ID, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (Roma, 1931), rist. inalterata con pref. di E. CHELI, Milano, 2000; ID., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, II, Padova, 1957, p. 130 e ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, p. 164 e ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, p. 3

Il dibattito sulla funzione di governo prima, e sull'indirizzo politico poi, è stato profondamente scolpito, nella sua essenza, dalla ricerca di Costantino Mortati sull'unità politica dello Stato²², arricchita in seguito da Vezio Crisafulli²³. I due punti centrali della ricerca sono la funzione di indirizzo politico e i partiti politici, nell'intento di democratizzare quanto più possibile il rapporto tra istituzioni pubbliche e le formazioni sociali, attraverso la regolamentazione giuridica delle fasi in cui si sviluppa l'attività politica²⁴. Alla luce del *continuum* generato dalle forze politiche, tra corpi intermedi e istituzioni parlamentari, si legge l'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato, tesa a ricondurre ad unità i plurali e distinti indirizzi espressi nella dialettica società/istituzioni pubbliche. In tal senso, rappresenta una funzione costituzionale di integrazione e di definizione degli obiettivi politici in relazione ai soggetti che rappresentano le forze politiche di maggioranza²⁵. Vale a dire che il corpo elettorale, i partiti e il Governo agiscono lungo un *continuum* nel selezionare, tra tutti quelli politicamente rilevanti, gli interessi e

e ss., V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, con premessa di F. MODUGNO e intr. di M. DOGLIANI e G. SILVESTRI, Napoli, 2015, p. 3 e ss.; F. LANCHESTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di) *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, p. 195; F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni Trenta*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, p. 89 e ss.; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, spec. 160 s.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, spec. 55 s.; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano 1971, 134 s.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli 1988, spec. 26 s.; M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano 1998; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in Seminario annuale sul tema "Il Governo tra tecnica e politica", Atti del Convegno di Como, 20 novembre 2015, www.gruppodipisa.it, pp. 1-120; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 634 e ss. 33; ID., *Diritto costituzionale*, in AA. VV., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1981, p. 350 e ss. S. BARTOLE, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Atti del convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, a cura di G. Mor [et al.], Milano, 1999, p. 20; M. CARDUCCI, *Programmabilità della politica e governi di coalizione in Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo, nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, p. 402; C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1956, p. 405; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 308;

²² C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 3. M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (Dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990, 45 s., spec. 114 s. p. 18;

²³ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, n. 1-4, p. 53 s. (ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli 2015, p. 3 s);

²⁴ La centralità del metodo democratico nelle riflessioni di Costantino Mortati è essenziale rispetto alla regolamentazione giuridica dei partiti politici, unica strada per realizzare uno Stato democratico, come si evidenzia in C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, 1945, p. 267; M. D'ANTONIO, G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano 1983, pp. 609-613;

²⁵ C. MORTATI, *Istituzioni*, p. 547; ID., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, p. 166 e ss.;

i bisogni più aderenti alla linea politica della maggioranza²⁶. Pertanto, la funzione di indirizzo politico si identifica con la costituzione in senso materiale²⁷, in quanto riducibile all'interpretazione che le forze politiche dominanti ed i gruppi sociali, espressi dalla società civile rendono della formula politica dello Stato, quale "presupposto politico essenziale e irriducibile di ogni Costituzione, ossia quel complesso di idee, di tendenze e di principi politici che stanno alla base di un determinato Stato in quel suo concreto modo di essere"²⁸. Partendo da una distinzione fondamentale tra momento politico e momento giuridico, Crisafulli affida all'indirizzo politico un'interpretazione teleologico-esistenziale²⁹, considerando l'attività di indirizzo politico logicamente precedente le funzioni statali giuridicamente disciplinate, sia condizionando immediatamente lo Stato nella sua unità, sia presiedendo a tutte le altre innumerevoli manifestazioni della volontà statale, che ne costituiscono gradazioni diverse. L'indirizzo politico è inteso, quindi, 'attività che anticipa e prepara l'adozione di una serie di atti, cioè come un processo di formazione della scelta, di cui l'atto costituisce il punto finale, e che precede, in quanto tale, il procedimento di formazione dell'atto, ossia la sfera del "giuridico", ed è, pertanto, irriducibile all'esercizio delle funzioni statali, all'attività dello Stato³⁰.

2.1. Indirizzo politico quale processo di interazione tra formazioni sociali e istituzioni pubbliche

²⁶ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici* p.154; T. MARTINES, *Contributi*, p.170 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, pp.93 e139;

²⁷ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, p.105-17, spec. 164,183,206;

²⁸ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 118, nota n. 45;

²⁹ G. GUARINO, *Il Presidente della repubblica italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1951, p. 932, ove afferma che l'indirizzo politico non è «quello che deve essere seguito dall'organo nel compimento dei suoi atti politici, ma quello effettivamente seguito da un organo particolare nel complesso degli atti politici da lui compiuti»; G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, p. 162; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942, p. 68 e ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 262; G. FERRARA, *Il presidente di assemblea*, Milano, 1965, p. 257; G. AMATO, *L'indirizzo degli enti di gestione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1969, p. 529 e ss.

³⁰ G. GRASSO, R. MANFRELLOTTI, *Poteri e funzioni dello Stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in C. GHISALBERTI, G. BIANCO (a cura di), *Costituzionalismo e Storia*, Torino, 2007, p.38;

In realtà col tempo le differenze tra la tesi mortatiana e crisafulliana sembrano essere affievolite³¹, a partire dalla matrice unitaria che le accomuna nel definire un ulteriore modello di unità politica statale³², tenendo presenti i dovuti distinguo, alla luce degli ulteriori approdi dottrinali. Pertanto, attualmente si potrebbe definire la formula dell'indirizzo politico quale esercizio di un potere, quale decisione politica³³ funzionalizzata³⁴ alla realizzazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, nei limiti del principio di dignità umana³⁵. E' la stessa rigidità costituzionale che impone la funzionalizzazione dei processi decisionali e del potere, imbrigliandolo nei limiti dei principi costituzionali, in modo che partendo da un concetto giuridico di potere inteso come 'energia'³⁶, possiamo darne un'interpretazione in senso stretto come potere libero nel fine, limitato solo dalle norme costituzionali, e una in senso discrezionale, cioè vincolato, non solo dalla Costituzione ma, da norme sub-

³¹ La lettura dell'antitesi tra tesi mortatiana e tesi crisafulliana si stempera alla luce della considerazione della dimensione storico-istituzionale che inevitabilmente ne ha condizionato le teorizzazioni, basti riflettere all'affermazione illustre di Elia relativamente allo schiacciarsi della forma di governo sulla forma di Stato negli ordinamenti autoritari o totalitari, aspetto fondamentale così messo in luce da F. LANCHESTER, *Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo*, in G. AMATO, F. LANCHESTER, (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, p. 16.

³² M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n.2/2008;

³³ G.U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari 2006, p. 59;

³⁴ G. CUGURRA, *Considerazioni sull'attuale sistema degli atti pubblici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, XXII, p. 66 ss.,

³⁵ La dottrina ha successivamente inquadrato il concetto di indirizzo politico in diverse dimensioni, a partire dalla considerazione della indiretta giuridicità dello stesso, come limite all'azione degli organi costituzionali. Così l'indirizzo politico si identifica con «i principi e i fini generali che, in diretta connessione con i principi e i fini fondamentali comuni a tutte le sfere governative, disciplinano e informano le singole forme di azione governativa e i diversi dipartimenti dell'amministrazione statale» come afferma l'Autore in C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici*, op.cit., p.70 ; l'approccio esistenziale ha attribuito all'indirizzo politico una connotazione chiaramente assiologica, nel definirlo un bene giuridicamente protetto dall'ordinamento attraverso una serie di garanzie, volte a tutelarne la stabilità, la coerenza e l'unità, secondo G. AMATO, *L'indirizzo degli enti di gestione*, op.cit., p.529; contrariamente ritiene il Capotosti, pur inserendosi nella visione esistenzialistica, tuttavia non riconosce piena giuridicità all'indirizzo politico considerando che le decisioni dei partiti politici sono continuamente modificabili secondo le diverse variabili della dialettica politica, in P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, p. 34 e ss.; P.A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 323 ss

³⁶ F. BENVENUTI, *Funzione. I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, vol. XIV, p. 3; G. Di GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992, p. 170 ss.; impostazioni differenti sul concetto di 'potere' in S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 202, che parla di "manifestazione diretta e primaria della capacità giuridica", nonché G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949, p. 249 ss., che considera il potere come "fattispecie normativa di un comportamento libero", ovvero come "fattispecie dinamica che contempla un comportamento".

costituzionali nel fine da realizzare³⁷. Non mera attività quindi pre-giuridica, ma decisione del progetto politico da perseguire, da un lato entro la cornice della Costituzione³⁸, dall'altro secondo un procedimento complesso di interconnessioni dialettiche tra apparato pubblico e società civile³⁹. Quale risultato dei diversi processi di interazione tra soggetti istituzionali e formazioni sociali, l'indirizzo politico può essere adottato solo da un 'potere'⁴⁰, come sintesi dei diversi indirizzi politici espressi nel procedimento⁴¹, rappresentativi dell'indirizzo politico della maggioranza⁴². Vale a dire che il corpo elettorale, i partiti e il Governo agiscono lungo un *continuum* nel selezionare, tra tutti quelli politicamente rilevanti, gli interessi e i bisogni più aderenti alla linea politica della maggioranza⁴³. Inoltre, secondo la tesi qui sostenuta, la dimensione giuridica dell'indirizzo politico va continuamente valutata alla luce degli strumenti che l'ordinamento costituzionale può mettere in campo in riferimento a tre specifici momenti. Ci si riferisce al processo di costruzione, agli strumenti per rendere conoscibile e alle modalità di controllo dell'indirizzo politico⁴⁴.

2.2. Il concetto di politica nazionale

Per quanto attiene il concetto di politica nazionale significativamente viene collocato nell'articolo 49 Cost., attribuendo ai cittadini la possibilità di concorrere, mediante i partiti, alla determinazione della politica nazionale. Da qui è possibile dedurre che la politica nazionale è espressione dell'unità politica in via generale, dimensione non data oggettivamente ma identificativa di un equilibrio sempre *in fieri*, cui contribuiscono sia i partiti sia la maggioranza portatrice dell'indirizzo politico governativo⁴⁵. A questo punto risulta chiaro

³⁷ G. CUGURRA, *Considerazioni sull'attuale sistema degli atti pubblici*, cit., p. 74.

³⁸ M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milano, 1991, p. 21;

³⁹ E. DE MARCO, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano, 1999, p. 424.

⁴⁰ Quale definito dall'art.37 della legge costituzionale n.87 del 1953

⁴¹ L'esistenza di un sistema di garanzie e di procedure volte alla regolazione del processo di formazione dell'indirizzo politico ne caratterizza

⁴² E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 93 e ss.;

⁴³ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici* p.154; T. MARTINES, *Contributi*, p.170 ss; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, pp.93 e139;

⁴⁴ G.U. RESCIGNO, *op.cit.*, p. 61 l'Autore applica questi criteri a fasi significative della vita politica istituzionale, quali ad esempio il procedimento di formazione del Governo come esempio di forma di istituzionalizzazione del processo di formazione dell'indirizzo politico;

⁴⁵ Distinguendo tra politica nazionale e politica generale del Governo, M. DOGLIANI, *La determinazione*, *op.cit.*, p. 2 e ss.; M. DOGLIANI, C. PINELLI, *Italian*, in A.von

come la politica nazionale sia una formula più generale e comprensiva dei diversi indirizzi politici⁴⁶, quale ‘insieme di interazioni oggettive degli indirizzi politici’ di diversi attori politici e istituzionali⁴⁷, ponendosi la distinzione fondamentale tra progetto costruito e progetto realizzato⁴⁸. Al fine della presente analisi, si intenderà la ‘determinazione della politica nazionale’ un obiettivo funzionale del cittadino, quale potere riconosciuto ai cittadini organizzati in partiti⁴⁹. Il cittadino che vuole esercitare un servizio allo spazio pubblico inteso come bene comune può secondo la Costituzione farlo nella forma sociale del ‘partito’ o di altro movimento politico, al fine di determinare la politica nazionale. Una volta vincolato ogni potere ai limiti costituzionali stabiliti nel ’48, e secondo il principio di rigidità costituzionale, la definizione della politica nazionale non può essere più intesa sul piano concreto quale gioco delle forze politiche, ma viene funzionalizzata proprio dalla Costituzione, quale servizio svolto da un cittadino nelle forme associative. L’art.49 Cost. riconosce così la recezione degli interessi e dei bisogni da parte dei cittadini⁵⁰ che, attraverso la forma ‘partito’, possono definire la politica nazionale⁵¹. In definitiva, immaginando un rapporto di genere a specie, dunque, ‘politica nazionale’ e ‘indirizzo politico’ si identificano,

BOGDANDY, P. CRUZ VILLALON, P. M. HUBER, (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, volume I, Grundlagen und Grundzüge staatlichen, Verfassungsrechts, C.F. Muller Verlag, Heidelberg, 2007, p. 308.

⁴⁶ Volendo approfondire ulteriormente l’analisi del rapporto tra indirizzo politico e politica nazionale, si potrebbe ricorrere alla distinzione operata dalla scienza politica tra micropolitiche, mesopolitiche e metapolitiche, identificando con quest’ultima formula la politica nazionale, vale a dire con ‘le scelte che riguardano la definizione degli assetti fondamentali del regime politico, della comunità politica, o del sistema sociale ed economico, oppure la collocazione del paese in schieramenti internazionali quando questi siano caratterizzati da una logica di contrapposizione totale, o infine la adesione a visioni del mondo totalizzanti’, in M. COTTA, *La crisi del governo di partito all’italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi d’argilla*, Bologna, 1996, p. 29.

⁴⁷ G. U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, cit., p. 58;

⁴⁸ Specifica così l’Autore ‘una volta poi che ciascun soggetto politico istituzionale ha deciso il proprio indirizzo politico, nella misura in cui le sue decisioni hanno senso e sono assistite da strumenti adeguati, cerco di distinguere tra i diversi indirizzi cos’ stabiliti e il risultato oggettivo che deriva dalla sommatoria, intreccio, composizione, coordinamento, scontro, sovrapposizione, di tutti questi distinti indirizzi, sia nel momento progettuale sia nel momento della verifica ex post della realtà politica, in G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 60 e ss.;

⁴⁹ G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 32; M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2008; G. U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in S. LABRIOLA, a cura di, *Valori e principi del regime repubblicano*, v. 3 *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, 2006, p. 51 e ss.;

⁵⁰ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento Governo* (1967) in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 211 e ID., *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in St. Urb., 1939, p. 28;

⁵¹ C. MORTATI, *Note introduttive per uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, p. 386 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, p. 225 ss.;

rappresentando, sul piano generale la prima e in relazione a determinate attività la seconda, il processo di unità politica.

2.3 Le dimensioni del principio democratico nel metodo democratico e nel divieto di mandato imperativo

Il *continuum* tra forze politiche e assemblea parlamentare e Governo viene garantito, nell'ambito di tale processo, dal principio democratico da un lato e dal principio del divieto del mandato imperativo dall'altro, aspetti diversi ma relativi ai limiti costituzionali preposti alle diverse fasi di formazione, dialettica, consolidamento e realizzazione dell'indirizzo politico. Principi che regolano da un lato il rapporto tra partiti e Parlamento e dall'altro il limite a possibili compressioni della dialettica democratica tra forze di maggioranza e di minoranza, sia all'interno delle aule parlamentari che nei partiti politici⁵².

L'affermazione del 'metodo democratico' quale parametro e misura dello status di salute dei partiti politici, come sappiamo bene, è avvenuta in modo indubbiamente faticoso, attraversando condizioni storico - politiche anguste per il compimento di una democrazia matura e stabile. La genesi dell'articolo 49 Cost. avviene infatti in un contesto intriso dagli ideologismi⁵³, che portarono ad una chiara tensione tra socialisti, democristiani e comunisti in merito al grado di libertà garantito ai partiti politici. Come si è già evidenziato, dai lavori della Sottocommissione emerse la decisione a favore del riconoscimento ai partiti politici di funzioni costituzionali, ma tale posizione non confluì mai nell'articolo 49, approdando in Assemblea una versione restrittiva approvata nella prima seduta del 19 novembre. Fu solo in Assemblea che si arrivò alla discussione accesa sulla democrazia interna, chiaramente espressa nell'emendamento di Costantino Mortati, oltre al controllo della Corte costituzionale sulla disciplina dei partiti politici, al riconoscimento ai

⁵² Il peculiare rapporto che lega l'articolo 49 Cost all'articolo 67 Cost. è affrontato dalla più avvertita dottrina C. DE FIORES, *Da rappresentanti della nazione a rappresentanti dei gruppi parlamentari*, in www.gruppodipisa.it, 2016, p. 18; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo in Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985, p. 213; P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1995, p. 696. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 79 e ss.; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in Costituzionalismo.it, 2008; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, p. 94.

⁵³ F.LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, 2011, p.97 ss;

partiti di funzioni pubbliche e all'obbligo di pubblicazione dei bilanci⁵⁴. Mortati, supportato dalle argomentazioni dell'on. Moro⁵⁵, in merito alla necessità di fondare tutta l'organizzazione interna dei partiti sul metodo democratico per poter produrre un indirizzo democratico anche all'esterno, così affermava “Noi abbiamo disposto che questa democraticità si attui non solo nell'organizzazione dei poteri statali, bensì anche in tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato.

Abbiamo infatti stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato

⁵⁴ Nella seduta del 22 maggio 1947, in Assemblea si discusse l'emendamento presentato dall'on. Mortati: “Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti”. L'emendamento iniziale poi venne sostituito dal seguente: “Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale”;

⁵⁵ La dichiarazione di voto dell'on. Moro nella seduta del 22 maggio 1947 dell'Assemblea Costituente: “Dichiaro che voteremo a favore dell'emendamento Mortati riguardante i partiti politici; e voteremo a favore, perché pensiamo che, dopo aver stabilito, come è stato fatto giustamente, il carattere democratico della vita interna dei sindacati, sia opportuno sancire eguale disposizione per quanto riguarda i partiti. Noi abbiamo presenti quelle preoccupazioni che sono state fatte valere, e cioè che sulla base di una norma relativa ai partiti si cominci un'attività tendente a limitarne l'opera nella vita politica del Paese. Ed è per questa ragione che fin dal primo momento, in sede di Commissione, noi, d'accordo con altri colleghi, ci opponemmo a che fosse posta una norma relativa al cosiddetto carattere democratico delle mire perseguite dai partiti. Noi pensiamo che un richiamo alla democraticità della meta perseguita dai partiti sia cosa veramente pericolosa, in quanto il controllo che fosse stabilito potrebbe di volta in volta condurre ad impedire l'attività di determinati partiti sulla base del presunto carattere antidemocratico del loro programma. E da questo punto di vista io rilevo che anche l'emendamento Mastino, contro il quale noi votiamo, non esclude questo pericolo, in quanto, parlando di diritti e di libertà fondamentali sanciti nella Costituzione, potrebbe per esempio indurre ad escludere dalla vita democratica del Paese partiti che propugnano una determinata struttura sociale la quale incida, per esempio, sul diritto di proprietà garantito dalla stessa Costituzione. Per la stessa ragione siamo contrari all'emendamento Bellavista, in quanto anche qui si parla di mire, di programmi, e si sa quanto sia pericoloso un controllo stabilito sulle intenzioni e sui propositi. Ma, poste da parte queste formulazioni, ci sembra che non si possa riscontrare alcun pericolo nel richiamo non solo al carattere democratico della prassi politica nella quale operano i partiti, ma anche al carattere democratico della loro struttura interna. Si tratta di organismi i quali devono operare con metodo democratico quale è universalmente riconosciuto, ed è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese. Non credo che vi sia su questo punto alcun pericolo. Si tratta soltanto di stabilire che l'organizzazione interna debba ispirarsi a principî democratici, escluso ogni controllo intorno ai programmi e intorno alle mire remote dei partiti, cose queste che darebbero luogo veramente a pericoli che vogliamo evitare. Per questa ragione voteremo in favore dell'emendamento Mortati.”

democratico”⁵⁶. Socialisti e comunisti portarono avanti una dura opposizione alla proposta di Mortati, in quanto troppo penetrante e limitativa della libertà dei partiti, che sfociò nella discussione in Assemblea il 22 maggio 1947 durante la quale si optò per la linea graduale dell'on. Merlin⁵⁷.

⁵⁶ La posizione decisa di Costantino Mortati sulla regolazione e democratizzazione dei partiti viene così narrata magistralmente da F.LANCHESTER, *Nota introduttiva a C.Mortati. Concetto e funzione dei partiti politici*, in Quaderni di Ricerca, s.1, pubblicato su Nomos. 1949, n.2/2015, “*Il saggio del 1949 rappresenta, insomma, la prosecuzione del dibattito costituente e la prosecuzione del tentativo di costruire uno “Stato dei partiti regolato”, in cui gli stessi fossero la cerniera fondamentale tra società civile, società politica e istituzioni. Il lettore apprezzerà l’intento pedagogico di alto livello del contributo mortatiano, che sintetizza il dibattito internazionale e nazionale sul partito politico e nello stesso tempo interviene in quello specifico e coevo del partito cattolico. I temi fondamentali della funzione pubblicistica del partito politico sono ben presenti a Mortati che li individua, come aveva fatto anche il suo allievo Leopoldo Elia, nei diritti degli iscritti, da un lato, e nella individuazione dei candidati, dall’altro. La ragione per cui questo saggio non è stato inserito nella Raccolta di scritti mortatiani del 1972 sta probabilmente nel fatto che lo stesso evidenzia ancora una posizione decisa per l’intervento in materia, che la dinamica della forma di regime italiana avrebbe successivamente sconsigliato. Costantino Mortati nel corso dei suoi successivi interventi passò, infatti, dalla posizione favorevole alla regolazione del partito politico al tema dell’integrazione del sistema dei partiti ai fini di attuazione della Costituzione. In questa prospettiva è sicuramente significativa la vera e propria abiura di qualsiasi regolazione pubblicistica operata dallo stesso Mortati nel corso del Convegno nazionale di Studio dell’Unione Giuristi Cattolici Italiani sui I partiti politici nello Stato democratico. Come ho già ricordato in altra sede, nel dicembre 1958 Mortati aveva sostenuto in quel specifico consesso che “l’esperienza si era incaricata di dimostrare che tutto era una illusione” e che le ipotesi di regolazione del partito politico “nella nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi fra partiti” rischiavano di “tradursi in strumento di persecuzione contro quelli dell’opposizione, con grave danno per le esigenze del dinamismo sociale particolarmente avvertito nel nostro paese”. Mortati aveva esplicitamente riconosciuto, quindi, che la frattura del 1947 (ma soprattutto la situazione post-18 aprile 1948) avevano reso impossibile la regolazione del partito politico così come essa era stata ipotizzata dalla parte più attenta del ceto politico costituente”.*

⁵⁷ Il parere della Commissione sugli emendamenti proposti, dell'on. U. Merlin quale relatore: “Io devo difendere soltanto il testo come è stato presentato nella proposta di progetto di Costituzione. L'articolo dice così: «Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Faccio osservare che è la prima volta che in una Carta statutaria entrano i partiti con una propria fisionomia, con una propria organizzazione e quindi con la possibilità domani che a questi partiti si affidino dei compiti costituzionali. La proposta era stata già presentata nel progetto della Costituzione francese, ma poi non è stata inclusa. Noi andiamo più in là: noi concediamo ai partiti tale possibilità. Faccio osservare ai colleghi che notevoli correnti di pensiero nel Paese si adombrano di questa introduzione dei partiti nella Costituzione, quindi è bene non esagerare e cominciare con la formula proposta. La Commissione, di fronte alla realtà dei partiti, ha creduto che convenga riconoscerla, possibilmente disciplinarla e domani anche fissare i compiti costituzionali che a questi partiti saranno concessi. Già oggi qualche cosa è in atto; già oggi in quest'Assemblea noi siamo organizzati in Gruppi; già oggi è notevole l'influenza che nella vita politica del Paese i partiti esercitano soprattutto per esempio in periodo di crisi. Quindi noi non facciamo che riconoscere una realtà obiettiva che già esiste. Però la Commissione — ed io in questo momento esprimo il parere collettivo della Commissione — non ha voluto eccedere in questo suo riconoscimento, non ha voluto andare al di là di quelle che possono essere per il momento le concessioni da fare, non ha voluto cioè entrare a controllare la vita interna dei partiti. Ora, tanto l'emendamento del collega Ruggiero come l'emendamento del collega Mastino, come quello anche del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista vogliono ottenere un controllo interno nella vita dei partiti, che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche (come fu scritto in relazioni presentate al Ministero della Costituente) i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei

Il metodo democratico venne quindi interpretato soprattutto relativo all'esterno della vita partitica, e, in maniera graduale, applicato alla democrazia interna⁵⁸.

In effetti il passaggio ulteriore venne compiuto da Vezio Crisafulli e Carlo Esposito, nel valorizzare il diritto di ogni cittadino a concorrere mediante i partiti a determinare la politica nazionale⁵⁹. Il partito ha una funzione strumentale nel consentire ai cittadini l'esercizio di un diritto fondamentale, pertanto la democrazia interna rappresenta la misura della legittimazione degli stessi partiti politici, che solo assicurandola rinforzano il circuito democratico con i propri iscritti⁶⁰.

Per quanto attiene al raccordo tra forze politiche esterne e interne alle assemblee elettive, l'articolo 67 Cost. afferma il divieto di mandato imperativo, stabilendo la garanzia per ogni rappresentante della Nazione, di esercitare il proprio incarico parlamentare liberamente, sia seguendo le direttive del proprio partito di provenienza sia dissentendo dalle stesse. Ciò tutela la stessa autonomia delle Camere che rivendicano in virtù del principio di rappresentanza politica⁶¹. Così sembra affermare anche la Corte costituzionale nella sentenza n.14 del 1964, fornendo l'interpretazione del divieto di istruzioni imperative ai partiti politici teso a tutelare un equilibrio tra vincolo

commissari nominati dal Governo? La questione è molto delicata ed io esorto l'Assemblea, per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio, sollevando ostilità che indubbiamente una proposta di questo genere susciterebbe. Perché, come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all'esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all'interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all'interno. Saranno colpiti e puniti se essi all'esterno compiranno degli atti contro le nostre istituzioni. Quindi non c'è bisogno di fissare questo principio. Se un partito si organizzerà militarmente come prevede uno degli emendamenti; se un partito farà quello che prevede l'onorevole Bellavista o altro partito farà quello che ha preveduto l'onorevole Mastino, potrà cadere sotto le disposizioni del Codice penale ed essere sciolto di autorità dal Governo. Noi non dobbiamo qui preoccuparci di questo. Noi dobbiamo, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale. Nulla più di questo; e se chiedessimo di più, potremmo andare incontro a pericoli maggiori di quelli che vogliamo evitare. Osservo, come ho detto ieri riassumendo la discussione generale, che ognuno di questi articoli esigerà una legge particolare. In quella sede potremo, eventualmente, discutere di tutto quello che sta a cuore dei colleghi su questo punto, ma oggi no. E perciò io prego gli onorevoli colleghi di ritirare gli emendamenti e di votare il testo proposto dalla Commissione. Non posso accettare nemmeno la modificazione proposta dall'onorevole Di Giovanni, che riguarda la particella «per», perché la Commissione ha voluto proprio quella particella, che è espressiva nel concetto logico che lega tutte le parole dell'articolo 47”.

⁵⁸ L.ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S.MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p.51 ss;

⁵⁹ C.ESPOSITO, *I partiti nella costituzione italiana*, in C.ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p.153; V.CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, Firenze, 1969, p.113;

⁶⁰ A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it ;

⁶¹E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit.,p. 10

esercitato dal partito sul gruppo parlamentare e vincolo che lega il gruppo politico e lo status di deputato o senatore, orientato a preservare l'autonomia di chi è stato scelto nel rappresentare la nazione. Del resto, il divieto di mandato imperativo garantisce in questo modo la continuità del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, dalla fase di determinazione della politica nazionale a quella di realizzazione dell'indirizzo politico.

In questo processo, i partiti giocano un ruolo fondamentale, poiché sono proprio loro a generare un ponte tra forze sociali e istituzioni rappresentative, e successivamente, a dirigere le dinamiche della forma di governo.

Come si è accennato, esiste un nesso inscindibile tra l'articolo 1, l'articolo 49 e l'articolo 67 della nostra Carta costituzionale, tale da consentire di affermare che la tutela del diritto alla partecipazione alla determinazione della politica nazionale si trasmette allo stesso modo sul piano parlamentare. Il riconoscimento del diritto individuale alla partecipazione, la garanzia delle minoranze e del dissenso rappresenta la premessa per una narrazione effettivamente democratica dei partiti⁶², conforme al principio democratico previsto all'articolo 1 Cost.. Non solo. Il riconoscimento del diritto individuale del cittadino alla partecipazione uguale e libera, si traduce, quale riconoscimento al parlamentare del libero mandato, che secondo la più attenta dottrina è un principio supremo dell'ordinamento, identificativo della forma di Stato repubblicana⁶³ poiché senza la conformità al libero mandato e al rispetto delle minoranze, sia nelle assemblee elettive che nei partiti, non si avrebbe nessuna rappresentanza politica democratica⁶⁴.

2.4. Spazio e Tempo pubblico, coordinate per il riconoscimento della funzione costituzionale dei partiti politici

A questo punto, bisogna ricorrere ad altre due variabili utili nel rendere quanto più reale ed efficace la presente analisi orientata, in questa parte, alla natura delle funzioni del partito politico. Se è indiscutibile la natura giuridica

⁶² L.ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica* in Partiti e democrazia: Atti del III convegno di S. Pellegrino, Roma, 1964, p.123; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 333; A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, op.cit., p. 69 ss.

⁶³ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, op.cit., p. 14 ;

⁶⁴ G.DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato*, op.cit., p. 3; A.CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, op.cit., p. 5;

del partito quale associazione non riconosciuta, non bisogna dare per scontato l'automatismo tra natura del partito e natura delle funzioni da esso svolte. La dottrina fino ad oggi ha negato il rilievo costituzionale delle funzioni del partito politico⁶⁵, individuando tre aspetti fondamentali per tracciare un inquadramento giuridico, quali la formazione di opinione politica, la selezione⁶⁶ e presentazione delle candidature per le elezioni, nella trasparenza sui finanziamenti pubblici⁶⁷. Ma i partiti svolgono una funzione mediatrice⁶⁸, ascrivibile alla propria capacità naturale di 'condizionare il processo decisionale attraverso il voto'⁶⁹, tra società civile e istituzioni parlamentari, che denota la natura ambivalente del partito, sintesi tra la connotazione associativa e quella pubblicistica, espressione del nostro sistema costituzionale⁷⁰.

Pur non essendo un organo pubblico⁷¹, il partito esercita, anche e non solo, una funzione costituzionale⁷² laddove si intenda il partito quale soggetto costituzionale⁷³ calato in un sistema ordinamentale, la cui lettura può avvenire secondo le coordinate di spazio e tempo pubblico. Se per spazio pubblico intendiamo un luogo che intercetta gli interessi dei cittadini⁷⁴, allora le attività dei cittadini per definire lo spazio pubblico saranno definite anche secondo dei tempi pubblici⁷⁵. Quando avviene questa intersezione, cioè laddove attività di partito e attività istituzionali coincidono, il partito può concorrere a determinare la politica nazionale, come afferma l'articolo 49 della Costituzione. Il punto di intersezione si verifica con le

⁶⁵C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, op.cit., p.231 e ss.;P.MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli,2012,p.135 e ss.;D.NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, p.265;

⁶⁶ A.LUCARELLI, *Le primarie: quale incidenza sulla selezione della classe dirigente e sulla effettiva partecipazione politica?*, in *Il Filangieri*, n.2-3-4/2005, p. 177 e ss.;

⁶⁷ C.MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca* ,s.l.1949, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.2/2015, in http://www.nomos-leattualitàneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mortati_Anticipazioni-Nomos-2_2015.pdf

⁶⁸ E.FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano,1973, p.281;

⁶⁹ C.DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, op.cit., p.224

⁷⁰ A.NEGRI, *Lo Stato dei partiti*(1964), in ID., *Dentro/contro il diritto sovrano*, Verona,2009, p.44

⁷¹ F.LANCHESTER, *La rappresentanza nello Stato di massa tra partiti e plebiscito: il percorso di Vincenzo Zangara*, Contributo al 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', in *Nomos* n.3/2018, p.10;

⁷² K.HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*(1959)Herrnhaus, Seregno,2012,p.68;M.WEBER, *Economia e società*, Milano,1995,I, p.284;

⁷³ H.TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, p.7;M.LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, fasc. n.3/2018, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it , p.10;O.KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien in modernen Staate*, Hirt, Breslau,1926, p. 84 e ss;

⁷⁴ Nel senso di spazio comune, come afferma D.ROUSSEAU, *Radicalizzare la democrazia. Proposte di rifondazione*, p. 43

⁷⁵ J.HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 2002, p.256 e ss.;

elezioni, considerato il *continuum* tra partito e assemblea parlamentare, e in tal caso, si può affermare che il partito politico esercita una funzione costituzionale.

3. La funzione costituzionale esercitata dai partiti politici

Alla luce del dibattito dottrinale, il partito politico⁷⁶ è un soggetto di diritto privato, un'associazione non riconosciuta, regolato dalla normativa civilistica in materia, tutelato sul piano costituzionale nell'ambito della libertà dei cittadini di associarsi in partiti politici (art.18 e 49 Cost.). L'influenza del contesto storico - politico fu determinante nella definizione e nella successiva interpretazione della natura giuridica del partito, sbilanciata, in modo da comprendere anche gli aspetti di diritto comune, sull'articolo 18 Cost. piuttosto che sull'art. 49 Cost., privilegiando la dimensione della libertà di associazione rispetto alla funzione costituzionale riconosciuta ai cittadini che anche attraverso i partiti, possono definire la politica nazionale⁷⁷.

Nonostante tale riconoscimento, bisogna constatare che la disciplina giuridica privatistica non è mai riuscita a risolvere le questioni e a contenere gli sviluppi dei partiti politici, soprattutto nelle fasi in cui si atteggiavano a mò di 'istituzioni', dirompendo nello spazio pubblico con decisioni determinanti gli equilibri politico-istituzionali. Se ne può dedurre allora che il concorso delle discipline pubblicistiche e privatistiche nella regolazione del diritto dei partiti politici rappresenta un valido argomento per giustificare la natura ambivalente dei partiti per cui il riconoscimento della funzione costituzionale attribuita ai partiti stessi diventa la formula chiave, premessa per un sistema dei partiti politici rispondente ai principi costituzionali.

⁷⁶ M.WEBER, *Economia e società*, Milano, 1974, p.282 e ss.;V.CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, p.120;C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, p.301 ss. e ID., *Problemi di struttura dello Stato Sociale contemporaneo*, 1978, p. 57 e ss.;C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di Scritti*, III, Milano, 1972, p.225 ss.;P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Persona e Comunità*, Bologna, 1962, p. 139 e ss.;T.MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parl.pol.Cost.*,1979, p.5 e ss.;G.SARTORI, *Parties and Party systems: a framework for analysis*, Cambridge, 1976, p.63;P.RIDOLA, *Partiti politici*, in Enc.dir., Milano, 1982, p.67; E.CHELI, *Intorno alla regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, 1958, p.242 e ss.; P.BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, p.20;

⁷⁷ L.ELIA, *Governo (Forma di)*, in Enc.dir., Milano, 1970, p.631 ss.; S.MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione(rileggendo Leopoldo Elia)*, in ID. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 10 ss.;C.DE FIORES, *La nazione repubblicana tra cultura costituente e sistema dei partiti*, in *Dem. dir.*, n.4,2016, p.16;P.RIDOLA, *Partiti politici*, in Enc.dir., Milano, 1982, p. 70;

Funzione, che è individuata nel ‘concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale’ ex art. 49 Cost., come vedremo tra poco, prima accennando al contributo fondamentale della dottrina italiana in merito.

Spetta a Costantino Mortati l’elaborazione più compiuta in merito, come è possibile leggere nel saggio del ’49 intitolato ‘Concetto e funzioni dei partiti politici’⁷⁸. Preoccupazione della teorica mortatiana è rappresentata da tre aspetti attinenti alla democraticità dei partiti, vale a dire l’individuazione dei candidati, la presentazione delle liste, il problema del finanziamento dei partiti. Aspetti che necessariamente richiedono una regolazione normativa, come la stessa organizzazione partitica, considerando fondamentale il riconoscimento della funzione pubblica dei partiti politici nel momento elettorale.

Così come afferma Mortati “gli aspetti pubblicistici della funzione del partito non tardano a svelarsi, ed il mezzo di rivelazione più appariscente è dato dalle norme che affidano ai partiti, in veste di gruppi elettorali, la designazione dei candidati alle cariche pubbliche, limitando così la scelta del corpo elettorale, e, ciò che appare ancora più importante, condizionano gli atti di preposizione alle cariche di governo”⁷⁹.

E’ possibile distinguere una attività straordinaria dei partiti politici coincidente con un evento istituzionale, quale le elezioni politiche. In occasione delle elezioni, il partito assume la funzione costituzionale della determinazione della politica nazionale, espressione di un servizio che il cittadino svolge rispetto allo spazio pubblico come bene comune⁸⁰. “*Positiva funzione di strumento perché i cittadini concorrano a determinare la politica nazionale trae origine dalla constatazione che in un regime ‘meramente’ rappresentativo nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni eliberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei loro rappresentanti*”, così Carlo Esposito tratteggiava le linee fondamentali della funzione esercitata dai partiti politici nell’ordinamento

⁷⁸ La scelta è motivata dal fatto che il saggio, non compreso nella *Raccolta di Scritti* (Milano, 1972, v.I), rimasto inedito fino a poco fa, è ben presente nel dibattito scientifico (come ricordava Leopoldo Elia nel Convegno ‘*Mortati costituzionalista calabrese*’ a cura di Fulco Lanchester, Napoli, 1989) e rappresenta un’importante spartiacque della teorica mortatiana, a cavallo tra il periodo post-costituente (C.MORTATI, *Schema di un progetto per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente*, in Ministero per la Costituente, *Atti per la elaborazione della legge elettorale politica per l’Assemblea*, reperibili nel sito wb della Camera dei Deputati) e le opere che proseguiranno lo studio della possibilità di regolamentare i partiti politici (C.MORTATI, *Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 1950, n.2, ora in *Raccolta di Scritti*, Milano, 1972, nonché ID., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, 1957, ora in *Raccolta di Scritti*, Milano, 1972;)

⁷⁹ C.MORTATI, *Concetto e funzione*, op.cit., p. 9; S.BONFIGLIO, *Modelli di partito e modelli istituzionali*, in www.astrid.it, 2008, p.2;

⁸⁰ Secondo Mortati il concetto di ‘politica nazionale’ è fondamentale, in quanto è la chiave di volta del rapporto tra volontà popolare e volontà dello Stato, cfr. C.MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, p.386 e ss.;

costituzionale italiano. Funzione strumentale, esercitata tramite le organizzazioni partitiche dai soggetti titolari delle libertà costituzionali, ovvero i cittadini⁸¹.

Quindi potremmo definire l'articolo 49 Cost. quale una norma elastica, che definisce un modello di partito quale contenitore e formula organizzativa degli interessi territoriali che dal basso si inverano prima nella definizione della politica nazionale e poi nell'indirizzo politico, in tal modo definendone la forma di governo. Non a caso, gli articoli 1, 2 e 48 - 49 della Costituzione delineano la centralità del corpo elettorale quale soggetto che esercita il potere sovrano in modo diffuso, che investe senza vincolo di mandato i propri rappresentanti attraverso le modalità organizzative consentite, vale a dire ricorrendo alle formazioni sociali (partiti, movimenti, gruppi politici) quale spazio pubblico in cui il cittadino esprime e sviluppa la propria personalità. Il partito, quindi, nell'intercettare, allo stesso modo delle istituzioni, lo stesso punto inteso come scelta elettorale, dà vita ad una funzione costituzionale⁸², ovvero esercita la possibilità, costituzionalmente sancita, di determinare la politica nazionale. Funzione che responsabilizza il partito anche in riferimento all'organizzazione interna e all'aderenza quanto più possibile al metodo democratico⁸³, considerando che la vita del partito non è affidata ad atti politici ma ad un sistema di regole speciale, che necessita di essere controllato e sottoposto ai principi costituzionali.

3.1. Il partito politico come sistema normativo speciale nell'analisi dei principi costituzionali

La difficoltà più evidente nel definire un diritto dei partiti politici sta nell'inquadramento di tutte le fonti che compongono il sistema-partito, e nel riconoscimento dei partiti politici quali attori istituzionali e produttori di fonti normative. Se le fonti del diritto dei partiti politici sono tradizionalmente

⁸¹ Così CARLO ESPOSITO affermava: "il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere ...e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)", in *I partiti nella costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 133 e ss.; similmente V.CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, Firenze, 1969, p.133, nonché G.D.FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, p.133 ss.;

⁸² P.MARSOCCI, *Funzione costituzionale*, op.cit., p. 214;

⁸³ Nonostante vi sia una sentenza favorevole agli '*interna corporis*' del partito politico (Trib. Siena, 18.1.2013), ad oggi sembra ormai superata la tesi favorevole all'insindacabilità degli stessi, fondata sull'identificazione degli atti interni dei partiti alla categoria con gli 'atti politici'.

intese di diritto comune, in particolare, del diritto comune relativo alle associazioni non riconosciute, artt.36-38 c.c.. In tal senso, il Legislatore repubblicano ha modulato il regime giuridico dei partiti politici seguendo la linea non interventista, sia per quanto riguarda le garanzie di democrazia interna sia per i controlli esterni, come confermano i recenti interventi riformisti, incidenti essenzialmente sull'aspetto formale del finanziamento ai partiti politici secondo il principio di trasparenza. Spesso però si è trascurato che il diritto dei partiti politici rappresenta un sistema normativo a sè⁸⁴, di certo complesso, considerato che oltre alle fonti atto si arricchisce di convenzioni costituzionali e di fonti endopartitiche, autolegittimantesi nella propria forza politica⁸⁵. Come già detto, esiste un *continuum* tra partiti e Governo e Parlamento, laddove le forze politiche delineano il quadro complessivo ove andrà a trovare spazio la fiducia parlamentare attraverso gli accordi di governo⁸⁶.

Indubbiamente, la questione va approfondita con ben più ampie argomentazioni, ma in questa sede sia sufficiente, limitatamente all'oggetto dello studio, rilevare il nesso tra forze politiche e assetto parlamentare proprio attraverso lo strumento delle convenzioni costituzionali. E questa breve riflessione sarà condotta facendo riferimento all'attuale fase politico-istituzionale, tenendo presente, ma non potendo affrontare la questione in questa analisi⁸⁷, i dubbi della dottrina costituzionalistica sulla persistenza delle precedenti convenzioni costituzionali e sull'opportunità che siano già nate nuove convenzioni rispetto ad un quadro complessivo altamente instabile⁸⁸. Una fase recente che ha visto affermarsi fenomeni eccentrici ma tutto sommato

⁸⁴ A.RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, intervento svolto al Convegno del Gruppo di Pisa su Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Napoli 14-15 giugno 2019, pubblicato su www.gruppodipisa.it ;

⁸⁵ C.DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, *op.cit.*, p.216;

⁸⁶ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 1 e ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, p. 164; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, p. 2 ;M.CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, 1989, p. 176 ;

⁸⁷La problematica richiede lo spazio di un altro percorso di ricerca, che probabilmente richiederà tempo per verificare il consolidarsi di nuove convenzioni costituzionali, Così avverte la dottrina che recentemente ha affrontato la questione, escludendo che si sia già in presenza di nuove convenzioni (G.GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, *op.cit.*, p.45), ma che si tratti di una fase

transitoria in cui le nuove forze politiche tentano di imporre nuove regolarità alle consuetudini già consolidate, così afferma A. RUGGERI, *Le regole convenzionali*, *op.cit.*, p. 77-78;

⁸⁸ Un'instabilità governativa fisiologica, prodotto o causa della nostra storia dei governi della Repubblica italiana quale «storia di governi di coalizione o di governi costituiti in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione» afferma G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p.1,

rientranti nelle convenzioni costituzionali⁸⁹, come il ‘contratto di governo’⁹⁰, una difficile formazione della stessa compagine governativa, complicata dall’emersione di aspetti populistici e tentativi di smantellamento del principio di rappresentanza politica.

Basti pensare, come si è già rilevato, alla modifica del Regolamento del Senato⁹¹, quale forzatura dell’impianto costituzionale sul grado di vincolatività del rapporto tra partiti e gruppi parlamentari e di conseguenza, tra partiti ed eletti⁹².

Probabilmente, la volontà di formalizzare i passaggi politici tra forze sociali fuori dalle assemblee parlamentari e strutture interne al Parlamento, come i gruppi politici, va letto come un bisogno psicologico di controllo dell’assetto

⁸⁹ M.CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del “contratto” di governo e l’art.67 della Costituzione*, intervento alla tavola rotonda “*Gli Statuti dei Gruppi alla prova dell’articolo 67 della Costituzione*”, promosso dall’on. Riccardo Magi e con le interessanti osservazioni, pubblicate nel fascicolo n.13/2018 su www.federalismi.it, ove l’Autore afferma che “la “contrattualizzazione”, di conseguenza, non farebbe altro che rendere “visibili” questi antecedenti della dinamica costituzionale, comunque esistenti tra titolari di uffici, ancorché molte volte relegati nelle “zone grigie” della rilevanza giuridica”;

⁹⁰ V. A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, p. ; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Oss. Cost.*, 2/2018, 2.7.2018; M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2018, 15.1.2019, 3 ss.

⁹¹ M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell’assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi*, n. 13/2018, Focus Fonti, 23 luglio 2018, p. 4-5; G. SANTINI, *I Gruppi parlamentari all’esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it, specie 22 ss.; in senso critico anche E.RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 76 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019 *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, pubblicata sul sito www.gruppodipisa.it, p. 18;

⁹² La dottrina ha espresso forti dubbi di compatibilità con l’art.67 della Costituzione relativamente alla previsione inserita nel nuovo Regolamento del Senato (ma anche nello Statuto del Gruppo parlamentare del M5S) della sanzione penale di 100.000 euro per i parlamentari che abbandonano, volontariamente o per espulsione, il proprio gruppo di appartenenza, in merito si confronti il dibattito avvenuto alla Camera dei Deputati nel corso della tavola rotonda “*Gli Statuti dei Gruppi alla prova dell’articolo 67 della Costituzione*”, promosso dall’on. Riccardo Magi e con le interessanti osservazioni, pubblicate nel fascicolo n.13/2018 su www.federalismi.it, di M.CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del “contratto” di governo e l’art.67 della Costituzione*, p. 3 e ss; R.CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato e il dottor Stranamore*, p. 7 e ss.; S.CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, p. 13; G.DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, p. 3; R.DI MARIA, *Una clausola vessatoria in bilico tra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, p. 9; G.GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, p. 4 e ss.; P.MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell’articolo 67 della Costituzione*, p. 4 e ss.; C.PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo*, p. 3; S.PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle assemblee rappresentative. Brevi annotazioni*, p. 16; C. SBAILLO, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale ma non basta dire “no”*, p. 8; F.SCUTO, *I pericoli derivanti dallo svuotamento dell’art. 67 Cost. unito ad un “irrigidimento” dell’art.49 Cost. . Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare “Movimento 5 stelle”*, p. 8;

governante giallo- verde, espresso ad esempio nella previsione nel contratto di governo, dei Capi politici quali Vice premier, “super delegati” di partito⁹³. Questi elementi, lungi dal costituire una nuova regolarità politica, si affermano oggi come varianti attuali del complessivo sistema del governo di coalizione, regolato e alimentato dalle regole convenzionali. Norme prodotte dai partiti politici sono vincolanti per tutti i soggetti coinvolti da relazioni tra organi costituzionali, comprese le stesse forze politiche⁹⁴.

Pertanto, i partiti politici costituiscono il fattore di razionalizzazione della forma di governo esercitando la funzione normativa, svolta dai partiti politici sul piano sostanziale, dunque, in assenza e nonostante i vani tutti i tentativi di razionalizzarne la disciplina con legge ordinaria.

Lo stesso diritto vivente sembra in linea con questa interpretazione, considerati gli interventi del giudice comune sulla materia, stante il tradizionale *self restraint* della Corte costituzionale, che riconoscendo le ‘funzioni aventi rilevanza costituzionale’, conferma la natura di partiti politici come espressione della società civile e non come poteri dello Stato. Del resto, una parte della dottrina afferma con favore l’attuazione dell’art.49 della Costituzione, in via legislativa o costituzionale, per definire un sistema più puntuale e concreto della vita dei partiti politici⁹⁵.

3.2. La natura giuridica delle convenzioni costituzionali

Le convenzioni costituzionali rappresentano ad oggi un argomento molto dibattuto in dottrina, considerati i molteplici approcci dottrinali e la diversità delle tesi sostenute, impossibile essendo la riduzione ad una sola prospettiva maggioritaria. Pertanto, alla luce del dibattito sarà possibile dare prevalenza ad una tesi nel sostenere le fila del sistema – partito, così come si tenta di inquadrare nella presente indagine.

⁹³ “È questa loro veste a qualificare le clausole di metodo sopra ricordate e a conferire loro una certa attendibilità dal punto di vista politico: la pretesa sembrerebbe quella di guidare il Governo come Vice-premier “insieme responsabili” della traduzione dei punti contrattuali in azione di governo e, contemporaneamente, di guidare l’attività dei gruppi parlamentari come capi politici delle rispettive forze di maggioranza. Due “super-delegati” di partito, insomma, che fungono da snodo e perno anche nella triangolazione con gli organi parlamentari: ancora una volta, “qualcosa di nuovo ..., anzi (molto) d’antico”, così definiti da T.GAURNIER, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019 *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, pubblicata sul sito www.gruppodipisa.it, p. 29;

⁹⁴ G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 18 e ss.

⁹⁵ F.SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 263;

La dottrina britannica ha definito *conventions of the constitutions* gli accordi tra organi costituzionali⁹⁶, regole non legislative disciplinanti le modalità di attuazione delle regole legislative⁹⁷.

A questo punto iniziamo con il diversificare due nuclei dottrinali, a seconda che sia riconosciuta la dimensione giuridica o meno alle convenzioni costituzionali⁹⁸, e nell'ambito della prima prospettiva è possibile distinguere ulteriormente tre filoni di ricerca, corredati da ulteriori dimensioni definite dalla dottrina successivamente⁹⁹. Per quanto riguarda la natura giuridica delle convenzioni costituzionali, si distingue essenzialmente la tesi contrattualistico-pattizia dalla tesi relazionale e da quella ermeneutica¹⁰⁰. La prima prospettiva definisce le convenzioni costituzionali quale frutto di accordi per lo più informali tra soggetti politici che siano significativi per la determinazione degli equilibri politici¹⁰¹, ricalcando anche l'origine dottrinale britannica. La nota tesi del Rescigno viene ripresa e rimodellata da Zagrebelsky, che focalizza invece la *ratio* delle convenzioni nel rapporto relazionale tra azione e reazione tra soggetti costituzionali, un processo dinamico che continuamente definisce le dinamiche politiche¹⁰². Un'ulteriore prospettiva pone le convenzioni sul piano dell'ermeneutica, in quanto strumenti di integrazione dei principi costituzionali e di continuo adattamento tra norme costituzionali e realtà politico-istituzionale¹⁰³. L'aspetto di certo più sfuggente all'inquadramento sistematico, come anticipato, è rappresentato dalla presenza del carattere

⁹⁶V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, II, Padova, 1993, p.195;

⁹⁷ Sulle origini del concetto di 'Conventions of the Constitutions' A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003 (trad. it, a cura di A. TORRE), p. 353 ss; G. MARSHALL, G.C. MOODIE, *Some Problems of the Constitution*, 1971, p.66 e G. MARSHALL, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 216; nel distinguere l'origine delle convenzioni costituzionali italiane rispetto alla dottrina inglese cfr. *ex multis*, M.CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali, ad vocem*, agg. in Dig.Disc.Pubbl., Torino, 2015, p. 48 e 49;

⁹⁸ Nega chiaramente la giuridicità delle convenzioni costituzionali M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, Milano, Annali, III, 2010, p. 540;

e ID., *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2018, p. 9;

⁹⁹ Il dibattito sulla natura giuridica delle convenzioni costituzionali è quantomai attuale e vivo in questa determinata fase politico-istituzionale, cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, p.5 e ss.ID., *La forma di governo italiana, permanenza e transizione*, in G.DE MINICO, G. FERRAIUOLO (a cura di) *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, p.59 e ss.;

¹⁰⁰ Si richiama e si condivide la suddivisione delle tesi svolta da G. GRASSO, *Forma di Governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, paper presentato al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, 14 e 15 giugno Napoli 2019, pubblicato sul sito www.gruppodipisa.it;

¹⁰¹ G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1997, p. 516;

¹⁰² G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in Enciclopedia Giuridica, Roma, IX, 1988, p. 7;

¹⁰³ S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, p. 261 e 258;

prescrittivo¹⁰⁴ o meno, e infine, dalla giustiziabilità delle regole convenzionali¹⁰⁵.

Tradizionalmente, si è negata giuridicità alle convenzioni proprio per l'impossibilità di renderle oggetto di sanzioni giuridiche¹⁰⁶. A ben riflettere, il concetto di sanzione qui richiamato è relativo alle reazioni sociali, o quantomeno si tratta di una sanzione non istituzionalizzata ma incidente sul piano dei rapporti tra forze politiche¹⁰⁷. In via ulteriore, l'obiezione della mancanza di sanzione quale indice di carattere giuridico delle convenzioni costituzionali non sembra reggere rispetto all'argomentazione di Crisafulli, tuttora valida, relativa al fatto che non tutte le norme, e in particolare le norme costituzionali, sono provviste di un apparato sanzionatorio¹⁰⁸.

A questo punto si potrebbe provare a delineare una dimensione compiuta delle convenzioni, ritenendole innanzitutto una *species* appartenente al *genus* delle 'consuetudini costituzionali'. Convenzioni e consuetudini condividono la stessa qualità normativa, così come già Esposito avvertiva, a proposito della funzione di riempimento dello spazio delle lacune in Costituzione svolto dalle convenzioni¹⁰⁹ «le susseguentesi identiche decisioni dei casi identici possono perdere ed in genere perdono i caratteri della puntualità e della singolarità, e da semplici precedenti acquisiscono (...) carattere di generale eliminazione della lacuna o di consuetudinaria integrazione dell'ordinamento avente validità e normatività fino ad abrogazione o ad eliminazione, in via di legge o di desuetudine».

Nel passaggio dal fatto alla norma, il salto qualitativo dall'autonomia all'eteronomia viene assicurato dalle sanzioni politiche che corredano le regolarità politiche. Se è vero che alla base della produzione normativa ci sono degli interessi concreti e dei fatti allora è ben possibile identificare nelle convenzioni quelle condizioni di fatto di immediata rilevanza giuridica. In questo modo la convenzione si pone come veicolo per l'attribuzione ai partiti politici della produzione normativa che determina la forma di governo, o richiamando le autorevoli parole di Elia, "le norme sulla forma di governo (e

¹⁰⁴P.CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Napoli, 2015, già pubblicato in *Diritto pubblico*, 2/2014, p. 503;

¹⁰⁵G.U.RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 122 e ss;

¹⁰⁶G.U.RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali, op.cit.p.* e ID. *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, p.5; P.CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., p. 500;

¹⁰⁷S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, p.5 ;

¹⁰⁸V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, op.cit.*, p. 197;

¹⁰⁹C.ESPOSITO, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, IX, 1961, p. 470-471;

particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo”¹¹⁰. E di conseguenza, l’analisi sulle funzioni del sistema dei partiti politici e del rapporto tra questo e la forma di governo si potrebbe condurre sul piano giuridico ricorrendo a categorie sistematiche, pur con l’ausilio di assiomi di origine sociologica o politologica, ma centrando l’analisi sulla dimensione giuridica delle convenzioni costituzionali¹¹¹.

3.3. La rilevanza delle fonti interne dei partiti politici

Per quanto riguarda le fonti endopartitiche, gli statuti, i regolamenti interni ma anche le prassi costituiscono probabilmente gli strumenti normativi tuttora poco considerati ma che di fatto compongono il sistema-partito. Il presente studio intende prendere spunto dal recente dibattito per sondare, in merito all’opportunità di strutturare la disciplina dei partiti politici in modo più penetrante, gli strumenti normativi che riescano a imbrigliare in modo equilibrato gli eccessi di potere, ricorrendo alla conformità a Costituzione degli stessi. Ci si riferisce in particolare allo statuto quale modello di regolazione della democrazia interna del partito politico. Strumento normativo che recentemente è emerso nelle maglie del diritto vivente, e di cui è necessario stabilire delle opportune coordinate che traccino un rapporto diretto con i principi costituzionali incidenti sulla vita dei partiti politici, a partire dagli artt. 1,2,3,49 e 54 Cost.

Il termine ‘Statuto’ è noto alla dottrina giuridica secondo almeno tre differenti significati. Quale condizione giuridica speciale di singoli soggetti o categorie o comunità di persone fisiche. In seconda accezione si riferisce a persone giuridiche private, associazioni, fondazioni, in relazione alle quali lo statuto è inteso come atto, documento, che contiene le norme relative all’organizzazione ed al funzionamento di questi enti o soggetti. In terzo significato, che si ricollega a quanto detto finora, lo statuto si riferisce alle persone giuridiche pubbliche territoriali, agli enti pubblici non territoriali, e a quei soggetti non personificati, che sono disciplinati in vario modo da norme di diritto pubblico (come gli statuti dei partiti politici e dei sindacati). Anche in

¹¹⁰ L.ELIA, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, Milano, XIX, 1970, p. 649 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, Milano, Annali, III, 2010, p. 538 e ss.

¹¹¹ S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in www.osservatorioaic.it ,p.3;

questo caso lo statuto è l'atto o il documento che con tiene le norme relative all'organizzazione ed al funzionamento di questi enti e soggetti, lo statuto non è caratterizzato dall'elemento volontaristico e contrattuale ma da disposizioni di normative pubblicistiche. Al netto della differenza il concetto di statuto in generale vi è un filo conduttore che può essere individuato considerando lo statuto nel sistema delle fonti, sia precedenti che vigenti. Nel sistema precedente gli statuti rappresentano un aspetto costante della produzione normativa. In ogni ordinamento storicamente dato, ogni volta che si ritrovano associazioni, gruppi organizzati di soggetti, le regole che le disciplinano sono regole 'constitutae', 'statutae', statuite dagli stessi associati, regole aventi le stesse caratteristiche delle regole giuridiche. Gli Statuti, anche se con denominazione diversa, sono sempre stati presenti nell'ambito del sistema delle fonti del diritto, nonostante non siano menzionati nelle disposizioni preliminari al codice civile¹¹². Nella dottrina tradizionale, lo *ius statuendi* si caratterizzava da limiti ben precisi, vale a dire il contenuto specifico dello statuto non poteva essere contrario ai *boni mores*, alla fede cristiana e al diritto divino; né *contra legem*, ma disciplinare solo *praeter legem* per completare, specificare, la disciplina legislativa con disposizioni più puntuali. Secondo la dottrina, gli statuti sono formalmente fonti atto, documenti che racchiudono norme speciali, identificabili a seconda dell'organo che lo adotta, in vari livelli della gerarchia delle fonti normative.

Differenti tesi relative al fondamento della potestà statutaria, in effetti, dividono ancora la dottrina, in quanto identificato in un principio generale, in altri casi in un principio istituzionale o consuetudinario . Diversamente, si è proposto di inquadrare la potestà statutaria in una norma generale di autorizzazione e/o di approvazione destinata all'organo che deve adottare lo statuto o di implicito riconoscimento della personalità giuridica.

Tesi affascinante identifica la potestà statutaria nel modello della delegazione normativa. In effetti, al di là dello specifico punto di vista, la potestà statutaria viene definita come una sorta di modulo elastico, la cui struttura dipende dalla singola legge che prevede la specifica potestà statutaria. Inoltre, secondo l'impostazione tradizionale, lo statuto svolge funzione sostitutiva delle norme generali, con norme speciali, che saranno poi da interpretare secondo le disposizioni sull'interpretazione della legge, art.12 disp.prel.c.c., escludendo le norme interpretative contrattuali di tipo civilistico e le norme amministrative sull'approvazione. Ammessa è l'interpretazione estensiva, ma non quella

¹¹² V.ITALIA, *Statuto, ad vocem*, in Enc. del Dir., vol.XLIII, Milano, 1990, p. 977 e ss.;

analogica, in quanto la norma speciale definisce un sistema normativo chiuso, che segue propri criteri interpretativi¹¹³.

Questa impostazione generale può valere anche per gli statuti dei partiti politici considerando la peculiarità del loro regime giuridico, riconosciuti quali regole sociali che si danno gruppi di formazione spontanea, generalmente riconosciuti dall'art.18 della Carta costituzionale¹¹⁴.

4. Il diritto dei partiti politici come diritto vivente

Come spesso accade, le zone d'ombra del diritto costituzionale vengono rischiarate a colpi di piccone dal diritto vivente¹¹⁵, considerate le recenti iniziative del giudice ordinario a tutela dei diritti di partecipazione e di democrazia partecipativa¹¹⁶, come nel caso delle azioni di accertamento rispetto alla legge elettorale¹¹⁷.

Nonostante la frammentazione della disciplina dei partiti politici, interessante è lo sviluppo altalenante del diritto vivente in materia di democrazia interna. Bisogna considerare che fin dalle prime decisioni in merito sia la giurisprudenza che la dottrina hanno concordato sulla natura giuridica dei partiti politici quali associazioni non riconosciute. Idea che si compenetra profondamente con il quadro politico-costituzionale del tempo, fondato sulle regole della *conventio ad excludendum*: massima autonomia ai partiti politici e quindi nessun vincolo legislativo. Diversamente, il diritto vivente, inizialmente conforme alla posizione di considerare i partiti politici una zona

¹¹³ L.BASSI, *La norma interna. Lineamenti di una teorica*, Milano, 1963, p. 139 e ss.;

¹¹⁴ F.MODUGNO, *E' possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, intervento al Convegno celebrativo del 60 ° anniversario della Costituzione dal titolo *Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*, 27 e 28 novembre 2008, p. 19;

¹¹⁵ In assenza di una disciplina legislativa in materia e l'inadeguatezza delle normative in vigore, il diritto vivente, ha esercitato una funzione di supplenza effettiva rispetto al Legislatore, riempiendo in tal modo il vuoto di tutela esistente come afferma N.PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, paper presentato al Convegno Annuale del Gruppo di Pisa, 14 -15 giugno Napoli, p.24-25;

¹¹⁶ E.CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e Roma*, in Osservatorio sulle fonti.it, fasc.3/2016;

¹¹⁷ Sull'ampio dibattito s confronti la dottrina a commento della sentenza n.1/2014 della Corte costituzionale, in AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l.n.270 del 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it; N.ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia. Aspetti processuali(sentenze n.1 del 2014 e n.35 del 2017)*, in www.cortecostituzionale.it; A.MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in www.lacostituzioneinfo.it;

d'ombra *tout cour*, in seguito si articola secondo un diverso orientamento. Pertanto, l'analisi del controllo esterno sull'organizzazione interna dei partiti non può non prendere in considerazione la tesi secondo cui al fine di tutelare gli iscritti all'associazione non riconosciuta, va estesa ad essa la normativa delle associazioni riconosciute. Tesi che il giudice di merito nelle decisioni più risalenti non ritiene di dover applicare anche ai partiti politici, dichiarandosi incompetente a sindacare il merito di questioni interne ai partiti politici, fino a quando cambia idea.

Per comprendere l'inversione di rotta della giurisprudenza di merito, bisogna brevemente soffermarsi sul dibattito dottrinale dell'epoca, focalizzato sulla posizione dei costituzionalisti fermi sulla "immunità sostanziale dei partiti politici divenuta un dato di fatto della realtà politico-costituzionale talmente "granitico" da impedire la stessa esigenza di tutela della persona all'interno di tali associazioni"¹¹⁸, mentre la dottrina civilista sollevava una serie di perplessità sugli aspetti più paradossali del regime giuridico dei partiti politici. La tesi maggioritaria definiva i rapporti tra partito politico e singolo iscritto ricorrendo agli articoli 2, 18 e 49 della Carta costituzionale, posizione che propendeva per la dimensione associativa *tout court*, in cui si identificavano i diritti del singolo associato. Fu il contributo fondamentale di Francesco Galgano a fare luce sulla necessità di riequilibrare il rapporto tra le norme costituzionali richiamate, ponendo l'articolo 2 della Costituzione quale base normativa per l'effettiva garanzia dei diritti dei singoli iscritti ai partiti politici¹¹⁹.

La tesi si completava con l'applicazione ai partiti del diritto dei contratti, favorendo in tal modo l'estensione agli stessi della disciplina delle associazioni riconosciute¹²⁰.

Questa tesi ebbe un impatto dirompente fin dagli anni '70 sulle successive decisioni del giudice civile. Basti pensare alle prime sentenze che ammisero la possibilità di garantire i diritti dei singoli iscritti all'interno dei partiti politici, fondando la legittimazione del giudice a sindacare le controversie interne alla vita dei partiti politici sull'articolo 2 della Costituzione. L'interpretazione del giudice ordinario, andando oltre le stesse posizioni sia della dottrina

¹¹⁸ G.U.RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in Giur. cost., 1964, p.1420 ss.;

¹¹⁹ F.GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in Riv.dir.civ.,1996, p.507 e ss., e ID., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, art.36-42, in SCIALOJA-BRANCA(a cura di), *Com.Cod.civ.*,Bologna,1967;P.RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini.L'attuazione dell'art.49 della Costituzione*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, 2015, p.12 e ss.

¹²⁰ P.FEMIA, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico*, p.25 e ss.;

maggioritaria che della Corte costituzionale, affermava così l'attuazione diretta delle norme costituzionali.

Questa posizione aprì, di conseguenza, un nuovo dibattito relativo a due aspetti fondamentali, da un lato al tipo di rapporto che doveva stabilirsi tra la giustizia esterna ai partiti politici e la giustizia interna, rappresentata dagli organi disposti dallo statuto e quindi, dall'altro, il grado di invasività del giudizio della magistratura ordinaria nella vita interna dei partiti politici¹²¹.

Interessante appare porre in luce come, in questa prima fase, le argomentazioni del giudice aprono un varco nella 'muraglia' invalicabile del controllo sui partiti politici, non potendo negarsi la giurisdizione dello Stato.

Pertanto, il giudice civile sottolinea la non scontata prevalenza degli interessi della maggioranza interna del partito rispetto alla minoranza o al singolo iscritto, fondando la preferenza per la tutela dei diritti dell'iscritto sul principio personalista e sul principio della dignità umana. Altro aspetto significativo riguarda l'efficacia dello statuto del partito nel diritto vivente, considerata l'ancoraggio della tutela dei diritti dell'iscritto all'articolo 2 della Costituzione. In effetti, i giudici hanno provato ad equilibrare, tenendo conto della peculiare posizione dei partiti politici nell'ordinamento giuridico, la vincolatività degli statuti quali fonti interne rispetto alla disciplina legislativa in materia di diritto dei partiti politici. Se da un lato i giudici si sono mostrati permissivi nel ritenere lecite le esclusioni convenzionali della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, realizzate attraverso l'inserimento di clausole compromissorie nello Statuto, in base alle quali l'associato, al momento dell'iscrizione, si obbliga a deferire ad arbitrato libero o irrituale davanti ad apposite commissioni interne (volgarmente *probi viri*) la soluzione di eventuali controversie (sede nella quale appare più agevole realizzare l'auspicato «contemperamento dei contrapposti interessi secondo criteri di opportunità e convenienza»). Detta soluzione consente alle menzionate commissioni di addivenire non già ad una decisione di tipo giurisdizionale, bensì solo ad una manifestazione di volontà sostitutiva di quella dei contendenti.

Qualora, però, lo Statuto preveda un termine per investire l'apposita commissione interna della questione che si intende sollevare, e tale termine sia decorso inutilmente, l'interessato potrà adire il giudice in via ordinaria, eventualmente richiedendo anche provvedimenti cautelari, che si vogliono altrimenti inibiti in costanza di efficacia della clausola compromissoria.

¹²¹ C.PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti politici nella recente esperienza italiana*, in *Giur.cost.*,1991,p.2994 e ss.;F.RESCIGNO, *I partiti politici*, in R.NANIA, P.RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006,p.727 ss.;

Il giudice si è spinto, inoltre, nella definizione della distinzione tra i contenziosi che riguardano presunte violazioni statutarie e, più precisamente, lesioni di diritti fondati sugli atti di interna organizzazione dei partiti, e quelli relativi alla lamentata incisione di diritti fondamentali. Solo nel primo caso sarebbe consentito l'operare delle descritte clausole compromissorie. Invero, può rivelarsi assai arduo calare nel concreto questa distinzione, stante «il rapporto di strumentalità che pare legare l'intera struttura di un partito al concorso dei singoli (cittadini) aderenti alla formazione della politica nazionale. [...]»¹²²

D'altra parte, escludere dall'indisponibilità tutti i diritti fondati sullo statuto interno potrebbe risultare eccessivo, proprio in considerazione dell'accennato rapporto di strumentalità. Viene escluso, infatti, il ricorso al sindacato di legittimità del giudice ordinario prima che sia concluso il procedimento interno del partito, quindi, gli iscritti hanno l'obbligo di adire i collegi dei probiviri e dopo l'esito ricorrere al giudice per tutelare i propri diritti fondamentali. Pertanto, la fase iniziale si identifica in un sindacato di legittimità del giudice ordinario limitato ad un controllo meramente formale, di legalità e di conformità statutaria, o meglio, sulla legittimità e sulla regolarità estrinseche dei procedimenti attraverso i quali si formano le deliberazioni associative.

5. Il consolidamento dell'interpretazione del giudice comune

La giurisprudenza successiva ha scolpito meglio il profilo del cittadino iscritto al partito, ammettendo l'applicazione ai partiti della disciplina civilistica relativa alle associazioni riconosciute.

In particolare, è stata ammessa da un lato l'estensione analogica degli articoli 23 e 24 del codice civile ai partiti politici quali associazioni non riconosciute, dall'altro si sono consolidati gli strumenti di tutela del giudice comune quali la tutela cautelare dei diritti di partecipazione dell'iscritto e l'annullamento delle delibere adottate dal partito¹²³.

A completare il quadro sugli strumenti del giudice comune utilizzati nelle controversie sulla democrazia interna dei partiti politici, in assenza di

¹²² S.BARTOLE, *Partiti politici, ad vocem*, in Dig.disc pubbl., vol.X, Torino, 1995, p. 711 e ss.;

¹²³ Come si evince chiaramente nelle decisioni più recenti, tra tutte, la sentenza del Tribunale di Genova, V sez., del 10 aprile 2017;

un'organica disciplina legislativa del problema, attuativa dell'art. 49 Cost., il rimedio comunemente ritenuto esperibile, in caso di violazioni in materia, è quello ordinario dell'art. 700 c.p.c., mediante l'inibitoria. Segno della evoluzione rispetto al precedente indirizzo giurisprudenziale, secondo cui l'impugnazione delle delibere del partito era ammissibile solo dopo aver esperito tutti i rimedi interni previsti dallo statuto del partito. Tuttavia, non sembra immaginabile affidare esclusivamente alle Commissioni di Garanzia la risoluzione di tutte le controversie partitiche, sia per motivi di opportunità considerando la scarsa terzietà di questi organi, sia per motivi tecnici, essendo potenzialmente nulle le norme statutarie che introducono l'esclusiva giurisdizione di suddette Commissioni.

Con la sentenza della Corte di Cassazione n.7521/2014, rifacendosi ai precedenti, si afferma che 'se è vero che l'esonero da responsabilità degli amministratori dei partiti e movimenti politici, per le obbligazioni contratte in nome e per conto di tali organizzazioni collettive, così come previsto dall'art.6 bis, l.159/1999, dà vita ad un regime speciale rispetto alla regola generale ricavabile dall'art.38 c.c., è anche vero che i partiti politici e i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari'. Quindi, la Corte di Cassazione, riferendosi espressamente all'articolo 49 della Costituzione, richiama il metodo democratico quale parametro fondamentale nella vicenda partitica soprattutto in vista della determinazione della politica nazionale. Inoltre, in un passaggio successivo, collega il principio democratico ai principi supremi, alla luce dei quali va sempre ragionevolmente svolto un bilanciamento tra pari interessi contrapposti rispetto all'articolo 49 Cost.¹²⁴.

La questione del rapporto tra i diritti dell'iscritto e diritti del partito politico non può non risolversi alla luce del metodo democratico, che indica un equilibrio sempre in via di definizione ma che necessita di una cornice normativa chiara, quale quella costituita dalle fonti interne del partito armonizzate all'art.49 e ai principi costituzionali. Quando il giudice ordinario interviene nelle questioni interne laddove esiste una lacuna normativa¹²⁵, risolve il caso ricorrendo all'analogia, in tal modo attuando seppur in via

¹²⁴ Così si può leggere nella decisione "Basta a dimostrarlo l'espresso richiamo contenuto nell'art.49 Cost., che istituisce un chiaro collegamento tra l'attività dei partiti, in cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, ed il metodo democratico con il quale si determina la politica nazionale. Di modo che la previsione di regole peculiari, destinate ad agevolare l'attività dei partiti in vista del perseguimento delle su accennate loro finalità, non può essere di per sé sola considerata una violazione del canone di eguaglianza, fintantochè quelle regole appaiono funzionali alla realizzazione del suindicato intento agevolativo e non ledano irragionevolmente contrapposti interessi di pari rango costituzionale'.

¹²⁵ N.BOBBI, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, p. 237 e ss., spec. p. 262;

indiretta, l'articolo 49 della Costituzione¹²⁶. Nelle decisioni più recenti, in particolare quella del Tribunale di Genova, infatti, il ragionamento del giudice s'innesta nel rapporto tra le fonti interne dei partiti, onde valutare la legittimità dei provvedimenti di esclusione adottati dal M5S.

In effetti, le delibere assembleari sono annullabili secondo l'articolo 23 c.c., norma applicabile in via analogica alle delibere dei partiti, se contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto nonché possono essere sospese, dal Presidente del Tribunale o dal Giudice Istruttore, quando sussistono gravi motivi. Quindi, dallo schema normativo dell'art. 23 c.c., si evince che l'invalidità delle delibere assembleari deve essere oggetto di una pronuncia giurisdizionale, ad eccezione del caso di radicale inesistenza.

Nei casi più recenti, tutti relativi alla effettiva democrazia interna del Movimento 5 Stelle, i ricorrenti sostengono il proprio diritto alla candidatura, violato dai provvedimenti di espulsione dal partito o di esclusione dalla presentazione delle liste. Diritto riconosciuto, come nel caso in cui il giudice palermitano afferma 'nella scarna disciplina delle modalità di scelta dei candidati, risultano comunque delineati i requisiti minimi per riconoscere un diritto soggettivo in capo agli associati alla candidatura'. Se, dunque, per molto tempo l'intervento del giudice ordinario nella vita dei partiti politici era considerato *ammissibile solo per il ripristino della legalità interna e circoscritto al controllo di legalità e conformità statutaria delle deliberazioni generali ed espulsive ai sensi degli art. 23, 24 e 36 c.c.*¹²⁷, oggi sembra doversi considerare un cambio di passo del diritto vivente, orientato ad incidere maggiormente sulla democrazia interna dei partiti.

6. Ancora un passo in avanti nel controllo esterno della democrazia interna dei partiti politici. La funzione propulsiva del giudice comune nella ricerca dell'equilibrio democratico dei partiti politici.

Un notevole passo in avanti è stato fatto con la sentenza del Tribunale di Napoli¹²⁸, che ha annullato per la prima volta il procedimento elettorale e di conseguenza la proclamazione del dott. Costa a segretario provinciale del

¹²⁶ S.BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 10, Utet, Torino 1995, p. 711 ss. ;

¹²⁷ Tribunale di Roma, ordinanza del 23 marzo 1995, in *Foro it.*, 1995, I, c. 2575;

¹²⁸ Sentenza n. 2693/2019, Tribunale di Napoli, sez. VII civile;

Partito democratico. Se da un lato si conferma l'attivismo del giudice di merito nel definire la tutela degli iscritti ai partiti¹²⁹, sulla scia delle recenti decisioni adottate in merito ai provvedimenti di esclusione dal partito e dalle candidature, dall'altro si aggiunge un altro rimedio processuale che contribuisce a rischiarare la zona d'ombra partitica. In effetti, il giudice ha accolto il motivo principale dell'impugnazione da parte di alcuni iscritti del Pd, vale a dire la violazione del principio democratico, esclusi senza giusta causa, dall'elettorato passivo per l'elezione del segretario provinciale.

La decisione risulta di interesse sotto molteplici profili, a partire dalla centralità delle fonti interne del partito politico, e del rapporto tra fonti nazionali e locali. Il giudice sostiene infatti la violazione del comma 2, dell'articolo 46 dello statuto nazionale del Pd¹³⁰, che attribuisce alle direzioni regionali la competenza a definire l'elettorato passivo mentre alle commissioni locali spetta eseguire con norme attuative il regolamento regionale.

La Commissione locale di garanzia, contrariamente a quanto previsto sul piano nazionale e regionale, ha limitato l'elettorato passivo, escludendone, di fatto, gli iscritti del 2016 e 2017¹³¹ pochi giorni prima della celebrazione del congresso, impedendo anche la possibilità di adire gli organi di garanzia interni

¹²⁹ Sentenze n.15161/2016 del 14 luglio 2016, Tribunale di Napoli, VII Sez.Civile; n. 19678-2/16 r.g.,12 aprile 2016, Tribunale di Roma; n.4036/2017, 10 aprile 2017, Tribunale di Genova;n. 13020-1,12 settembre 2017 Tribunale di Palermo;

¹³⁰ Le candidature a Segretario di circolo e le liste di candidati al Direttivo di circolo si presentano il giorno dell'apertura del Congresso di circolo, secondo le Norme attuative del presente articolo, approvate dalle Direzioni regionali, sentiti i segretari provinciali, con i voti favorevoli della maggioranza assoluta dei componenti. Le Norme attuative indicano il numero dei componenti dei Direttivi dei circoli, in relazione al numero degli iscritti.

Il Segretario di circolo è eletto dall'Assemblea degli iscritti in collegamento a una o più liste di candidati al Direttivo di circolo. Le liste devono essere collegate a un candidato Segretario, che autorizza il collegamento, e non possono contenere un numero di candidati al Direttivo superiore al numero previsto di componenti dell'organismo. Le liste devono essere formate, pena l'inammissibilità, nel rispetto dell'alternanza di genere. I candidati al Direttivo vengono eletti secondo l'ordine di posizione nella lista.

Il voto per il Segretario di circolo si esprime votando soltanto una delle liste collegate alla sua candidatura. I componenti del Direttivo sono ripartiti tra le liste con il metodo proporzionale d'Hondt.

È eletto Segretario di circolo il candidato collegato alla maggioranza assoluta dei componenti del Direttivo. Qualora nessun candidato Segretario abbia conseguito la maggioranza assoluta dei componenti del Direttivo, il Direttivo elegge il Segretario di circolo con un ballottaggio a scrutinio segreto, a cui accedono i due candidati collegati al maggior numero di componenti dell'organismo.

Le Norme attuative, di cui al comma precedente, stabiliscono le modalità e i tempi per la presentazione della candidatura a Segretario provinciale e delle liste di candidati all'Assemblea.

¹³¹ L'articolo 4 del Regolamento per l'elezione del segretario metropolitano, dell'assemblea provinciale di Napoli e dei segretari e direttivi di circolo dispone che spetta l'elettorato passivo a tutti coloro che 'risulteranno inseriti nell'anagrafe degli iscritti certificata. Gli iscritti inseriti nell'Anagrafe certificata 2016 hanno diritto di elettorato passivo se rinnovano la propria iscrizione al PD entro il giorno di accettazione della propria candidatura'.

per poter far valere il proprio diritto alla partecipazione¹³². Di conseguenza, il giudice annulla il procedimento elettorale e l'atto conclusivo del procedimento di nomina del segretario provinciale. Interessante è l'argomentazione seppur sintetica ma chiara nell'incorniciare le premesse giuridiche di fondo. Il giudice infatti sottolinea in più punti la tutela dell'ordinamento giuridico per l'autonomia degli iscritti, discendendo da questa le fonti interne di autoregolamentazione, così come afferma l'articolo 23 del codice civile a proposito di 'annullamento e sospensione delle deliberazioni'¹³³. Ma l'aspetto di maggior attenzione è relativo all'attuazione del 'metodo democratico' all'interno della vita del partito, secondo l'interpretazione del giudice comune.

Su questo punto è possibile tracciare una differenza tra l'approccio del giudice di Genova di tipo più sostanzialistico rispetto al giudice napoletano nella recentissima sentenza.

In effetti, nella motivazione dell'annullamento del procedimento elettorale e della proclamazione del segretario provinciale del Pd, il punto di forza si basa sulla violazione delle norme sul procedimento elettorale dello Statuto nazionale, integrate dal regolamento regionale. Il giudice evidenzia l'importanza dello Statuto nazionale quale fonte di autoregolamentazione del riparto di competenze interno al partito e, nonostante riconosca la validità dell'atto di proclamazione, nella sua materialità, in qualità di atto conclusivo del procedimento elettorale viziato, viene dichiarato nullo.

L'inosservanza dei principi statutari di partecipazione democratica da parte dei dirigenti locali del Pd, viene considerata quale vizio formale, che, di conseguenza, incide sull'equilibrio tra maggioranza e minoranza partitica¹³⁴, violando il metodo democratico quale parametro di riferimento per le attività interne al partito, *ex art. 49 Cost.*, segnatamente in questo caso, rispetto alla elezione del segretario provinciale. Sul punto, c'è una stretta connessione con la decisione del Tribunale di Genova, laddove si tutela il diritto degli iscritti al M5S nel concorrere nel procedimento di selezione delle candidature, esclusi illegittimamente con due delibere riconducibili al Capo politico del M5S¹³⁵. La prima delibera del 14 marzo 2017 adottata da Beppe Grillo in qualità di

¹³² Il giudice lo definisce come 'interesse alla vita associativa' ma, come si vedrà in seguito, si sostiene l'esistenza di un vero diritto inviolabile.

¹³³ Come afferma il giudice va' considerata anche la tempistica di esclusione dei nuovi iscritti del 2017, avvenuta a pochi giorni dalla tornata elettorale appare gravemente lesiva degli aventi diritto che di fatto non hanno potuto far valere l'interesse alla partecipazione della vita associativa'.

¹³⁴ Il giudice napoletano riconosce sul piano oggettivo l'interesse alla causa degli attori in riferimento ad un risultato elettorale poiché frutto di inosservanza delle norme di autoregolamentazione del partito, causando 'danno diretto agli iscritti per la mancata partecipazione al procedimento elettorale senza giusta causa'

¹³⁵ Si tratta delle due deliberazioni del 14 e del 17 marzo 2017;

Garante del Movimento, con cui si è annullata la votazione degli iscritti con cui era stata scelta la lista da presentare alle elezioni amministrative, contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 2 del Regolamento stesso. La seconda decisione ratificante la votazione in rete del 17 marzo 2017, considerata illegittima sia perché non preceduta da formale convocazione ex art. 3 del Regolamento, approvando l'unica proposta oggetto di votazione (avanzata dal Capo politico, Beppe Grillo) escludendo, di fatto la cd. Lista Cassimatis, legittimamente votata esclusivamente dagli iscritti residenti nel Comune di Genova, contrariamente al voto on-line rimesso a tutti gli iscritti certificati.

Anche in questa vicenda, viene ricostruito il complesso rapporto tra le fonti interne del M5S, quindi tra Statuto, Regolamento e Codice Etico, al fine di ricostruire la *cifra democratica del partito*, rinvenendolo proprio nelle regole statutarie orientate all'obiettivo di stabilire un punto *di equilibrio tra il momento assemblear/movimentista e l'istanza dirigista*, associata al Capo politico del M5S¹³⁶.

Le censure sollevate dagli iscritti sono accolte dal Tribunale di Genova in considerazione dello squilibrio interno tra volontà espressa degli iscritti e volontà del Capo politico, motivo di lesione del metodo democratico, soprattutto se si considera l'inesistenza di organi di garanzia interni, visto che un'unica persona sintetizza il ruolo di Capo politico e Garante del Movimento. Inoltre, considerato l'impianto normativo relativo alle gerarchie interne del M5S, le deliberazioni dell'Assemblea non possono essere poste nel nulla né dal Capo politico stesso, che ha esaurito già il suo ruolo di impulso e indirizzo politico¹³⁷, né dal Garante del Movimento, ma al limite dallo stesso organo

¹³⁶ Così si legge nella motivazione della decisione di annullamento delle delibere;

¹³⁷ Secondo le fonti interne del M5S, spec. Articolo 7 dello Statuto: a) Il Capo Politico è il rappresentante legale ed istituzionale del Movimento 5 Stelle e in tale veste è indicato quale capo della forza politica, qualora tale figura sia prevista dalle leggi pro tempore vigenti per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Egli ha tutti i necessari poteri di ordinaria amministrazione. Gli atti di straordinaria amministrazione sono subordinati al consenso e/o ratifica da parte dei componenti del Comitato di Garanzia.

b) Il Capo Politico è eletto mediante consultazione in Rete secondo le procedure approvate dal Comitato di Garanzia, e resta in carica per 5 anni. E' rieleggibile per non più di due mandati consecutivi. Può essere eletto a Capo Politico ogni iscritto, che presenti i requisiti di eleggibilità alla Camera dei Deputati, nonché gli ulteriori requisiti fissati dal Comitato di Garanzia con apposito Regolamento. c) Il Capo Politico, salvo quanto ulteriormente stabilito nel presente Statuto, convoca e dirige i lavori dell'Assemblea, indice le votazioni in rete degli Iscritti e mantiene l'unità dell'indirizzo politico del Movimento 5 Stelle. Il Capo Politico si coordina con gli eletti del Movimento 5 Stelle e, in particolare, concerta l'azione politica con i capigruppo parlamentari ed i membri del Governo espressi dal Movimento 5 Stelle. d) Qualora la carica di Capo Politico si renda vacante, il membro più anziano del Comitato di Garanzia ne assume temporaneamente le veci. In tale ipotesi, il Comitato di Garanzia ovvero, in difetto, il Collegio dei Probiviri ovvero, in difetto, il Garante indice entro 30 giorni la consultazione in Rete per l'elezione del nuovo Capo Politico; e) il Capo Politico può essere

assembleare¹³⁸, se si persegue il mantenimento di un equilibrio realmente democratico. Dopo questa decisione, il Movimento 5 stelle ha modificato le proprie fonti interne, addirittura introducendo una disposizione *ad hoc* relativa alla democrazia interna e partecipata, su impulso del giudice che ha esortato gli iscritti alla maggiore aderenza alle fonti normative interne, vera stella polare per gli organi associativi nell'intercettare il punto di effettiva democrazia. Questo tassello in più, lontano dall'ampliare la supplenza¹³⁹ della Magistratura rispetto al Legislatore, va letto in senso rafforzativo e propulsivo rispetto al ruolo delle assemblee parlamentari, auspicandone una effettiva assunzione di responsabilità nel rispetto dei meccanismi e delle diverse sfumature assunte dal diritto dei partiti politici.

7. Riflessioni conclusive sull'attuazione diretta dell'art.49 Cost.

L'analisi del recente diritto vivente in materia soprattutto di controllo esterno della democrazia interna dei partiti politici ci porta a fare delle riflessioni ulteriori. Considerata la posizione della Corte costituzionale, va riconosciuto l'attivismo dei giudici di merito, condivisibile o meno rispetto alla supplenza

sfiduciato con delibera assunta a maggioranza assoluta dei componenti del Comitato di Garanzia e/o dal Garante, ratificata da una consultazione in Rete degli iscritti, in conformità a quanto previsto dal presente Statuto; il ruolo del Garante viene definito al successivo articolo 8 dello Statuto così: Il Garante è il custode dei valori fondamentali dell'azione politica dell'Associazione. In tale spirito esercita con imparzialità, indipendenza ed autorevolezza le prerogative riconosciute dallo Statuto. In tale veste, oltre ai poteri previsti nel presente Statuto, al Garante è attribuito il potere di interpretazione autentica, non sindacabile, delle norme del presente Statuto. b) Il Garante è eletto mediante consultazione in Rete, all'interno di una rosa di candidati non inferiore a 3 (tre), che il Comitato di Garanzia propone avuto riguardo a figure che si siano distinte per il determinante contributo alla storia ed all'azione politica del Movimento 5 Stelle e dunque per la loro rappresentatività e statura morale. c) Il Garante resta in carica a tempo indeterminato e può essere revocato, in ogni tempo, su proposta deliberata dal Comitato di Garanzia a maggioranza assoluta dei propri componenti e ratificata da una consultazione in Rete degli iscritti, purché prenda parte alla votazione la maggioranza assoluta degli iscritti. Nell'ipotesi in cui gli iscritti non ratifichino la proposta di revoca del Garante proposta dal Comitato di Garanzia, tale ultimo organo decadrà con effetto immediato con conseguente necessità di indizione della consultazione in Rete per la nomina di un nuovo Comitato. d) Qualora la carica si renda vacante, il membro più anziano del Collegio dei Proviranti ne assume temporaneamente le veci per un periodo massimo di 30 giorni entro il quale deve essere indetta la consultazione in Rete per l'elezione del nuovo Garante;

¹³⁸ Così come si deduce dagli articoli 2 e 3 del Regolamento integrativo della disciplina generale prevista all'articolo 7 dello Statuto (Non Statuto del M5S).

¹³⁹ P.PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in la Costituzione.info, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/04/23/popolo-o-elite-il-referendum-propositivo-e-la-retorica-della-democrazia-diretta/>

svolta rispetto al legislatore¹⁴⁰, nella definizione dei profili giuridici della democrazia interna dei partiti, che si alimenta di nuove prospettive sempre più orientate all'attuazione diretta della Carta costituzionale e in particolare dell'art.49 Cost¹⁴¹.

In effetti, ultroneo sarebbe il ricorso ad una nuova legge per dare attuazione all'art.49 Cost.¹⁴², se si considera l'attuale quadro normativo di riferimento, in particolar modo facendo riferimento alla legge n. 13 del 2014 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (recante *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*)¹⁴³. Testo normativo incentrato sugli

¹⁴⁰ In merito al ruolo di supplenza svolto dal giudice rispetto al difficile equilibrio tra potere giudiziario e legislativo per l'intensificarsi del tono politico del conflitto giuridico e del tono giuridico del conflitto politico, *ex multis*, si confrontino M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?* in *Quadrimestre*, 1984, p. 379 ;V. ONIDA, *L'attuazione della Costituzione fra magistratura e Corte costituzionale*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*. Vol. 4. *Le garanzie giurisdizionali e non giurisdizionali del diritto obiettivo*, Varese, 1977, p. 592-593: «in sostanza, si tratta del tentativo – spesso significativamente riuscito – dei giudici di concorrere all'attuazione della Costituzione non solo nelle sue norme che pongono limiti al legislatore o in genere ai pubblici poteri ma anche al suo contenuto “programmatico”. In questo caso non è nemmeno questione di valutare alla stregua della Costituzione la legittimità o i criteri di interpretazione e applicazione di norme ordinarie: il giudice utilizza direttamente i contenuti e i valori della Costituzione nel risolvere le controversie ad esso sottoposte»; M.RUOTOLO, «Quando il giudice “deve fare da sé”: interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme a Costituzione e disapplicazione», svolta per la Scuola superiore della Magistratura nell'ambito del corso «Il giudizio incidentale di costituzionalità» - Roma, Palazzo della Consulta, 16 maggio 2018, pubblicato sulla rivista *Questione e Giustizia*;C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, p. 149 ss., spec. 161; F. MANNELLA, *Giudici comuni e applicazione della Costituzione*, Napoli, 2011, p. 114; E. LAMARQUE, *La tutela dei diritti costituzionali in Italia tra Corte costituzionale e giudici comuni (2003-2008)*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *La sostenibilità della democrazia nel XXI Secolo*, Bologna, 2009, p. 253-280 e ID., *La Costituzione come fonte direttamente applicabile dal giudice: dalla nascita della Costituzione repubblicana agli sviluppi attuali*, in V. BARSOTTI (a cura di), *La Costituzione come fonte direttamente applicabile dal giudice*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p.79-102;R. PARDOLESI e G. PINO, *Post-diritto e giudice legislatore. Sulla creatività della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2017, V, 113; G.SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge...in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, pubblicato sul sito www.gruppodipisa.it , p.47 e ss.;J.LUTHER, *Le (in)certezze del diritto tra legislatore interprete e giudice che aggiusta gli automatismi*, pubblicato su www.gruppodipisa.it ;A.RUGGERI, *Lacune costituzionali*, pubblicato in www.rivistaaic.it , p. 3 e ss.;

¹⁴¹ N.PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici*, *op.cit.*, p. 21;

¹⁴² Dibattito affrontato in Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C.3004 Fontanelli e abbinati, recanti *Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*, n.4, seduta di lunedì 21 marzo 2016;

¹⁴³ Sugli aspetti generali della legge 21 febbraio 2014, n.13 si veda R.CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2015;M.R.ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio costituzionale*, n.1/2014; F.SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino,2017, p. 102 e ss.;F.BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti e le regole introdotte dal d.l. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, 11/2014;G.MAESTRI, *Simboli dei partiti, controlli degli statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, in *Federalismi.it*, 5/2014. Sulle perplessità sollevate in merito allo

aspetti del finanziamento pubblico ma che prevede nella parte iniziale due disposizioni centrali per l'argomento trattato. All'articolo 2 della legge n.13/2014 si prevede un chiaro riferimento all'art.49 della Costituzione laddove si precisa che "I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale. L'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto".

La successiva disposizione ne specifica il contenuto necessario affinché i partiti politici nell'autodisciplinarsi rispettino il principio democratico.

Infatti all'articolo 3 sono delineati i lineamenti fondamentali dello Statuto del partito politico, disponendo che "1. I partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico. Nello statuto è descritto il simbolo che con la denominazione costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito politico.

Il simbolo può anche essere allegato in forma grafica. Il simbolo del partito e la denominazione, anche nella forma abbreviata, devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico esistente.))2. Lo statuto, ((nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea), indica:((0a) l'indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato;))a) il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonchè ((l'organo o comunque il soggetto investito)) della rappresentanza legale; b) la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; c) le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito; d) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito; e) i criteri con i quali ((è promossa)) la presenza delle minoranze((, ove presenti,)) negli organi collegiali non esecutivi; f) le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione; g) le procedure relative ai casi di scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento delle eventuali articolazioni territoriali del partito; h) i criteri con i quali sono

strumento del decreto legge per introdurre l'abolizione del finanziamento pubblico si veda R.DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n.149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, V, 2014;

assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali; i) le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio; l) le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma; m) le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione del partito; n) l'organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri; o) l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio;((o-bis) le regole che assicurano la trasparenza, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali.))³. Lo statuto può prevedere disposizioni per la composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie, attraverso organismi probivirali definiti dallo statuto medesimo, nonché procedure conciliative e arbitrali. 4. Per quanto non espressamente previsto dal presente decreto e dallo statuto, si applicano ai partiti politici le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia”.

Il combinato disposto degli articoli 2 e 3 della legge n.13/2014 potrebbe rappresentare un parametro legislativo interposto¹⁴⁴ nel sindacato delle fonti interne ai partiti politici, sia fonti fatto che atto (convenzioni costituzionali, prassi, consuetudini, statuti, regolamenti), univocamente considerabili alla stregua di fonti speciali di un sistema normativo a sé, (per il moltiplicarsi dei sistemi normativi, quindi, ogni sistema è a sé ma deve conformarsi al generale sistema delle fonti normative attraverso l'interpretazione conforme a Costituzione)¹⁴⁵.

¹⁴⁴ C.LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza*, Milano, 1957, p. 44 e ss.; A.CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, p.291; F.MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970, p.120;

¹⁴⁵ F.MODUGNO, *E' possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, intervento al Convegno celebrativo del 60 ° anniversario della Costituzione dal titolo *Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*, 27 e 28 novembre 2008, e ID., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in Enc.dir.Agg., I, 1997, p.561 e ss.;

8. A mò di (una prima) conclusione

In via conclusiva, relativamente alla questione della democrazia interna, la tendenza alla regolazione giuridica, legislativa e costituzionale, dei partiti politici è un fenomeno di difficile definizione, punto di forza e di debolezza allo stesso tempo¹⁴⁶.

Se il dibattito dottrinale, ad oggi, si è arenato sulla questione delle modalità di attuazione dell'art.49 Cost, emerge probabilmente la necessità di cambiare rotta, introducendo semmai dei correttivi che mettano a sistema, in modo elastico, il diritto dei partiti politici già vigente. Diritto che trae forza normativa dalla legittimazione politica che di fatto si origina dal diritto vivente¹⁴⁷. Nell'analisi si è provato a far emergere la complessa realtà della vita dei partiti, che va ben oltre le prescrizioni formali normative, organizzando il proprio equilibrio sulla continua dialettica tra le forze politiche, integrato dal diritto giurisprudenziale.

E' quindi sul piano del diritto vivente, che si svolge oggi il *match*, che integra le rotture avvenute tra Costituzione materiale e assetto fondamentale dei poteri definiti nella Carta costituzionale¹⁴⁸. Il recente protagonismo dei giudici comuni nello smantellamento del simulacro illusorio della democrazia interna ne dà conferma: non a caso le ultime decisioni riguardano quasi esclusivamente le delibere del M5S che aveva introdotto prassi deliberative dirette (il voto su piattaforme elettroniche per la scelta dei candidati) dando apparentemente l'idea di una maggiore partecipazione democratica degli iscritti. Ma come in questo caso, la democrazia deliberativa non garantisce di per sé a monte l'autonomia decisionale e a valle la responsabilità delle decisioni adottate, poiché può integrare esclusivamente una *democrazia oculare*¹⁴⁹, la cui *ratio* è, quindi, il controllo sull'operato dei decisori¹⁵⁰ e non l'autogoverno. Occorre, per realizzare un'effettiva democrazia interna dei partiti, potenziare i diritti degli iscritti non solo nel momento di decisione e di voto ma nelle reali modalità della partecipazione democratica, quindi in tutto il processo

¹⁴⁶ P.IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019, p. 311 e ss.;

¹⁴⁷ C.ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, a cura di D.NOCILLA, Milano, 11992, p. 318;

¹⁴⁸ C.MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998, p. 70, spec. 182;

¹⁴⁹ N.URBINATI, *A Revolt against Intermediary Bodies*, in *Constellations*, XXII, N.4, 2015, p. 478 e ss.;

¹⁵⁰ J.E.GREEN, *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford, Oxford University Press, cit. in P.IGNAZIO, *Partito e democrazia*, p.343;

deliberativo¹⁵¹. Occorre cioè correggere la vita dei partiti alla luce dei *quattro cavalieri della democrazia interna*: inclusione, diffusione, deliberazione, pluralismo¹⁵². Non si tratta quindi di correttivi procedurali ma di modifiche strutturali per dare nuova linfa alle funzioni fondamentali del partito, quale luogo di dialettica tra gruppi, di formazione dell'ideologia politica, di mediazione tra società e istituzioni della rappresentanza.

Proprio il pieno recupero di quest'ultima funzione del partito, la vera anima partitica¹⁵³, sarebbe l'antidoto efficace per contrastare gli assalti della democrazia diretta.

Sul piano dei correttivi legislativi, onde evitare il ritorno di derive plebiscitarie¹⁵⁴ opportuno sarebbe aprire nuove direzioni, facendo breccia nel muro eretto dalla Consulta, attraverso l'introduzione di un ricorso diretto all'interno dei conflitti di attribuzione interorganici, che riconosca ai partiti politici¹⁵⁵ la possibilità di adire la Corte costituzionale, in virtù della funzione costituzionale esercitata in qualità di poteri dello Stato¹⁵⁶.

Se è vero, come si è precedentemente osservato, che i partiti godono di forza autolegittimante in virtù di un riconoscimento sociale¹⁵⁷, il controllo

¹⁵¹ H.KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1981, p. 66 e ss.; E.W.BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia*, a cura di M.NICOLETTI, O.BRINO, Milano, 2006, p. 377 e ss.;

¹⁵² P.IGNAZIO, *Partito e democrazia*, cit., p. 330; G.AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, p. 147 e ss.;

¹⁵³ C.SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in ID., *Le categorie del politico*, Roma-Bari, p. 176 e ss.

¹⁵⁴ F.LANCHESTER, *La rappresentanza nello Stato di massa tra partiti e plebiscito: il percorso di Vincenzo Zangara*, cit., ove così afferma l'Autore "per non ricadere nell'incubo degli anni Trenta con il successo di modelli alternativi (aziendalistici, burocratico-partitici o semplicemente plebiscitari) bisogna rilanciare l'idea di una democrazia strutturata anche attraverso la regolazione delle funzioni pubblicistiche del partito e del sistema dei partiti, tenendo conto della natura delle società civili e politiche e delle necessità di integrazione sovranazionali", p. 11 e ss.

¹⁵⁵ A.MANNINO, *La Rosa nel pugno davanti alla Corte costituzionale*, in Quad.cost., 2006, p.564; 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)*, in Forum di Quad.cost., 2006, p.89;

¹⁵⁶ C.MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 1979, I, p. 110 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 150; M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in Forum di Quaderni costituzionali, 11 settembre 2009; S.LIETO, *Conflitto tra poteri e 'soglia di evidenza'. Notazioni a margine dell'ordinanza n.17 del 2019*, consultabile in www.rivistaaic.it fasc. n.1/2019; R.BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, Nomos, n.1/2019; F. FABRIZZI, *Gli "esclusi" dai conflitti tra poteri dello Stato*, in Federalismi.it, 21 settembre 2011, 6; S.BONFIGLIO, *L'art.49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: rilettura o incompiuta costituzionale?*, in Nomos, n.3/2018;

¹⁵⁷ A.RUGGERI, *Valori costituzionali fondamentali ed interessi normativi: il perseguimento di interessi politici costituzionalmente rilevanti come ulteriore qualità di pregevolezza normativa*, in A.RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, p. 301;

costituzionale vale non solo per l'attribuzione ma anche per il sindacato di costituzionalità degli atti che ne disciplinano la vita rispetto al principio democratico¹⁵⁸.

Un giudizio non politico¹⁵⁹ ma giuridico dei limiti imposti dal metodo democratico alla disciplina dei partiti, derivanti dal ruolo costituzionale di raccordo tra società e istituzioni parlamentari, diretto riflesso della forma di Stato repubblicana. Equilibrando la natura del giudizio sulla tutela dei diritti e delle libertà della persona, secondo la lettura costituzionalmente orientata al principio personalista, che prevale sulla conformità delle fonti a Costituzione, attraverso il diritto della persona¹⁶⁰, inviolabile, alla partecipazione¹⁶¹, che *non è solo singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme*¹⁶².

¹⁵⁸A.MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, consultabile in www.giurcost.org, laddove l'Autore sottolinea l'esigenza di 'declinare il principio democratico in tutti i livelli nei quali trova espressione l'organizzazione dei pubblici poteri(...) una forma di organizzazione a misura d'uomo che intende porre le condizioni istituzionali più adeguate al pieno e libero sviluppo della persona umana', p. 216; F.RIMOLI, *La definizione dei principi-valori come nuova pietra di paragone della rigidità costituzionale*, in L.MENGGONI, F.MODUGNO, F.RIMOLI, *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003, p. 228 e ss.;

¹⁵⁹Giudizio che non contrasterebbe con l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n.87, recante 'Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale';

¹⁶⁰La democrazia interna identifica le dimensioni dell'esercizio delle libertà costituzionali attraverso le formazioni sociali, sul punto N.BOBBI, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Pol.dir.*, 1975, pp.448 e ss.; M.PEDRAZZA GORLERO, *Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Dir. soc.*, 1992, p. 250 ss.; T.MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, p.184 e ss.; A.BARBERA, *Art. 2*, in G.BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p.105;

¹⁶¹F.MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, spec., pp.7,73,85 e 86,93 e ss.; A.PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, p.45 e ss.; A.LUCARELLI, *Dentro e oltre la Costituzione. Alla ricerca delle nuove dimensioni del diritto pubblico: partecipazione e beni comuni*, in 'Il tetto', 1-2011, ora in ID., *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Ferrara, 2011, p.58

¹⁶²L'espressione emblematica di Aldo MORO in Assemblea Costituente (Atti dell'Assemblea Costituente, I, p.593 ss.), ricordata da F.MODUGNO, *I nuovi diritti*, op.cit., p.7; G.FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 9 e ss. ove l'Illustre Autore a proposito del nesso indissolubile tra gli articoli 3 e 49 della Costituzione, afferma: "La dignità sociale paritaria ha un riflesso necessario sulla sfera dei rapporti politici. Questi vengono, a loro volta, riqualificati sulla base del principio paritario delle dignità sociali, in quanto rapporti che attengono alla società, al modo in cui questa è strutturata o è strutturabile, al modo e nei limiti in cui la società si presenta come oggetto e come fine della politica".

ABSTRACT

Lo studio prende in considerazione lo status attuale del partito politico nel nostro sistema costituzionale, relativamente alla questione del controllo sulla democrazia interna e alla tendenza alla regolazione giuridica, legislativa e costituzionale, dei partiti politici. Nell'analisi si è provato a far emergere la complessa realtà della vita dei partiti, che va ben oltre le prescrizioni formali normative, organizzando il proprio equilibrio sulla continua dialettica tra le forze politiche, integrato dal diritto giurisprudenziale. Particolare attenzione è stata data alla funzione costituzionale esercitata dai partiti politici, valorizzando le dinamiche concrete che connettono il sistema dei partiti alla forma di governo, alla luce di un pieno recupero della vera anima partitica, antidoto efficace per contrastare gli assalti della democrazia diretta..

The study takes into consideration the current status of the political party in our constitutional system, in relation to the question of control over internal democracy and the tendency to legal, legislative and constitutional regulation of political parties. In the analysis we tried to bring out the complex reality of the life of the parties, which goes well beyond the formal regulatory requirements, organizing their own balance on the continuous dialectic between the political forces, supplemented by jurisprudential law. Particular attention has been given to the constitutional function exercised by political parties, enhancing the concrete dynamics that connect the party system to the form of government, in the light of a full recovery of the true party spirit, an effective antidote to counter the assaults of direct democracy.

KEYWORDS: partiti politici, convenzioni costituzionali, controllo esterno della democrazia interna, riforme costituzionali.