

*Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*

\* \* \*

La *Nota* è stata curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia.

1. “Nessun grande paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di essi. Essi creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori”. Così scriveva James Bryce nel 1921, alla fine della prima guerra mondiale, per illustrare sinteticamente la funzione dei partiti politici in un contesto di democrazia [J. Bryce, 1921, p. 119] e molti si chiedono se oggi questa definizione abbia ancora un senso. Non solo sono cambiati i tempi e quindi i rapporti fra società e politica, ma sono sotto gli occhi di tutti le degenerazioni alle quali ciclicamente i partiti vanno soggetti. Una cosa tuttavia è certa: la funzione dei partiti politici, in realtà, rappresenta *in nuce* la necessità insuperabile che una comunità ampia di individui trovi, in una forma associativa organizzata che poi è stata chiamata partito, lo strumento principale per partecipare al giuoco democratico. Il tutto, naturalmente, per dar modo ai suoi militanti di perseguire, secondo la famosa definizione di Max Weber, tanto “fini oggettivi, quanto vantaggi personali o entrambi gli scopi” [M. Weber, 1974].

Peraltro, pur non essendo i partiti politici l'unico canale di partecipazione alla democrazia, essi sono gli unici soggetti che, nelle varie declinazioni che hanno assunto in ciascuna esperienza democratica, hanno dimostrato di avere una missione non sostituibile da altri, da un lato nel razionalizzare, canalizzare e articolare le preferenze politiche strutturando il voto di fronte al potere e, dall'altro, nel selezionare e nel preparare il personale politico agli incarichi pubblici elettivi. Insomma, *gatekeepers* tra società e istituzioni [D. Easton, 1965].

Naturalmente, i partiti hanno storicamente goduto di periodi di salute e di periodi di malattia. Come tutte le organizzazioni sociali anch'essi sono vittime, in positivo o in negativo, di letture mal interpretate delle inquietudini sociali, di figure e leaders di partito deboli o incerte nei loro comportamenti, di posizioni politiche dettate più da vantaggi derivanti da piccoli interessi tattici piuttosto che da grandi visioni strategiche. A maggior ragione, il periodo di malattia si aggrava ulteriormente quando i partiti diventano soggetti autoreferenziali e penetrando nelle istituzioni le occupano da padroni, abusando di esse senza scrupolo. Si tratta di degenerazioni molto gravi che, come noto, anche l'Italia storicamente ha vissuto. In questi casi, rapidamente si tende a delegittimare i partiti e a negare la loro stessa utilità, proprio perché essi hanno perso il contatto con la società e, con il loro comportamento malato, contribuiscono ad amplificare tutti quei sentimenti di antipolitica che sono sempre sottotraccia e si

trasformano facilmente in populismo, favorendo vieppiù fratture, divaricazioni, strappi sociali. Tutto diviene allora dicotomico nella società e questi fenomeni si vengono a rappresentare subito come uno scontro tra un “noi” e un “loro”, in un crescendo che tocca le corde ultime dell'appartenenza democratica e che così facendo, pure lessicalmente, dimostra una malattia che richiede un intervento immediato per riportare il rapporto tra società, politica e istituzioni in un alveo di riconoscimento reciproco di spazi, funzioni e ruoli.

Emerge in questi casi, insomma, un fenomeno ulteriore come ricordava Norberto Bobbio, ossia lo scontro tra individui e partiti, giacché i partiti appaiono come soggetti ormai alieni dalla società, parti di una struttura istituzionale che hanno abusivamente occupato, e quindi da rigettare in quanto non più rappresentativi né di istanze sociali né portatori di una vocazione, di una specialità meritevole di essere promossa e garantita, rispetto alle altre associazioni. Traditori di speranze, vengono considerati il problema e non invece lo strumento cardine per la soluzione dei dilemmi che attraversano le nostre società.

Eppure, tra vizi e virtù, due secoli di storia confermano che i partiti politici rappresentano la via principale per dare soluzione alle istanze sociali, legando, alla luce dei principi del governo rappresentativo e democratico, i governanti ai governati; consentendo a questi ultimi, peraltro, di poter controllare e verificare quel patto di fiducia che si stipula tra eletti ed elettori nel momento del voto e, in base al quale, il voto ricevuto non rappresenta altro che il simbolo di un rendiconto che l'eletto dovrà rendere all'elettore, allo scadere del suo mandato rappresentativo.

Di questa specialità dell'associazione partito politico, le maggiori democrazie hanno iniziato a prendere atto nel momento in cui, con la fine della seconda guerra mondiale, hanno affrontato in piena consapevolezza le scelte da compiere per dare ai loro regimi politico-costituzionali, durante le loro (nuove) Assemblee costituenti, forme compiutamente democratiche fondate innanzitutto sull'uguaglianza del voto e sul pluralismo dell'accesso alla politica, in primis attraverso, appunto, i partiti politici.

Così, sempre lungo l'asse naturale di lettura di tipo gius-comparatistico che caratterizza la nostra analisi, nel passaggio dallo stato liberale ottocentesco allo stato di diritto democratico [G. Amato – F. Clementi, 2012], mentre alcuni Paesi ne hanno riconosciuto in pieno la specialità, attraverso la predisposizione di una disciplina non soltanto costituzionale ma anche legislativa dei partiti politici che ne sancisse appieno il valore e il senso e che ne regolamentasse puntualmente i singoli aspetti (si pensi, ad esempio alla Germania nel 1949, al Portogallo nel 1974 o alla Spagna nel 2002), altri

invece, come l'Italia, hanno preferito privilegiare la massima libertà di espressione dei singoli nelle forme associative non prevedendo in nessun caso (sia che si tratti di partiti che di sindacati, per fare due semplici esempi) forme ulteriori e specifiche di razionalizzazione normativa [I. van Biezen, 2012].

Le differenze in questo attengono al vissuto storico, alla tradizione valoriale e all'identità specifica di cui è intriso ogni testo costituzionale. Basti pensare, ad esempio, al caso italiano che ha vietato, alla XII disposizione transitoria della Costituzione, la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista. Una disposizione ormai dal valore storico, più che giuridico.

Eppure, nonostante tutto, l'insieme delle tradizioni storiche e le scelte successive conseguenti hanno fatto emergere negli ordinamenti liberaldemocratici, ormai con sempre maggiore consistenza, strumenti, meccanismi e norme per favorire, con un grado maggiore o minore d'intensità a seconda delle rispettive sensibilità costituzionali un controllo sull'associazione partito politico. Tale controllo tende ad esplicarsi attraverso le classiche tecniche e gli stilemi risalenti nel costituzionalismo alla c.d. democrazia protetta, ossia a quel tipo di democrazia che consente, a difesa della Costituzione e dell'ordinamento di un Paese, di vietare comportamenti considerati pericolosi e destabilizzanti, appunto, quell'ordinamento e la sua natura democratica. [S. Ceccanti, 2004; A. Di Giovine, 2005]. Le scelte di ciascuno poi si differenziano, in ragione, naturalmente, della concezione che ogni democrazia ha dei rapporti tra individuo, società e potere, e dunque anche delle concezioni sulla natura, sulle funzioni e sul ruolo che devono avere i c.d. corpi intermedi nelle società complesse e sulla necessità che tali soggetti, in primis i partiti politici ma non solo, debbano avere una regolamentazione legislativa [P. Avril, 1990].

Se un tempo tuttavia le ragioni di tali scelte attenevano, soprattutto, alla dimensione e al retaggio storico proprio di ciascuna esperienza ordinamentale, oggi, invece, anche sotto la spinta di fenomeni di terrorismo internazionale oltre che di fratture politico-sociali non facilmente componibili (basti pensare ai c.d. partiti etnici, razzisti e/o fondamentalisti che abitano molte nostre società), l'adozione degli strumenti propri di una democrazia protetta è un processo nettamente in ascesa negli ordinamenti democratici; un fenomeno che sta determinando, da oltre un ventennio, una reale proliferazione di leggi sui partiti politici nella maggior parte dei paesi di democrazia pluralista, a partire innanzitutto da quelli di derivazione post-comunista [F. Casal-Bértoa - D. Romée Piccio – E. R. Rashkova, 2012]. Un dato che, al di là di singole specificità, deve comunque spingere alla riflessione sui modi e le forme per

migliorare, in questo nuovo contesto, la qualità oltre che la quantità di democrazia in ciascun Paese.

2. Nel nostro ordinamento il passaggio dal singolare al plurale, ossia dal partito politico ai partiti politici, può rappresentare il miglior simbolo del cambio di regime e dell'avvento della democrazia in Italia; una chiara scelta contro quel modello organico di Partito-Stato, proprio dell'esperienza fascista, che appunto aveva dominato per venti anni [A. Acquarone, 1965].

Dal punto di vista delle regole normative, questa scelta si è tradotta in una costruzione costituzionale che, nel combinato disposto tra gli artt. 1, 2, 18 della Costituzione, vede nell'art. 49 sui partiti politici il punto finale di un percorso nel quale il partito costituisce il luogo naturale per i cittadini, associati liberamente, di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Eppure, una ricostruzione storica sull'evoluzione interpretativa dell'art. 49 mostra sostanzialmente che il partito politico, considerato come un soggetto intermedio tra individuo e autorità, è stato disciplinato a metà: in parte, dall'art. 18 sulla libertà di associazione e dalle sue previsioni, *in primis* riguardo ai limiti espliciti per i singoli e per le associazioni [P. Ridola, 1982]; in parte, da quanto previsto evidentemente dall'art. 49, sebbene soltanto in anni recenti al tema sempre indiscusso della democraticità esterna, si sia affiancato pure quello della democraticità interna [C. Pinelli, 1983].

Questa laconicità dei parametri costituzionali ai fini di una regolamentazione dei partiti politici ha lasciato il nostro Paese in una "felice" (o infelice) ambiguità.

Da un lato, infatti, i partiti hanno potuto interpretare in modo libero e fino in fondo le esigenze della neo-nata democrazia italiana, permettendo alla nostra società di espandersi attraverso di essi in modo armonico e aperto, dando modo cioè a tutti i cittadini e ad ogni istanza sociale di potersi creare o trovare il proprio spazio politico attraverso la possibilità di costituirsi in partito.

Dall'altro questa intrinseca flessibilità, nel tempo, ha contribuito a favorire una reale occupazione delle istituzioni da parte dei partiti politici che ne hanno abusato per lo più senza particolari remore, trasformando diritti in favori e regalie, facendo degenerare la stessa concezione, oltre che funzione, del partito nel nostro ordinamento.

Si tratta, come noto, di quella “Repubblica dei Partiti” che diviene partitocrazia e degenerazione nei comportamenti e che nel tempo arriva a prosciugare, in molti cittadini, le ragioni stesse di una scelta politica da vivere attraverso lo strumento dei partiti politici e, al tempo stesso, a gettar via, se così si vuol dire, l’occasione di riformare i partiti dando loro regole stringenti capaci di valorizzarne appieno la loro essenziale funzione democratica [*ex multis*, almeno: P. Scoppola, 1994; G. Amato, 1994].

L’ampia flessibilità concessa al partito politico nei primi decenni della nostra democrazia repubblicana aveva generato, infatti, tre effetti importanti: che il partito politico, nonostante la sua specialità, non venisse ulteriormente normato attraverso una legge ad hoc, in quanto, la naturale flessibilità che ciò comportava, era considerata una risorsa importante per l’ordinamento e non un problema al quale, invece, dare soluzione [L. Basso, 1958]; che il suo statuto giuridico, quindi, rimanesse quello proprio delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche, facendo *ipso facto* sparire ogni reale possibilità di dare piena attuazione all’art. 49 della Costituzione con una seria regolazione pubblicistica del partito politico [F. Lanchester, 1988]; infine, che tale scelta di debole configurazione determinasse rilevanti effetti distorsivi nella concezione dei rapporti tra individuo e autorità, tanto nei rapporti esterni tra partiti e ordinamento, quanto nei rapporti interni tra partiti e loro associati [M.A. Urciuoli, 1991; G. Alpa, 1993; D. Vincenzi Amato, 1984; G.U. Rescigno, 1963; S. Gambino, 2005].

Per cui, se inizialmente le formazioni intermedie erano state concepite, anche dal legislatore costituente italiano, come strumento per difendere i diritti dei singoli dall’invasione dello Stato, *rectius* dell’ordinamento [V. Onida, 2009], successivamente i partiti –liberi di operare senza alcuna reale forma di controllo e di garanzia- si sono trasformati in luoghi di non infrequente compressione degli stessi diritti dei singoli nel momento in cui questi, appunto, divenivano loro iscritti. [N. Bobbio, 1986].

Dunque, pienamente a loro agio nell’ambiguità di una regolamentazione legislativa assente e nella possibilità di gestire in piena autonomia, tanto il rapporto esterno con l’ordinamento quanto quello interno con gli iscritti, i partiti politici in Italia hanno espanso la loro capacità di intervento e lo hanno fatto soprattutto sul versante delle istituzioni. L’effetto, naturalmente, è stato quello di renderli a tal punto istituzionalizzati da palesarli quasi come “organici” alla stessa struttura ordinamentale, secondo la nota teoria di Heinrich Triepel e poi di Gerhard Leibholz [F. Lanchester, 1996; P. Ridola, 2006], in uno schema che ai più mostrava istituzioni deboli e partiti forti, sebbene opportunamente l’ordinamento italiano si sia guardato bene dal

riconoscere i partiti come potere dello Stato (Corte cost. ord. 79/2006). Tuttavia, così facendo, si è andati a corrodere esattamente quelle basi fiduciarie che, grazie alla passione per la partecipazione alla vita politica, avvicinano i singoli a un partito e spingono a prendere parte alla sua vita interna, consentendo ad esso di svolgere quella che sarebbe la sua funzione primigenia, favorire la partecipazione e l'accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività.

3. A ciò hanno anche contribuito la giurisprudenza e la pur frammentaria legislazione elettorale, che hanno via via marcato la differenza tra i partiti politici e le associazioni non riconosciute tout court, quelle cioè che trovano il loro ruolo nell'organizzare i cittadini entro gli ampi spazi garantiti dall'art. 18 della Costituzione.

La giurisprudenza ha così sottolineato che i partiti politici godono di una sfera di attribuzioni riservata e protetta perché *“titolari ex lege di alcune pubbliche funzioni, in quanto ciò riguarda le elezioni, il funzionamento dei corpi rappresentativi ed il contributo dei cittadini, con metodo democratico, alla formazione della politica nazionale, ossia della funzione d'indirizzo politico”* (Tar Lazio, sez. II, sent. 14/10/2009, n. 9895). Certo, non come poteri dello Stato ai quali riconoscere, ai fini dell'art. 134 Cost., *“la natura di organi competenti a dichiarare la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali”* (Corte Cost. Ordinanza n. 79/2006 e n. 120/2009).

La realtà è che la natura e la funzione dei partiti, così come emergono dal testo costituzionale, non si esauriscono nella partecipazione al procedimento elettorale né nella provvista di altri candidati per le cariche pubbliche. La loro specificità risiede nell'operare nell'ordinamento per favorire la più ampia partecipazione da parte dei cittadini alle attività politiche nel senso più lato.

Questa configurazione investe la modellistica stessa del partito politico [A. Panebianco, 1982] e ne qualifica la natura come quella di un perno essenziale in quel processo di valorizzazione del principio partecipativo e di parità di accesso di tutti i cittadini alla vita pubblica, associati o meno che siano (basti ricordare in tal senso la sentenza n. 69 del 1962 della Corte costituzionale relativa alla libertà di non associarsi), che lo rende per questo differente da qualsivoglia associazione non riconosciuta.

Questa identità propria e peculiare trova concretamente la sua esplicazione normativa nelle sole attività che spettano alle associazioni a esclusiva finalità politica: dalla riserva normativa che attiene alla presentazione delle candidature per i momenti elettorali, atto precipuo del procedimento amministrativo-elettorale che l'ordinamento



riconosce specificatamente a partiti, fazioni o liste elettorali - dunque non a qualsivoglia associazione non riconosciuta - al concorso nella ripartizione dei fondi pubblici al rimborso delle spese elettorali (sul punto cfr. la Nota già predisposta per il Governo).

Ma è nell'insieme di attività riservate e non riservate che il partito politico emerge come un soggetto necessario nelle democrazie complesse; un soggetto, peraltro, che si sente sempre più il bisogno di salvaguardare dalle malattie e dalle deviazioni alle quali ha dimostrato di essere assoggettato.

4. In qual modo può contribuire a questo fine una legislazione ordinaria ispirata ai principi dell'art.49?

Sempre più si è fatta strada la necessità di mantenere “un metodo democratico” anche internamente, cioè non più soltanto esternamente nel rispetto della democrazia procedurale con l'astensione da ogni forma di azione violenta nei confronti dell'ordinamento e degli avversari politici [A. Predieri, 1950; P. Ridola, 1982]. D'altronde, l'elemento di democrazia esterna, secondo la teoria dell'integrazione di matrice tedesca (supervisionata dall'uso eventuale dei provvedimenti *ad hoc* predisposti nel corso dei decenni nell'insieme normativo derivante dalla Legge c.d. Scelba, legge n. 645 del 1952, e poi da quella c.d. Mancino, legge n. 205 del 1993), viene ad essere sempre più garantito anche dal livello sopranazionale di operatività del nostro ordinamento. Basti pensare alle Corti che a tali infrastrutture ordinamentali fanno da presidio e quindi al ruolo svolto in tal senso dalla Corte di Strasburgo riguardo al caso del partito turco Refah Partisi o al caso spagnolo del partito basco Herri Batasuna. Per converso con maggior forza negli ultimi anni, in una fase di profonda ristrutturazione del sistema partitico-politico successiva ai referendum del 1991-1993 e alle vicende della c.d. tangentopoli, è proprio il metodo democratico inteso come le garanzie riguardanti la democraticità interna dei partiti stessi.

In tal senso, del resto, si possono ritrovare, nel tempo, numerose proposte organiche di regolamentazione normativa dei partiti politici: da quella presentata da Luigi Sturzo il 16 settembre 1958 a quella organica ben nota, della XIII legislatura, di Claudia Mancina (A.C. 5326), fino ad arrivare alle attuali proposte di legge presenti in Parlamento A.C. 244 (Maurizio Turco ed altri), 506 (Castagnetti ed altri), 853 (Pisicchio), 1722 (Briguglio ed altri), 3809 (Sposetti ed altri) e 4194 (Veltroni ed altri).

In tutte, è bene sottolinearlo, si prende atto che la democraticità esterna si scolora nell'alveo di nuovi processi ordinamentali di tipo europeo, dei quali l'Italia è sempre più parte anche riguardo ai partiti politici [A. Ciancio, 2009; G. Rizzoni, 2003], cosicchè **l'accento cade sulla democraticità interna, in base ad una interpretazione sempre più condivisa che così legge il "metodo democratico" dell'art.49.**

Che cosa significhi democraticità interna, e come possa favorirla se non garantirla una legge, è dunque oggi il tema cruciale. **Nelle proposte esistenti spicca il richiamo alle elezioni primarie** per la scelta dei candidati, quanto meno alle cariche monocratiche. Si tratta di un sano proposito, che tuttavia non può essere imposto per legge e che, in ogni caso, ha solo un elevato valore esemplificativo.

Di sicuro ha senso che **una legge definisca la missione dei partiti** sulla base dell'art. 49 e la articoli poi in modo conseguente. Essa dovrebbe dire perciò che i partiti politici sono libere associazioni di cittadini che hanno il fine di promuovere e favorire il concorso degli stessi cittadini alla determinazione della politica nazionale. E dovrebbe proseguire asserendo che, a tal fine, i partiti a) organizzano la partecipazione dei cittadini alla formazione degli orientamenti e degli indirizzi sulle questioni di interesse collettivo che verranno sostenute dai loro rappresentanti nelle sedi locali, regionali, nazionali ed europee; b) formano i cittadini alla trattazione delle questioni di interesse collettivo e alla assunzione di responsabilità pubbliche. E solo successivamente dovrebbero essere indicate le attività, come la presentazione dei candidati, di più stretto interesse pubblico.

Ha anche senso che lo Stato punisca, ovvero neghi i suoi contributi finanziari, ai partiti che non assolvono adeguatamente a queste loro basilari missioni? Può essere forte la tentazione di stabilirlo, ma sarebbe in realtà contrario allo stesso art. 49, giacchè devono essere i cittadini a premiare o a punire. La legge qui può solo pretendere dagli statuti interni che siano previste le modalità attraverso le quali i cittadini sono messi in condizione di verificare la rispondenza delle attività svolte dal partito alle loro aspettative e alle loro esigenze.

Il che porta a un secondo punto cruciale, e cioè **se l'ordinamento possa imporre ex-ante un modello di democraticità interna** valevole per tutti i partiti politici, tale da pretendere da ciascuno di essi gli stessi tratti di democraticità che ci aspettiamo dalla nostra comunità nazionale, in termini di equilibrio di genere, o di etnie, o di religioni.

Non riteniamo che ciò sia possibile, giacché in una democrazia non può non esservi la libertà di sostenere le tesi e gli orientamenti più diversi, compresi quelli volti al cambiamento (non violento) della stessa Costituzione. In tema di religioni, del resto, nessuno ha mai pensato di sollevare questo problema davanti a un partito cattolico, non si vede come lo si potrebbe sollevare davanti ad altri. Più delicata appare a molti la questione della eguaglianza fra i sessi. Secondo questa opinione, davanti a un partito che predicasse e praticasse la diseguaglianza, lo Stato, pur non mettendone in dubbio la liceità, dovrebbe negargli i propri contributi finanziari.

Ovviamente restano fermi i divieti della legge Scelba e della legge Mancino e i principi che si oppongono alla eversione dell'ordinamento democratico-costituzionale, ormai tutelati dalle stesse Corti europee.

Per le stesse ragioni dette poc'anzi, **non si può pretendere dai partiti che assicurino l'iscrizione a chiunque**. L'iscrizione deve essere garantita, e devono esserci rimedi in caso di diniego, ma sempre sulla base dei requisiti statutariamente richiesti. Ciò che la legge deve caso mai fare— perché qui di una chiara regolazione c'è bisogno— è **disciplinare i limiti alla iscrizione ai partiti** per le categorie per le quali è la stessa Costituzione a prevederli (magistrati, militari, appartenenti alle forze di polizia e diplomatici).

Ne consegue, quindi, che i partiti, anche in base all'ordinamento internazionale, devono essere palesemente democratici, non contrari ai valori e ai principi dell'ordinamento nei quali operano, organizzati in modo da consentire e promuovere il “concorso” dei cittadini, prevedendo chiare regole di democrazia interna, arricchite e adeguate alle nuove dinamiche dei processi della democrazia che vedono un ruolo crescente attribuito alla c.d. *deliberative democracy and public consultation* [J. Fishkin, 2009], in modo tale da controbilanciare la tendenza (che esiste e che tende da sola ad acquisire forza crescente) a far essere i partiti veicoli di potere personale o di gruppo, anziché incubatori e aggregatori politici delle idee che saranno poi incarnate dalla *leadership* [L. Cavalli, 1992].

5. Una normativa che disciplini e regoli il partito politico riguarda anche il tema relativo alla sua **registrazione e agli effetti che ne conseguono**.

In tal senso, l'esperienza comparata offre diverse modalità, da un registro dei partiti politici depositato presso il Parlamento ad uno presso il Ministero dell'Interno o delle Corti di secondo grado. Tuttavia la scelta attiene, più che a giudizi qualitativi

sull'una o l'altra modalità, ai caratteri della forma di Stato (ad esempio, federale o meno) che si riverbera sul sistema partitico e sulla sua configurazione. Infatti, ad esempio, in Stati di tipo federale, laddove la libertà di associazione politica non sia uniformemente regolamentata, può accadere che i partiti politici siano liberi di registrarsi in modo diverso a seconda dello Stato membro dove decidano di avere la loro sede. Ne consegue che, in assenza di una legge federale sui partiti politici, ciascuno Stato membro possa prevedere regole proprie, in primis quelle sulla costituzione degli stessi partiti [L. Karvonen, 2007]. Naturalmente, tutto ciò produce effetti sull'intera costruzione del sistema partitico e sui singoli partiti che, così facendo, esistono (e divergono) sul piano delle regole di costituzione e di gestione, a seconda se si decida di operare a livello federale o statale.

Si può altresì notare, però, che laddove sono **le Corti ad essere depositarie dei registri dei partiti**, i rischi che vi siano ingerenze indebite della politica *tout court* sono assai minori, come testimonia la giurisprudenza comparata in tema di libertà di associazione politica. Infatti, il punto nodale della registrazione risiede soprattutto negli effetti che derivano dalla garanzia che da tale registrazione discende: da un obbligo di depositare uno statuto conforme, indicando i legali rappresentati e l'organigramma, a quello di una trasparenza dei finanziamenti e dei fondi ricevuti sia pubblici che privati, a quello di indicare una sede specificatamente definita. E' questa dunque la soluzione da preferire.

Peraltro, la registrazione come atto giuridico in sé comporta come ulteriore effetto, non soltanto la reversibilità, ossia l'indicazione delle modalità e delle procedure per la cessazione del partito politico che nella maggior parte dei casi comportano il fatto che i beni mobili e immobili del partito vengono messi all'asta oppure devoluti ad associazioni benefiche, quanto la possibilità di valorizzare appieno gli strumenti di garanzia e tutela sia del singolo associato iscritto al partito contro quest'ultimo sia del partito nei confronti di un iscritto o di un altro partito.

Tuttavia, pur prevedendo ogni statuto in genere una clausola compromissoria che demanda alla giurisdizione domestica le eventuali controversie che si dovessero manifestare nella vita interna dell'associazione, va detto che nella maggior parte dei casi su queste grava l'ipotesi di nullità, considerato che la stessa attribuisce la veste di arbitri ad una commissione nazionale di garanzia dei probiviri priva dei necessari requisiti di terzietà ed imparzialità, non essendo riconducibile la loro nomina alla volontà autonoma delle parti (come, nel caso di Alleanza Nazionale venne evidenziato dal Tribunale di Napoli con ordinanza del 22/10/2003). Ed è per questo motivo che oggi a queste clausole si affianca- ed è bene affiancare- anche **la possibilità di adire il**

**giudice anche in relazione alla lesione di diritti inviolabili, non “coperti” dalla tutela endoassociativa previsti dagli artt. 49 e 51 della Costituzione.**

In merito, l'esperienza comparata segnala vari strumenti tra loro diversificati: alcuni preferiscono, laddove si tratti di questioni di partito e non con terzi, esclusivamente le sedi arbitrali interne previste da ciascuno statuto non eliminando tuttavia la possibilità di ricorrere al giudice comune, altri invece, oltre a queste soluzioni, prevedono anche la possibilità che si possa adire il giudice, in qualche caso pure specializzato (si pensi, in particolare, al caso tedesco), per affari di partito [R. S. Katz – W. Crotty (a cura di), 2006].

6. Si sono evidenziate così le ragioni che portano oggi a ritenere di particolare utilità una legge organica sui partiti, che serva a rimetterne a fuoco la missione e concorra per ciò stesso a farli nuovamente percepire dai cittadini come strumenti a loro disposizione, non come matrice di una casta a loro contrapposta. Di una tale legge organica si sono altresì evidenziati i nodi e gli snodi principali e va solo messo in ulteriore luce, in conclusione, quanto sia stretto il suo nesso con il finanziamento pubblico dei partiti, quale che esso abbia ad essere. Ove la relativa disciplina risulti già definitivamente approvata quando la legge sui partiti verrà in discussione, i raccordi fra le due dovranno essere oggetto di particolare attenzione.

## Bibliografia sintetica

La bibliografia e sitografia sintetica indicata di seguito rappresenta soltanto un primo punto di partenza, tra gli studi apparsi più di recente, nell'analisi di un tema tanto complesso quanto ampio e articolato.

Per questa ragione, da un lato, si rinvia a quanto indicato nelle bibliografie dei volumi, dei saggi e degli articoli qui indicati e, dall'altro, a quanto, tra le opere prodotte dalla dottrina italiana e straniera che si è occupata del tema in oggetto, vi è nella disponibilità del Polo Bibliotecario del Parlamento Italiano (link: <http://opac.parlamento.it/F?RN=211911998>), delle Biblioteche italiane (link: <http://www.sbn.it/opacsbn/opac/iccu/free.jsp>) e della Biblioteca Chigiana presso gli uffici della Presidenza del Consiglio del Governo Italiano (<http://www.governo.it/Presidenza/USG/chigiana/cataloghi.html>).

Amato, G., – Clementi, F., *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2012;

Amato G., *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in “Quaderni costituzionali”, n. 3, 1994, pp. 355 e ss.;

Barbera, A., “*La democrazia “de” e “ne” partiti tra rappresentanza e governabilità*”, in Forum dei “Quaderni Costituzionali”, 2007. ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it));

Biezen, I. van, *Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe*, “British Journal of Political Science”, n. 1, 2012, pp. 187-212;

Bonfiglio, S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993;

Bracalini, P., *Partiti S.p.A.*, Milano, Ponte alle Grazie, 2012;

Brunelli, G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991;

Bryce, J., *Modern Democracies*, London, MacMillan, 1921, pag. 119;

Camera dei Deputati, *Attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di partiti politici*, Dossier di documentazione, n. 469, 2011 (XVI Legislatura);

Ceccanti, S., *Le democrazie protette e semi-protette dopo la terza ondata: da eccezione a regola*, Torino, Giappichelli, 2004;

Cheli, E. - Passigli, S., *Per un programma organico di "riforma della politica" – paper "Astrid"* (www.astrid-online.it);

Ciancio, A., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper 2009/n.11, 2009  
([http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/11\\_2009.pdf](http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/11_2009.pdf));

Clementi, F., *Finanziare una democrazia poliarchica per non alimentare il populismo*, in "Italianieuropei", n. 5, 2012;

Frosini T.E., *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2003;

Gambino, S., *Una rilettura dell'art. 49 cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in Studi in onore di F. Cuocolo, Milano, Giuffrè, 2005;

Isle, *Disposizioni sui partiti politici*, a cura di G. U. Rescigno, in "Rassegna Parlamentare", n. 3, 1999, pp. 713 e ss.;

Isle, *Indagine sul partito politico*, tomi 3, Milano, Giuffrè, 1966-1968;

Karvonen, L., *Legislation on Political Parties: A Global Comparison* in "Party Politics", n. 4, 2007, pp. 437-55;

Katz, R. e P. Mair (1994), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, 1994;

Katz, R. e P. Mair, *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in "Party Politics", n. 1, 1995, pp. 5 e ss.;

Merlini, S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009;

Onida, V., *Intervento*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, Jovene, 2009;

Rizzoni, G., *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti (<http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/partiti/rizzoni.html> ), 2003;

Rossi, E. – Gori, L. (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Pisa, Edizioni Plus, 2011;

Rubechi, M., *Meno partiti, tutti democratici*, in A. Barbera e G. Guzzetta (a cura di), *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 691 e ss.;

Thiel, M. (a cura di), *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, UK: Ashgate, 2009;

Vincenzi Amato, D., *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, Jovene, 1984.

#### Sitografia

- *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) - [<http://www.idea.int/>];
- *Administration and Cost of Elections* (A.C.E), un progetto creato dall'IDEA, IFES and UNDESA che mira a raccogliere, monitorare, sottolineare, analizzare e commentare quanto avviene tanto sul piano normativo quanto sul piano politico intorno alla tematica delle elezioni e della democrazia [[www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)];
- *Re-conceptualizing Party Democracy*, sito di ricerca finanziato dallo *European Research Council* sulla regolamentazione costituzionale dei partiti politici e del loro finanziamento in Europa, diretto dalla Prof.ssa Ingrid Van Biezen dell'Università di Leiden - [<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>];
- *Center for Deliberative Democracy* – Stanford University [<http://cdd.stanford.edu/> ].