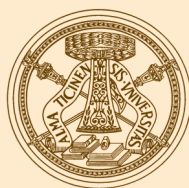


PARTITI POLITICI: ISTITUZIONI, ASSOCIAZIONI, MOVIMENTI

ATTI DEL SEMINARIO DI STUDI
(Pavia, Collegio Ghislieri, 10 ottobre 2023)

A cura di Emanuele Tuccari



2024

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

QUADERNI DELLA RIVISTA «IL POLITICO»

1. La ricomparsa della pianificazione economica in Occidente (Scritti vari, 1963, pp. 160).
2. Nuovi studi sulla pianificazione (Scritti vari, 1965, pp. 90).
3. Problemi della pianificazione sovietica (Scritti vari, 1966, pp. 220).
4. Tavola rotonda sul positivismo giuridico (Scritti vari, 1967, pp. 90).
5. Problemi economici del mondo contemporaneo (a cura di P. Scaramozzino, 1968, pp. 242).
6. Problemi attuali dell'economia dei Paesi dell'Est (a cura di P. Scaramozzino, 1969, pp. 312).
7. Omaggio a Bruno Leoni (a cura di P. Scaramozzino, 1969, pp. 166).
8. Problemi attuali della pianificazione nell'Est europeo (a cura di P. Scaramozzino, 1971, pp. 304).
9. L'introduzione delle riforme economiche nei Paesi dell'Est europeo (a cura di P. Scaramozzino, 1972, pp. 294).
10. M. Petricoli, L'occupazione italiana del Caucaso. «Un ingrato servizio da rendere a Londra» (1972, pp. 94).
11. Il Parlamento europeo e il problema della sua elezione a suffragio universale (a cura del Centro Studi sulla Comunità Europea, 1973, pp. 72).
12. Gli studi politici e sociali in Italia e il problema degli sbocchi professionali (a cura di P. Scaramozzino, 1974, pp. 178).
13. I. Garzia: Il negoziato diplomatico per i Patti lateranensi (1974, pp. 128).
14. Gli sbocchi professionali dei laureati in scienze politiche (a cura di P. Scaramozzino, 1976, pp. 150).
15. «Il Politico»: Indice venticinquennale/Cumulative Index 1950-1974 (a cura di P. Scaramozzino, 1978, pp. 320).
16. D. Bolech Cecchi, L'Accordo di due imperi. L'accordo italo-inglese del 16 aprile 1938 (1977, pp. 300).
17. L'eredità di Mao Tse-tung. Un primo bilancio (a cura del Centro Studi per i Popoli Extraeuropei, 1978, pp. 112).
18. Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro (a cura di P. Scaramozzino, 1982, pp. 320).
19. G. Donnini: L'accordo italo-russo di Racconigi (1983, pp. 304).
20. R. Tumminelli: Dézamy e l'utopia sociale (1984, pp. 104).
21. A.M. Cittadini Cipri: Italia e Francia nel secondo dopoguerra (1985, pp. 100).
22. D. Bolech Cecchi: Non bruciare i ponti con Roma (1986, pp. 528).
23. E. Costa Bona: Helsinki-Ginevra, dicembre 1939 - marzo 1940 (1987, pp. 262).
24. Il difficile cammino dell'Europa Unita/The Difficult Path of United Europe (a cura di P. Scaramozzino, 1988, pp. 160).
25. L'Europa dei capitali e delle banche. A trent'anni dai Trattati di Roma (a cura di S. Beretta, 1989, pp. 136).
26. Il difficile cammino dell'Europa Unita/The Difficult Path of United Europe (a cura di P. Scaramozzino, 1989, pp. 198).
27. Finanza pubblica, moneta e credito. Il caso italiano (a cura di S. Beretta, 1989, pp. 128).
28. La Costituzione italiana quarant'anni dopo (a cura di S. Beretta, 1989, pp. 144).
29. Il difficile cammino dell'Europa Unita/The Difficult Path of United Europe (a cura di P. Scaramozzino, 1990, pp. 292).
30. Il mondo di Vittorio Beonio-Brocchieri (a cura di A. Colombo, 1990, pp. 64).
31. Sistemi economici comparati. Casi e problemi (a cura di S. Beretta, 1991, pp. 136).
32. F. Spalla: Il controllo regionale sulle decisioni pubbliche (1991, pp. 82).
33. Pubblico e privato nel sistema economico (a cura di S. Beretta, 1992, pp. 122).
34. La tutela del mare. Contributi per una discussione (a cura di R. Bajno, 1992, pp. 120).
35. Italia-Turchia. Due punti di vista a confronto/Turkey and Italy. Two points of view in comparison (a cura di S. Beretta, 1992, pp. 212).
36. La politica economica oggi. Idee e fatti a confronto (a cura di S. Beretta, 1992, pp. 168).

PARTITI POLITICI: ISTITUZIONI, ASSOCIAZIONI, MOVIMENTI

ATTI DEL SEMINARIO DI STUDI
(Pavia, Collegio Ghislieri, 10 ottobre 2023)

A cura di Emanuele Tuccari



2024

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

QUADERNI DELLA RIVISTA “IL POLITICO”

Tutti i contributi pubblicati nel presente volume
sono stati sottoposti a referaggio in forma anonima

Volume pubblicato con il contributo
del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
dell'Università degli Studi di Pavia

ISBN 978-88-909262-7-3
Pubblicato il 30 ottobre 2024.



PAGEPress Publications
via A. Cavagna Sangiuliani, 5
27100 Pavia, Italy
T. +39.0382.1549020

INDICE

Emanuele Tuccari, <i>Un'indagine multidisciplinare sul partito politico come organizzazione "atipica"</i>	5
Silvia Illari, <i>Partiti di massa e Costituzione fra passato e presente</i>	23
Alessandra Quarta, <i>Il paradigma civilistico del partito alla prova della liquidità. Membership e organizzazione ai tempi della crisi delle organizzazioni di massa</i>	42
Flavio Chiapponi, <i>Modelli di partito e leadership politica: il caso del MoVimento Cinque Stelle</i>	64
Eugenio Salvati, <i>Organizzare la democrazia a livello sovranazionale? Il caso dei partiti europei</i>	102
Federico Bonomi, <i>I partiti politici negli statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari tra la XVII e la XIX legislatura</i>	127
Giovanni Iorio, <i>Alcune considerazioni per una legge sui partiti politici</i>	151
<i>Autori</i>	168

Un'indagine multidisciplinare sul partito politico come organizzazione “atipica”

di EMANUELE TUCCARI

Nell'introdurre il presente volume – dedicato a “Partiti politici: istituzioni, associazioni, movimenti” – desidero limitarmi soltanto ad alcune minime considerazioni, ripercorrendo sinteticamente il percorso d'indagine proposto dai diversi contributi raccolti (§ 1), prima di tratteggiare l'attuale stato dell'arte normativo (§ 2) e di suggerire dei possibili spunti di riflessione funzionali a valorizzare la dimensione necessariamente multidisciplinare dell'analisi sull'organizzazione partitica (§ 3).

Un problema complesso

Già la genesi stessa dell'iniziativa – maturata, dapprima, grazie all'assiduo confronto sull'argomento con alcuni colleghi di diritto privato (come Giovanni Iorio e Alessandra Quarta) e di Dipartimento (come Flavio Chiapponi, Silvia Illari ed Eugenio Salvati) e svoltasi, poi, in forma seminariale, presso il Collegio Ghislieri di Pavia il 10 ottobre u.s. – lascia intuire la parziale insoddisfazione riscontrata nelle ricerche di settore sull'organizzazione dei partiti politici. Quest'argomento si caratterizza non soltanto per indubbe peculiarità e per infinite sfaccettature, che rendono certamente più complessa l'analisi, ma anche per le significative conseguenze sistemiche riconducibili ad una anziché ad un'altra proposta ricostruttiva: se, secondo un'ormai celebre (e, almeno in parte, superata) notazione di Togliatti all'Assemblea Costituente, “i partiti sono la democrazia che si organizza”¹, non è difficile

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

¹ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti dell'assemblea Costituente. Discussioni. Seduta del 24 luglio 1946*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946, p. 290.

rilevare come la (presunta?) crisi², ormai protratta nel tempo, dell'organizzazione partitica tradizionale possa comportare pregiudizi destinati a riflettersi ben oltre i confini dell'ente stesso³. Oggi è rimasto molto poco della centralità sociale dei grandi partiti di massa⁴, ma ciò non ha certamente estinto l'esigenza di riflettere, proprio nell'interesse dell'intero sistema democratico, sulle caratteristiche e sulle dinamiche di gruppi che perlomeno, secondo la nota "minimal definition" di Sartori, si presentano alle elezioni e sono così capaci di collocare candidati alle cariche pubbliche⁵.

Qui si è scelto pertanto di confrontarsi con le principali questioni relative ai partiti politici come organizzazioni, avviando una riflessione multidisciplinare – nella consapevolezza delle sfide poste dalle *peculiarità e, in un certo senso, dall'atipicità dell'organizzazione "partito"* – tramite il coinvolgimento di studiosi non soltanto di diversi ambiti giuridici, ma anche di differenti scienze sociali (affiancando ai giuristi,

² Per evitare di descrivere semplicisticamente la presunta "crisi" dei partiti politici, si suggerisce la lettura delle puntuali riflessioni di G. PASQUINO (*Nuovo corso di scienza politica*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 218 ss.), che sottolinea come, in verità, si debba forse parlare, più che di una "crisi" intesa nel senso comunemente dato al termine, di una continua trasformazione (valorizzando così anche il significato etimologico della parola). Ne deriva, ancora una volta, la conferma della necessità di ripensare all'evoluzione del partito, che, con il passare del tempo, sembra essere molto profondamente mutato. Sulla "crisi", riletta nella prospettiva della "trasformazione", dei partiti politici (e ancora di più del sistema dei partiti), v. anche, *inter alios*, S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, in "Politica del diritto", 2018, pp. 169 ss., 202 ss.

³ Si tratta di considerazioni diffuse anche al di là dell'ambito più strettamente giuridico. Notazioni rilevanti sull'intreccio fra dimensione interna ed esterna dell'associazionismo partitico sono presenti, per esempio, anche nelle riflessioni di Antonio Gramsci sull'etica di gruppo (*Pensare la democrazia. Antologia dai «Quaderni del carcere»*, Torino, Einaudi, 1997, p. 285).

⁴ Per un'opportuna analisi storica sull'evoluzione dei partiti politici, che, pur rivestendo certamente un ruolo fondamentale, è qui possibile, per esigenze espositive, solo richiamare, v., *ex multis*, P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008", Napoli, Jovene, 2009, pp. 45 ss.; P. POMBENI (a cura), *Storia dei partiti italiani*, Bologna, Il Mulino, 2016; I. GRANATA, *Storia dei partiti e dei movimenti politici italiani*, Milano, Le Monnier Universitaria, 2024.

⁵ Secondo la nota "minimal definition" di Giovanni Sartori, infatti, "a party is any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public office" (S. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, London, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1976, pp. 58 ss., pp. 63-64).

in particolare, esperti di scienza politica)⁶. Non deve stupire pertanto l'odierna collocazione delle considerazioni finali, rielaborate all'esito del primo confronto seminariale, nella collana – riconducibile al Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Pavia – dei Quaderni della rivista “Il Politico”.

1. *Una panoramica sull'indagine*

L'analisi prende le mosse dalle riflessioni di carattere (storico e) giuridico di Silvia Illari, funzionali anche a contestualizzare l'evoluzione della peculiare organizzazione partitica nel tempo e nell'ordinamento costituzionale. Il percorso d'indagine sottolinea poi, grazie al contributo di Alessandra Quarta, l'esigenza di un ripensamento della *membership* (da sempre caratterizzante il paradigma organizzativo dei partiti politici), sollevando, in particolare, il problema del terzo che, pur senza associarsi direttamente all'ente, può assumere una posizione giuridica qualificata e meritevole di esser analizzata pertanto alla luce della disciplina generale dei contratti. L'analisi del partito politico come organizzazione viene posta successivamente al centro delle riflessioni politologiche di Flavio Chiapponi, che sviluppa le sue considerazioni sui diversi modelli di partito proprio nel solco dell'inevitabile confronto fra personalizzazione e struttura (con una particolare attenzione all'evoluzione del M5S). All'indomani delle recenti elezioni europee risultano purtroppo fundamentalmente confermate le perplessità di Eugenio Salvati sui cc.dd. “partiti europei” – visti più come “partiti di partiti” che come partiti veri e propri – nonostante possano contribuire, almeno in astratto, “a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini

⁶ Riflettere, in un'ottica multidisciplinare, sull'atipicità dell'organizzazione “partito” significa riprendere, per un verso, l'insegnamento generale secondo cui “non siamo studiosi di certe materie, bensì di problemi. E i problemi possono passare attraverso i confini di qualsiasi materia o disciplina” (K. R. POPPER, *Congetture e confutazioni*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 118); e, per un altro, l'insegnamento specifico derivante dalle considerazioni di chi – consapevole dell'esistenza già di un'ampia indagine storica e sociologica – articola(va), seppur in un contesto profondamente diverso dall'attuale, l'analisi giuridica sui partiti come associazioni, organi, istituzioni ed elementi del sistema di governo (P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 7 ss.).

dell'Unione" (art. 10, par. 4, TUE). Dopo il *focus*, a cura di Federico Bonomi, sull'evoluzione del complesso rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici (a partire soprattutto dall'analisi dei relativi statuti e regolamenti), le presenti riflessioni si concludono con alcune notazioni, *de iure condito* e *de iure condendo*, di Giovanni Iorio. Quest'ultimo – che ha già più volte messo assieme la prospettiva del giusprivatista (attraverso un'attenta analisi della disciplina del fenomeno associativo e delle singole disposizioni statutarie)⁷ con ulteriori sensibilità giuspubblicistiche⁸ e, per così dire, più genericamente "culturali" (che lo hanno spinto, in passato, non soltanto ad affrontare molti dei temi trattati nel presente volume, ma perfino a farne ragione di "piacere narrativo" per un pubblico più ampio di lettori)⁹ – sottolinea, pur muovendo dall'odierno dettato (soprattutto dall'art. 16) del codice civile, l'esigenza di un profondo ripensamento della materia, provando ad indicare conclusivamente i punti salienti di un'eventuale nuova legge sui partiti politici.

2. *Lo stato dell'arte normativo: "un principio, poche regole e molte eccezioni"?*

Anche in un'analisi sintetica dell'attuale panorama normativo non si può che muovere dall'ovvia notazione che i partiti politici rientrano fra le formazioni sociali ritenute meritevoli di un'espressa menzione, tutela e disciplina già a livello costituzionale. Secondo, infatti, l'articolo 49 Cost. – seppure da leggersi congiuntamente con una serie di altre previsioni (e, in particolare, perlomeno con gli artt. 2, 3, 18 Cost.) – "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Le scarse indicazioni contenute nella formulazione costituzionale statuiscano il

⁷ Fra i numerosi contributi dell'Autore sull'argomento si richiamano, in particolare, gli studi monografici: G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, ESI, 2018; ID., *Il nuovo statuto del Movimento 5 stelle. I chiaroscuri della democrazia digitale*, Napoli, ESI, 2022.

⁸ Si segnalano, al riguardo, i contributi raccolti nel recente volume G. IORIO e P. ZICCHITTO (a cura), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2021.

⁹ Cfr. G. IORIO, *La Repubblica segreta*, Roma, L'Erudita, 2018.

principio generale della centralità sistematica dei partiti nell'ordinamento, convergendo soprattutto sui profili riguardanti il *pluralismo*, la *competizione* e la *parità di chances*. Di lì si è poi sviluppato un ampio dibattito – che, in verità, trovava le sue premesse già nell'aspro confronto emerso sul punto nell'ambito dell'Assemblea Costituente¹⁰ – circa la locuzione “con metodo democratico”, declinata, come noto, diversamente dagli interpreti: a chi legge(va) l'art. 49 Cost. come espressione del modello della c.d. “democrazia *fra* i partiti”¹¹ si contrappone(va) chi, a questo primo aspetto, affianca(va) quello della c.d. “democrazia *nei* partiti”¹².

¹⁰ Per una ricostruzione delle diverse posizioni emerse nell'ambito dell'Assemblea Costituente, ma provenienti da tradizioni culturali lontane (e destinate poi a confrontarsi anche nella stagione costituzionale successiva), v., per tutti, D. PALANO, «*La democrazia che si organizza*». *Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, in “Ragion pratica”, 2021, pp. 57 ss. Tutti i resoconti del dibattito – assieme con altri documenti e molte informazioni interessanti – sono oggi facilmente reperibili *online* sul sito della Camera dei Deputati (<https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>).

¹¹ Cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 30; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in “Il Politico”, 1950, p. 20; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 204; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, Cedam, 1976, p. 872; M. PIAZZA, “*Rocco e i suoi ex-fratelli*”: *la democrazia interna al Partito popolare italiano fra autonomia ed eteronomia*, in “Giur. cost.”, 1995, p. 1140.

¹² Cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in “Arch. giur. Filippo Serafini”, 1951, p. 20; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in “Jus”, 1969, p. 27; G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950, p. 133; A.A. BARBERA, *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), “La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 245 ss.; V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1957, p. 129; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in “Enc. giur.”, XXII, Roma, Treccani, 1990, p. 4; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., “Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008”, cit., p. 98. Di grande interesse risultano pure le recenti riflessioni di chi ha proposto di avvalersi anche delle tecniche di “machine learning” e di “data management” per migliorare, dapprima, come misurare e, poi, come praticare la democrazia nei partiti (“Intra-Party Democracy”, IPD). Sul punto, cfr., per tutti, C. NOVELLI, G. FORMISANO, P. JUNEJA, G. SANDRI, L. FLORIDI, *Artificial Intelligence for the Internal Democracy of Political Parties*, in “Minds & Machines”, 2024, 34, 36, pp. 1 ss.

Alle non indifferenti problematiche già rilevate nel testo si aggiunge poi, com'è già stato condivisibilmente notato, il fatto che «l'organizzazione di tipo democratico è stata di volta in volta identificata con l'adozione del metodo collegiale e del metodo maggioritario, con l'organizzazione di tipo corporativo, con il principio della parità di

La formulazione “con metodo democratico”, per i primi, è riferita soltanto alla prospettiva della necessaria competizione elettorale con una proiezione applicativa, pertanto, esclusivamente all’esterno dell’organizzazione, mentre, per i secondi, la medesima formulazione merita di svolgere un ruolo significativo anche all’interno dell’ordinamento di ciascun partito. A lungo – nonostante, come si è detto, autorevoli voci contrarie – l’orientamento prevalente è stato quello della c.d. “democrazia *fra* i partiti”, con il corollario – percepito, in verità, come problematico anche da parte dei sostenitori della c.d. “democrazia *nei* partiti” – della relativa sindacabilità delle dinamiche interne ai partiti politici¹³.

La centralità sistematica riservata dalla Costituzione ai partiti politici ha suscitato però, oltre che l’attenzione d’illustri giuspubblicisti, l’interesse di chi, mediante la contestualizzazione della democrazia pluralista nel rapporto tra persona e comunità, ha riconosciuto in quest’ultima una dimensione intermedia tra l’individuo e lo Stato. Qui, tra le formazioni sociali previste e garantite dall’art. 2 Cost., s’inclu-

trattamento dei soci» (G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell’associato in un regime pluralistico*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 92 s.). Non manca, in altri termini, confusione attorno a cosa s’intenda, con esattezza, per organizzazione “democratica”.

¹³ Lo sottolineano, di recente, G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 61 ss.; M. PERINI, *I partiti politici e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 176 ss.; e, in tempi più risalenti, C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova, Cedam, 1984; Id., *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in “Giur. Cost.”, 1991, pp. 2994 ss.; E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 1985, p. 1051.

Nell’ambito della letteratura giusprivatistica, un importante ruolo è stato svolto con riferimento alla sindacabilità delle dinamiche interne ai partiti politici dalle riflessioni (di segno opposto) di M. BASILE (*L’intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 193 ss.; e, con un intento più di carattere informativo, v. Id., *Associazioni, fondazioni, comitati*, in “Riv. dir. civ.”, 1990, II, pp. 201 ss., spec. pp. 205 ss., 212 ss.); e soprattutto di F. GALGANO (*Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36-42*, II ed., in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura) “Commentario del Codice Civile”, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1976, pp.158 ss.; Id., *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in “Riv. trim. dir. proc. civ.”, 1984, pp. 378 ss.). Ancor oggi grande sembra la confusione giudiziale, v., più di recente, M. V. DE GIORGI, *Partiti politici (Diritto privato)*, in “Le parole del diritto. Scritti in onore di Carlo Castronovo”, II, Napoli, Jovene, 2018, pp. 1131 ss. (poi ripubblicato in M. V. DE GIORGI, *Enti del primo libro e del Terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, pp. 333 ss.).

dono – ormai “classicamente” – quelle che operano attraverso gli schemi e le forme “dell’autonomia negoziale dei privati”¹⁴. Non stupisce allora che partiti politici e sindacati – anche per via di ragioni di carattere storico – abbiano assunto la natura giuridica di associazioni e, in particolare, di “associazioni non riconosciute”¹⁵ (seppure, secondo alcune recenti ricostruzioni, “atipiche”)¹⁶.

Ne derivano *poche regole* ascrivibili, per l’appunto, alla disciplina delle associazioni non riconosciute e – attraverso soprattutto il richiamo contenuto nell’art. 36 cod. civ. (“l’ordinamento interno e l’amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati”) – all’autonomia negoziale dei privati. Alle scarse disposizioni normative dedicate alle associazioni non riconosciute si affiancano poi le regole statuite per le associazioni riconosciute dal codice civile (che non presuppongono il riconoscimento dell’ente)¹⁷. Si tratta, ancor oggi, dell’unica disciplina generale

¹⁴ P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in “Persona e comunità”, Padova, Cedam, (rist.) 1987, vol. I, p. IX.

¹⁵ Al riguardo, sono considerati ormai dei veri e propri “classici” del pensiero giuridico soprattutto le riflessioni di P. RESCIGNO (raccolte nei volumi di *Persona e comunità*, cit.) e, seppure con un’impostazione metodologica differente, di F. GALGANO (*Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36-42*, cit., pp. 1 ss., 136 ss.; Id., *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in “Riv. dir. civ.”, 1966, pp. 507 ss.).

¹⁶ Non mancano, infatti, contributi diretti proprio a sottolineare le peculiarità dell’associazione partitica rispetto alle altre associazioni; cfr., *ex multis*, A. QUARTA, *Il partito politico tra istituzione, contratto associativo e comunità*, in “Rass. dir. civ.”, 2018, pp. 901 ss. Sul punto, per una trattazione sistematica, v. G. VECCHIO, *I partiti*, in P. PERLINGIERI (a cura), “Tratt. dir. civ. C.N.N.”, Napoli, ESI, 2016; e, nella manualistica, v. A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, XXVI ed., Milano, Giuffrè, 2023, pp. 173-174.

¹⁷ Di recente, v., in giurisprudenza, Cass. 8 febbraio 2024, n. 3575, con nota di M. RENNA, in “Nuova giur. civ. comm.”, 2024, pp. 820 ss. Per una panoramica circa il dibattito sulle modalità dell’applicazione – diretta (cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36-42*, cit., p. 177; V. MONTANI, *Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute*, in G. PONZANELLI (a cura), “Le associazioni non riconosciute”, in “Il Codice Civile. Commentario”, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 67-76) o in via analogica (cfr. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, vol. I, III ed., in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura), “Trattato di diritto privato”, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 235-238; M. MALTONI, *Da associazione non riconosciuta ad associazione riconosciuta e la trasformazione degli enti del libro primo del codice civile*, in “Riv. dir. comm.”, 2019, I, pp. 419 ss.) – delle norme sulle associazioni riconosciute alle associazioni non riconosciute, v., di recente, E. CUSA, *Il consorzio tra soggettività, responsabilità e tipicità*, in “Riv. dir. civ.”, 2024, pp. 332-333. Per alcune recenti riflessioni su soggettività e personalità

chiamata a regolare i profili organizzativi dei partiti politici. Nonostante molti tentativi (finora tutti falliti) di approvare una vera e propria legge “ad hoc”, l’ordinamento si ritrova, infatti, ancora privo di un’organica normativa, ma, date le indubbie peculiarità dei partiti, ricco di *numeroso disposizioni eccezionali*.

Si pensi, innanzitutto, all’art. 6-*bis* (“Garanzia patrimoniale”) della legge 3 giugno 1999, n. 157 (“Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici”), laddove, con riferimento ai partiti e ai movimenti politici partecipanti ad elezioni per il Parlamento nazionale, per il Parlamento europeo o per i consigli regionali, si esonera dalla responsabilità solidale per i debiti dell’associazione chi sia istituzionalmente investito, ai sensi dell’atto costitutivo o dello statuto, di cariche amministrative e non abbia agito con dolo o colpa grave¹⁸. Si tratta di un’importante deroga di favore, in materia di responsabilità, nei confronti di chi è chiamato ad amministrare i partiti e i movimenti politici considerati maggiormente significativi.

Ancora più rilevanti sono probabilmente le previsioni contenute nel decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la *democraticità* dei partiti e della contribuzione indiretta a loro favore”)¹⁹. Quest’intervento normativo, come noto, abolisce il rimborso

giuridica, cfr., *ex multis*, A. BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, in “Riv. dir. civ.”, 2018, pp. 647 ss.; ID., *Soggettività giuridica implicita e associazione non riconosciuta*, in “Jus civile”, 2023, pp. 292 ss.

¹⁸ L’art. 6-*bis* della legge 3 giugno 1999, n. 157 recita così: “Le risorse erogate ai partiti ai sensi della presente legge costituiscono, ai sensi dell’articolo 2740 del codice civile, garanzia ai fini dell’esatto adempimento delle obbligazioni assunte da parte dei partiti e movimenti politici beneficiari delle stesse. I creditori dei partiti e movimenti politici di cui alla presente legge non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l’adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave”. In giurisprudenza, sulla mancata estensione della deroga di cui all’art. 6-*bis* della legge 3 giugno 1999, n. 157 ai gruppi parlamentari (alla luce della loro non assimilabilità ai partiti politici, di cui non rappresentano, secondo i giudici di legittimità, una mera proiezione parlamentare), v. Cass. 20 marzo 2023, n. 7929, in “Giust. civ. Mass.”, 2023.

¹⁹ Per una recente riflessione sistematica, anche tramite il prisma della legge 21

delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l'attività politica e disciplina, al contempo, "le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti" (art. 1). Questi requisiti – indicati soprattutto dall'art. 3 del decreto legge (come successivamente integrato e modificato dalla legge di conversione) – non appaiono particolarmente pregnanti²⁰, ma devono comunque essere contenuti dallo statuto di ciascun

febbraio 2014, n. 13, v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 129 ss.

²⁰ È ciò che emerge, con una certa chiarezza, dalla lettura dell'odierno testo proprio dell'art. 3 (rubricato "Statuto") del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 (come successivamente integrato e modificato dalla legge di conversione): "(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, nonché 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'articolo 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 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 [...] (4) [...]".

partito politico per essere poi sottoposti al vaglio della «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici» (istituita dall'art. 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96)²¹. La Commissione, solo dopo aver valutato la conformità

²¹ In realtà, l'intero Capo II del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 è dedicato a "democrazia interna, trasparenza e controlli". Qui, oltre al suddetto art. 3, ci si limita a riportare gli obblighi di trasparenza sanciti dall'art. 5 (rubricato "Norme per la trasparenza e la semplificazione" e più volte modificato e integrato successivamente): "(1). I partiti politici assicurano la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti, anche mediante la realizzazione di un sito internet che rispetti i principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di semplicità di consultazione, di qualità, di omogeneità e di interoperabilità. (2). Entro il 15 luglio di ciascun anno, nei siti internet dei partiti politici sono pubblicati gli statuti dei partiti medesimi, dopo il controllo di conformità di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, nonché, dopo il controllo di regolarità e conformità di cui all'articolo 9, comma 4, della legge 6 luglio 2012, n. 96, il rendiconto di esercizio corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, la relazione del revisore o della società di revisione, ove prevista, nonché il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico. Delle medesime pubblicazioni è resa comunicazione ai Presidenti delle Camere e data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano. Nel medesimo sito internet sono altresì pubblicati, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento. Ai fini di tale pubblicazione, i membri del Parlamento e i titolari di cariche di Governo comunicano la propria situazione patrimoniale e di reddito nelle forme e nei termini di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441. (2-bis). I soggetti obbligati alle dichiarazioni patrimoniale e di reddito, ai sensi della legge 5 luglio 1982, n. 441, e successive modificazioni, devono corredare le stesse dichiarazioni con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o a mezzo di comitati costituiti a loro sostegno, comunque denominati, a titolo di liberalità per ogni importo superiore alla somma di 500 euro l'anno. Di tali dichiarazioni è data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano quando sono pubblicate nel sito internet del rispettivo ente. I contributi ricevuti nei sei mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento, o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, sono pubblicati entro i quindici giorni successivi al loro ricevimento. (3). I rappresentanti legali dei partiti beneficiari dei finanziamenti o dei contributi erogati in favore dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 sono tenuti a trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati, con le modalità stabilite dalla stessa Presidenza, l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore, nell'anno, a euro 500. L'obbligo di cui al periodo precedente deve essere adempiuto entro il mese solare successivo a quello di percezione ovvero, in caso di finanziamenti o contributi di importo unitario inferiore o uguale a euro 500, entro il mese di marzo dell'anno solare successivo se complessivamente superiori nell'anno a tale importo. In caso di inadempienza al predetto obbligo ovvero in caso di dichiarazioni mendaci, si applica la disciplina sanzionatoria di cui al sesto comma dell'articolo 4 della

dello statuto alle prescrizioni legislative (ossia solo dopo avere verificato la presenza dei requisiti di «democraticità» e trasparenza), procede all'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti politici riconosciuti. L'iscrizione e la permanenza del partito nel registro sono condizioni necessarie – ai sensi dell'art. 4, c. 7, del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 – per accedere alle detrazioni per le contribuzioni liberali in denaro (*ex art. 11 del medesimo decreto*) nonché alla destinazione volontaria del due permille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (*ex art. 12 sempre del medesimo decreto*). Partiti (e movimenti) politici interessati ad usufruire dei benefici previsti dal decreto sono tenuti pertanto ad autoregolarsi con uno statuto caratterizzato da requisiti minimi di «democraticità» e trasparenza; di contro, i partiti (e movimenti) politici disinteressati ad usufruire dei benefici potranno evitare di predisporre statuti fondati sui richiamati principi (minimi) di «democraticità» e trasparenza.

A conferma della ricostruzione appena delineata è successivamente

citata legge n. 659 del 1981. L'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi è pubblicato in maniera facilmente accessibile nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano. L'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi è pubblicato, come allegato al rendiconto di esercizio, nel sito internet del partito politico. Ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nei siti internet di cui al quarto e quinto periodo del presente comma non è richiesto il rilascio del consenso espresso degli interessati. La documentazione contabile relativa ai finanziamenti e ai contributi di cui al presente comma, ricevuti nell'anno solare precedente, è trasmessa alla Commissione di cui all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, entro il termine di cui al secondo periodo del comma 4 del medesimo articolo 9. (4). Ai sensi e per gli effetti del presente articolo, sono equiparati ai partiti e movimenti politici: a) le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione è determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, o l'attività dei quali si coordina con questi ultimi anche in conformità a previsioni contenute nei rispettivi statuti o atti costitutivi; b) le fondazioni, le associazioni e i comitati i cui organi direttivi o di gestione sono composti per almeno un terzo da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero che ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti; c) le fondazioni, le associazioni e i comitati che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni, di membri di organi o articolazioni comunque denominate di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo. (4-bis). [...]”.

intervenuta la legge (elettorale) 3 novembre 2017, n. 165, c.d. «*Rosatellum bis*». Quest'ultima normativa specifica come i partiti politici non iscritti nel registro nazionale dei partiti politici riconosciuti (ai sensi degli artt. 3 e 4 del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149) siano tenuti, al fine di partecipare alla competizione elettorale, soltanto a presentare una dichiarazione – sottoscritta dal legale rappresentante e autenticata dal notaio – riportante il nome del legale rappresentante del partito (o del gruppo politico organizzato), il soggetto titolare del contrassegno depositato, la sede legale nel territorio dello Stato, gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la composizione e le relative attribuzioni (art. 1, c. 6, del c.d. «*Rosatellum bis*»)²².

Nessun obbligo puntuale di «democraticità» (e trasparenza) sembra vincolare pertanto partiti (e movimenti) politici pronti a rinunciare ad agevolazioni e benefici fiscali. Questi ultimi manterranno un'ampia libertà e autonomia organizzativa ai sensi dell'art. 36 cod. civ.²³

3. *Verso un ripensamento “multidisciplinare” dell’organizzazione “atipica” dei partiti nell’odierno sistema democratico?*

Se allora la ragion d'essere del partito politico sembra affondare le

²² Sulle conseguenze dei diversi sistemi elettorali sulla disciplina stessa dei partiti politici, v., *ex multis*, G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 23 ss.; G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDDO (a cura di), “Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico””, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 77 ss.

²³ Sul punto, con attenzione specifica al problema del finanziamento dei partiti all'indomani dell'approvazione della l. n. 47 del 2014, di conversione del d.l. n. 149 del 2013, v. G. GITTI, *Il rapporto partiti-gruppi di interesse. L'influenza del sistema economico sul sistema dei partiti e il problema del loro finanziamento*, in AA.VV., “Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano”, Napoli, ESJ, 2015, p. 92. Per una visione diversa (diretta a valorizzare al massimo la democraticità interna nelle associazioni e nei partiti politici), anche nella prospettiva giusprivatistica, v. C. M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, Jovene, 1977, p. 16; P. PERLINGIERI, *Francesco Galgano e i partiti politici*, in “Rass. dir. civ.”, 2014, pp. 629 ss. (poi pubblicato anche negli Atti del convegno «*Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*», organizzato a Roma dalla Società Italiana Studiosi di Diritto Civile il 30 gennaio 2013: *Conclusioni*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, cit., p. 227 s.); C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, in “Rass. dir. civ.”, 2018, pp. 873 ss.

radici nell'ineludibile carattere della socialità del diritto, trovando giustamente tutela già nella carta costituzionale, la vita stessa del partito finisce per apparire come un costante confronto fra autonomia ed eteronomia, inerpicandosi, com'è stato recentemente sottolineato, "lungo il discrimine che separa il momento della libertà da quello dell'autorità"²⁴. Ciò non deve stupire più di tanto, data la complessità di un soggetto (il partito) che, pur essendo una frazione, si muove verso l'intero, presentandosi "come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l'interesse generale dell'intera collettività"²⁵.

Ne deriva l'esigenza (se non addirittura l'urgenza!) di riflettere oggi – anche alla luce dell'assetto normativo così sinteticamente delineato nonché della giurisprudenza che si è ripresa ad occupare di recente, specie a partire da una serie di casi riguardanti il M5S, dell'argomento²⁶ – da una diversa prospettiva sui *partiti politici come organizzazioni*. Si dovrà così necessariamente guardare, per quanto possibile, all'interno, ma anche all'esterno dei partiti, nella consapevolezza dell'ineliminabile ruolo da protagonisti che sono, in ogni caso, chiamati a svolgere come gruppi nell'attuale dinamica democratica²⁷.

²⁴ G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, cit., p. 14.

²⁵ C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in "Quaderni di 'Ricerca'", s.l., 1949 (oggi ripubblicato, con una nota introduttiva di F. LANCHESTER, in "Nomos", 2015, 2, p. 5). Giungono a conclusioni almeno parzialmente similari sul ruolo "istituzionale" del partito – inteso, nonostante il mancato abbandono della prospettiva rivoluzionaria, come "moderno Principe" – A. GRAMSCI (*Note sul Machiavelli sulla politica e sullo Stato moderno*, Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 80) e – all'esito della visione del c.d. "partito nuovo" – P. TOGLIATTI (*La via italiana al socialismo*, L. GRUPPI, P. ZANINI (a cura), Roma, Editori Riuniti, 1972, pp. 42 ss.). Non sono lontani, al riguardo, neanche gli esiti di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., pp. 14 ss. Sul punto, per una ricostruzione complessiva, v. D. PALANO, «La democrazia che si organizza». *Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, cit., pp. 62 ss.

²⁶ Risultano fondamentali, specie nell'analisi dell'ordinamento interno dei partiti, le considerazioni svolte sui modelli organizzativi tra nuova regolazione legislativa e recenti decisioni giurisprudenziali (sulla tutela del singolo nei casi di diniego di ammissione e di esclusione dal partito). Sul punto, cfr., per tutti, G. CARAPEZZA FIGLIA, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSECCHI (a cura), "Partiti politici e sistema ordinamentale", Napoli, ESI, 2018, pp. 93 ss., spec. pp. 105 ss.

²⁷ Può forse rileggersi, in quest'ottica, anche il dibattito tradizionale sul "metodo democratico": cfr., *ex multis*, A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in "federalismi.it", n. 24/2014, p. 4; T. MARTINES, *Partiti*,

Tali spunti di riflessione devono muovere dalla *peculiarità del partito politico come organizzazione chiamata a svolgere funzioni specifiche ed essenziali nell'attuale contesto sociale, giuridico ed istituzionale*. Se, infatti, è vero (come si avrà modo di sottolineare grazie al contributo di Federico Bonomi) che i partiti politici non vanno confusi con i gruppi parlamentari, non è men vero che i partiti non possono esser acriticamente assimilati alle altre associazioni (comprese quelle politiche): spetta, infatti, ai partiti lo svolgimento di funzioni non assolvibili da altre organizzazioni. S'intrecciano così, secondo un temperamento del tutto peculiare, natura associativa (negoziale e non)²⁸ e politico-istituzionale²⁹: i partiti si configurano come associazioni che “presentano candidati alle elezioni, molti dei quali, se eletti, costituiranno la compagine di governo; sono luogo e strumento per la partecipazione politica di un gran numero di cittadini; formulano programmi che costituiranno la base delle politiche pubbliche, ottengono cariche di governo e governano con l'obiettivo di essere rieletti e, quindi, in maniera, nei limiti del possibile «responsabile»”³⁰.

sistema di partiti, pluralismo, in “Opere”, tomo IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 93 ss. Com'è già stato sottolineato da parte della dottrina, infatti, le prassi – e le regole statutarie – invalse nei partiti sembrano aver a lungo privilegiato «la dimensione “associativa” su quella “istituzionale”» (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”, cit., p. 16).

²⁸ Anche in termini più generali, in verità, convivono sempre aspetti negoziali ed istituzionali nel fatto associativo, trovando una saldatura attorno all'azione unitaria del gruppo per la realizzazione di un determinato fine ideale (o comunque non di lucro), v., per tutti, D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, Jovene, 1984, pp. 159 ss. Nel caso dei partiti politici, però, sembra aggiungersi alla consueta (e già molto complessa) combinazione fra aspetti negoziali ed istituzionali nell'ambito delle associazioni un ulteriore aspetto specifico di carattere politico-istituzionale.

²⁹ Sul punto, cfr., per tutti, F. BONINI, *Una “istituzionalità cosiddetta esterna”. Sui partiti nella storia costituzionale della Repubblica*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSECCHI (a cura), “Partiti politici e sistema ordinamentale”, cit., pp. 19 ss.

³⁰ G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., 224. Nella medesima direzione, seppure da una prospettiva più filosofica, sembrano muoversi le considerazioni (compatibili anche con i rilievi svolti nel testo) di D. PALANO, «*La democrazia che si organizza*». *Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, cit., pp. 71-72 (“se le visioni *competitiva* e *integrativa* della democrazia tendono a negare (o comunque a sottovalutare) una simile funzione, proprio

Fermo restando allora la *natura giuridica di associazioni* (e, in particolare, di associazioni non riconosciute, forse anche per evitare rischi di un'esagerata intromissione statale nelle dinamiche organizzative) dei partiti politici, da cui deriva, come si è visto, l'applicazione delle *poche regole previste dal codice civile*, le *numerose eccezioni* riportate trovano nelle *funzioni specifiche ed essenziali* dei partiti una (almeno parziale) spiegazione.

Sembrano così doversi rintracciare proprio nella delicatezza e nella complessità del ruolo svolto dai partiti, per esempio, le ragioni della disciplina di favore riconosciuta a vantaggio di chi sia investito, ai sensi dell'atto costitutivo o dello statuto, di cariche amministrative nei partiti e nei movimenti politici partecipanti ad elezioni per il Parlamento nazionale, per il Parlamento europeo o per i consigli regionali dall'art. 6-bis della legge 3 giugno 1999, n. 157.

Così come appare inevitabilmente legato al dibattito pubblico sui costi della politica e della democrazia l'aspro confronto relativo al finanziamento che, con il suddetto decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13), ha portato all'abolizione del finanziamento pubblico diretto³¹. La logica sottostante – ancor oggi fatta oggetto di critiche serrate (quanto meno comprensibili) – sembra risiedere nell'idea di scongiurare l'afflusso di finanziamenti erogati poco chiaramente nei confronti di associazioni di diritto privato, ma di concedere, come si è visto, dei (minori) benefici indiretti, chiedendo ai partiti, d'altro canto, il rispetto di obblighi (seppure minimi) di democrazia interna e di trasparenza. Il

alcune delle concezioni del partito che sfociarono nella discussione sulla Carta del '48 [...] possono offrire invece degli strumenti preziosi per ripensare il ruolo costitutivo del partito [...] E proprio in questa direzione – convergendo con alcune delle proposte che sono emerse nel recente dibattito teorico – può diventare praticabile l'obiettivo di collocare la funzione costitutiva del partito all'interno di una teoria agonistica della democrazia, o anche nel quadro di una versione rivisitata della democrazia deliberativa [...] più semplicemente, riconoscere il ruolo cruciale della funzione costitutiva significa ricondurre la fisionomia originaria del partito alla capacità, o alla pretesa, di dare visibilità – sulla scena del conflitto politico – a una determinata linea di divisione, 'nominando' una parte che in precedenza non esisteva, o che non aveva rappresentazione”).

³¹ Per una recente panoramica delle problematiche sottese all'odierna disciplina del finanziamento dei partiti politici, v., per tutti, F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSCECHI (a cura), “Partiti politici e sistema ordinamentale”, cit., pp. 127 ss.

dato di fondo, però, è indiscutibile: l'ordinamento è pronto – seppur indirettamente – ad investire delle risorse pubbliche per supportare organizzazioni, come i partiti politici, che svolgono attività comunque d'interesse generale³².

I partiti si configurano pertanto come organizzazioni (e, in particolare, associazioni) decisamente “atipiche”. E ciò non tanto per essere espressione (come tutte le associazioni non riconosciute regolate dall'accordo degli associati ai sensi dell'art. 36 c.c.) di una anziché di un'altra conformazione dell'autonomia privata, quanto soprattutto per essere inevitabilmente contraddistinte anche dalle loro funzioni, del tutto peculiari ed essenziali, di carattere politico-istituzionale.

Inutile poi nascondersi dei profili ulteriori – sempre derivanti dalla suddetta peculiare combinazione (associativa e politico-istituzionale) – che finiscono per incidere inevitabilmente sulla disciplina stessa dei partiti.

In particolare, i partiti contribuiscono, in maniera decisamente differente rispetto agli altri gruppi, a creare la volontà legislativa chiamata ad incidere sulla loro stessa disciplina: le associazioni, come noto, vengono spesso consultate ed interpellate laddove si tratti di regolare determinati settori in cui esercitano la loro attività, ma i partiti politici concorrono di certo in modo diverso e più immediato a formare la volontà legislativa chiamata ad elaborare un'eventuale loro

³² Un'idea, almeno in parte, simile sembra caratterizzare pure la riforma del Terzo Settore. Si è già cercato di sottolineare quest'aspetto in E. TUCCARI, *La disciplina “democratica” nelle associazioni non riconosciute fra codice del Terzo settore e codice civile*, in “Resp. civ. prev.”, 2019, pp. 438 ss., pp. 450 ss. Ciò non significa chiaramente trascurare le rilevanti differenze fra le diverse fattispecie e normative. Così, secondo l'opinione condivisibile di L. GORI (*I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in “Osservatorio AIC”, n. 5/2023, p. 28), “si deve rilevare [...] che le logiche della disciplina del Terzo settore non sono automaticamente trasferibili nell'ambito dei partiti politici. La *ratio* del Codice del Terzo settore ha una finalità peculiare, essendo preordinata a *incentivare* una determinata manifestazione del pluralismo sociale, civilisticamente ben definita, e non direttamente a regolarla (ben potendo svolgere la propria attività fuori dal perimetro del Terzo settore). Nel caso dei partiti politici, invece, si tratta della disciplina sostanziale – per quanto desumibile dall'art. 49 Cost. – dell'organizzazione e del funzionamento di una determinata formazione sociale improntata ad un principio di democraticità, necessaria condizione per consentire, tramite la presenza nelle istituzioni e nella società, di determinare la politica nazionale. Non è, quindi, una disciplina (solo) promozionale (come lo è, invece, l'attuale disciplina sul finanziamento dei partiti di cui al decreto-legge n. 149/2013)”.

regolamentazione. Ciò finisce per aver un impatto sulla disciplina stessa dei partiti, che, data l'estrema vicinanza fra regolatore e regolato nonché le significative conseguenze sistemiche di tale regolazione, non appare facile da porre in essere, ma neanche da ricostruire coerentemente.

Inoltre, l'atipicità dei partiti politici – proprio perché chiamati a presentarsi alle elezioni, collocando così potenzialmente candidati alle cariche pubbliche – trova conferma nella previsione di regole “ad hoc” nell'ambito delle leggi elettorali (v., da ultimo, nel c.d. “*Rosatellum bis*”). Peraltro, le leggi elettorali incidono sull'ordinamento interno dei partiti politici non solo direttamente, richiedendo talvolta, come si è visto, determinati *standard* organizzativi minimi, ma anche indirettamente: certe scelte, a partire dall'opzione a favore di un sistema elettorale anziché di un altro, possono comportare, infatti, riflessi non indifferenti pure sulla struttura stessa del partito.

Infine, i partiti – svolgendo le suddette funzioni essenziali (non assolvibili, come si è detto, da alcun'altra organizzazione) – divengono sostanzialmente ineliminabili nell'attuale dinamica democratica: potranno essere più o meno strutturati a livello organizzativo, avere certe caratteristiche piuttosto che altre e godere di migliore o peggiore salute a livello rappresentativo, ma saranno, in ogni caso, associazioni di cui difficilmente si potrà far a meno senza stravolgere del tutto l'odierno assetto della *Res Publica*. In altri termini, i partiti politici sono associazioni “atipiche”, anche perché, se non ineliminabili, risultano perlomeno difficilmente sostituibili senza un contestuale sconvolgimento dell'attuale sistema politico-istituzionale³³.

Molto è cambiato dal 1948, ma il dettato costituzionale, per un verso, testimonia, già di per sé, la centralità dei partiti politici nel sistema e, per un altro, lascia, grazie alla vaghezza della sua formulazione, margini significativi non soltanto per l'introduzione di nuove

³³ Tali considerazioni sono condivise, seppure con argomentazioni parzialmente diverse fra loro, da studiosi di differenti discipline: cfr., *ex multis*, G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., pp. 223-224; H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 62 ss.; A. POGGI, *La democrazia interna dei partiti*, in “Rivista AIC”, n. 4/2015, pp. 21 ss. Per altre notazioni suggestive sui rapporti fra partiti politici e democrazia, v. D. RAGAZZONI, *Il Leviatano democratico. Parlamento, partiti e capi tra Weber e Kelsen*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2016; D. PALANO, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.

prassi, ma anche – in presenza di volontà politica – per eventuali modifiche a livello legislativo ordinario³⁴.

Certo è che una riflessione compiuta e, ancor più, una possibile (seppure forse non probabile, nonostante le diverse proposte già depositate in Parlamento anche nella presente legislatura)³⁵ futura riforma – legislativa ed eventualmente perfino costituzionale³⁶ – non possono che passare per un ampio e serrato dibattito preliminare fra studiosi delle scienze politiche e sociali così da suscitare l'interesse di tutti coloro che, come uomini e cittadini, partecipano alla vita democratica: un dibattito cui cerca di contribuire umilmente anche quest'iniziativa editoriale.

Abstract - The paper – starting with an analysis of the various contributions collected here as well as the current state of the

legislation – suggests enhancing the multidisciplinary dimension of the political party as an 'atypical' organisation.

³⁴ L'attuale formulazione della Carta rappresenta un elemento sostanzialmente neutrale rispetto all'organizzazione interna dei partiti secondo A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in "Riv. AIC", n. 1/2010, p. 8. Già un'eventuale riforma legislativa ordinaria può garantire, secondo la letteratura (soprattutto giornalistica), una maggiore tutela dell'associato nella vita del partito: A.A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in "Quad. Cost.", 2006, pp. 323 ss.; L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 51 ss., 57 ss. (ma già ID., *Per un legge sui partiti*, in AA.VV., "Studi in memoria di Franco Piga", vol. I, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 407 ss.); A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in "Riv. AIC", n. 1/2017, pp. 11 ss.; U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in "Gruppo di Pisa", n. 3/2019, pp. 70 ss.; A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in "Gruppo di Pisa", n. 2/2019, p. 173 (questi ultimi due contributi sono stati pubblicati anche in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura), "Partiti politici e dinamiche delle forme di Governo", Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 231 ss.; pp. 315 ss.).

³⁵ Sul punto, di recente, cfr. G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in "federalismi.it" n. 23/2024, pp. 176 ss., spec. pp. 192 ss.

³⁶ Sull'eventuale revisione costituzionale, v., nella letteratura più risalente, S. SPADARI, *I partiti politici*, Roma, Jandi Sapi, 1964, p. 105; e, più di recente, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 8. Nella stessa direzione, si possono leggere adesso le considerazioni anche di S. ILLARI, *Partiti di massa e Costituzione tra passato e presente*, in questo volume.

Partiti di massa e Costituzione tra passato e presente

di SILVIA ILLARI

1. *Il partito politico come problema*

Nel 1994 lo storico Pietro Scoppola osservava come la realtà della «democrazia dei partiti» in Italia fosse «sempre più complessa e talvolta indecifrabile»¹. Sono passati due decenni, eppure quei due caratteri permangono e l'osservazione potrebbe valere per parecchi altri Stati di democrazia classica². Peraltro, la situazione attuale è oltremodo complessa e indecifrabile per effetto di molteplici e radicali trasformazioni storico-strutturali, che hanno mutato il sistema dei partiti, travolgendo i tradizionali modi di intendere la partecipazione dei consociati alla vita politica dello Stato.

È da notare che nello Stato apparato contemporaneo i partiti politici di massa o popolari rappresentano un'istituzione storicamente datata, che si è sviluppata in correlazione al processo di democratizzazione avviato all'inizio del secolo scorso³, rendendo possibile, nel corso del Novecento, «l'integrazione politica del popolo» nello Stato⁴. Al pre-

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

¹ In chiusura della Prefazione alla seconda edizione P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 12.

² Così da ricomprendere tutti gli ordinamenti statali dell'Occidente caratterizzati da una comune evoluzione costituzionale, che si è sviluppata dalle Rivoluzioni nordamericana e francese ad oggi, secondo l'insegnamento della dottrina costituzionalistica. Sul punto, per tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1986, p. 179 s.

³ Per tutti, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in IDEM, "La democrazia", Bologna, il Mulino, 1981, p. 55: «la moderna democrazia si fonda sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico». A sottolineare il collegamento tra suffragio universale maschile e l'emersione della domanda politica di massa nella Francia del 1848, v. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Parigi, Colin, 1951.

⁴ Sul ruolo di "mediazione" dei partiti politici negli Stati di democrazia pluralista e,

sente è emblematico l'uso comune dell'espressione "crisi dei partiti", intesa come crisi della loro legittimazione sociale e della loro rappresentanza. Per vero, pare una crisi "permanente", perché se ne discute ormai da molto tempo⁵. In Italia l'epilogo finale della Prima Repubblica, negli anni bui delle inchieste giudiziarie su Tangentopoli, ha trascinato con sé il rifiuto della Repubblica dei partiti (1948-1994) e la crisi di tutto quel portato di partecipazione, adesione e identità che si era andato formando nel tempo e che non appartiene più alle nuove formazioni partitiche, peraltro numerose.

Tale crisi comporta la disaffezione dei cittadini al sistema politico nel suo complesso, come dimostrano soprattutto il montante astensionismo dell'elettorato o l'instabilità elettorale ma anche la scarsa propensione dei consociati ad aderire a formazioni partitiche o ancora la mancanza di fedeltà partitica⁶. Proprio il senso di attaccamento al partito si è eroso in modo significativo. Si riscontra anche una sorta di paura per il dilagante personalismo, che al presente caratterizza questa istituzione e che per taluno pare evocare un ritorno al periodo che ha preceduto le democrazie pluraliste del secondo dopoguerra⁷. Si osserva anche che i partiti sono lontani dai problemi della gente, essendosi costruiti intorno a sé una sfera di garanzie e privilegi, secondo le dinamiche del potere (nomine, clientele e finanziamenti), che pare sia spesso il primario scopo dell'agire di queste formazioni⁸. A ciò si aggiunga il disimpegno delle élite. I consociati si sono allontanati dai partiti ma lo stesso si potrebbe

più in generale, sul tema della democrazia partecipativa G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (trad.it. a cura di S. Forti, con introduzione di P. Rescigno), Milano, Giuffrè, 1989, spec. pp. 334 ss.

⁵ Seppur con diverse eccezioni, gli storici datano l'origine di questo fenomeno nel 1978, l'anno segnato dal sequestro dell'on. Aldo Moro e dalla manifesta debolezza del sistema dei partiti in quel frangente, cui seguì il primo referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. Si veda C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in "Costituzionalismo.it", n. 1/2018, p. 211.

⁶ Per approfondimenti su questi aspetti si rimanda alle osservazioni di P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* (2013), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 21 ss.

⁷ Secondo l'osservazione di A. POGGI, *La democrazia interna dei partiti*, in "Rivista AIC", n. 4/2015, p. 2.

⁸ Per tutti, emblematico già dal titolo, S. RIZZO, G. A. STELLA, *La Casta. Così i politici sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.

dire di questi ultimi⁹. In effetti, è ormai di tutta evidenza il vuoto aperto dalla frattura tra la società e le formazioni politiche, con effetti sulla più generale crisi democratica che coinvolge l'ordinamento, la sua dimensione costituzionale, i suoi principi, le sue forme rappresentative tipiche¹⁰.

1.1. *Il partito politico in trasformazione*

Nel tempo (e non solo in Italia) l'istituzione partito politico è mutata significativamente nella forma e nell'organizzazione¹¹. Per vero, la trasformazione è ancora in atto e al presente non è dato di conoscere in modo nitido i nuovi lineamenti e neppure l'assetto definitivo. È soprattutto da osservare come siano venute meno alcune caratteristiche assunte come distintive nei partiti moderni, attraverso i quali le masse, aggregate, mobilitate e organizzate, avevano avuto accesso alle sedi politiche dello Stato.

a) Senza quel forte radicamento sociale che legittimava il loro operato, al presente i partiti politici non assumono più quella «organizzazione che [...] pone come elemento predominante un'idea di politica generale, [...] capace non solo di tenere unito il gruppo che l'assume e di differenziarlo dagli altri ma soprattutto di costituire il centro di attrazione per l'acquisto di nuovi aderenti e per la conquista del potere dello Stato»¹². Essi subiscono la concorrenza di movimenti sociali di settore costituitisi per interessi di sistema o particolari. Alcuni nep-

⁹ Si tratta di una tendenza che accomuna entrambe le parti (consociati e partiti), senza che sia possibile determinare chi per prima l'abbia messa in atto. In tal senso P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 21 ss.

¹⁰ Si sofferma ampiamente su tale problematica nel corso della storia repubblicana E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, in "Scritti in onore di Serio Galeotti", vol. 1, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 137 ss., ma anche F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹¹ Sulla trasformazione dei partiti C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 211; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, Franco Angeli, 2018; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, Cacucci, 2017.

¹² Caratteristica distintiva del partito politico fissata da Mortati già negli anni Quaranta in "La Costituzione in senso materiale", ma che contraddistingue il sistema partitico anche durante l'epoca repubblicana, come osservato ancora di recente da G. DI COSIMO, *Sull'attualità della concezione mortatiana dei partiti politici*, in G. SALERNO, G. CAPORALI (a cura di), "Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico", Macerata, EUM, 2024, p. 247.

pure vogliono essere definiti “partiti” ma più spesso “leghe” o “movimenti”. Le differenze ideologiche tra i diversi schieramenti si sono assottigliate. Peraltro, è ormai debole la loro capacità di guidare le trasformazioni della società contemporanea. Forte è l’influenza dell’economia e della finanza globali (gruppi di potere, istituzioni economico-finanziarie, agenzie di rating, poteri tecnocratici legati alle nuove tecnologie e pure all’intelligenza artificiale). Altrettanto forti i vincoli e i parametri che l’adesione all’Unione europea impone di rispettare e che vincolano il loro operato. Spesso il sistema dei partiti è percepito come ancor più lontano dai cittadini in ragione del più generale deficit di democrazia che pesa sull’Unione¹³.

- b) Anche per l’assenza di una vera e propria organizzazione politica, nei partiti si è ormai consolidato il rafforzamento interno della leadership monocratica, sempre più visibile e decisionista, collegata alla stretta cerchia che circonda il capo del partito. Da tempo, specie dal passaggio alla Seconda Repubblica, si assiste alla crescita del c.d. “modello dei partiti personali”, basato su un forte vertice esecutivo, senza militanza, ideologia e partecipazione. Il capo del partito trascende la base degli iscritti per rispondere del proprio operato agli elettori *rectius* all’opinione pubblica¹⁴. Si ingenera così una concentrazione verticistica dell’indirizzo politico, segnato generalmente dalle istanze del momento come filtrate dai media. Il rafforzamento della leadership interna contribuisce alla più generale crescita dei poteri e del ruolo del Presidente del Consiglio¹⁵. Di tutto

¹³ Il *deficit* democratico è tema ricorrente in riferimento all’ordinamento europeo e alla sua evoluzione. Contra, N. LUPO, *I paradossi delle “aritmie democratiche” nell’Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali)*, in “Eublog.eu”, 27 aprile 2023. Sottolineando le interconnessioni tra gli ordinamenti costituzionali e i sistemi politici interni agli Stati membri e quelli dell’Unione europea, l’Autore sottolinea la complessità della democrazia europea e della sua legittimazione, derivante non solo dal canale rappresentativo delle elezioni europee ma anche da quello rappresentativo che fa leva sulla forma di governo degli Stati membri e che si manifesta nella composizione delle istituzioni europee, secondo l’art. 10 del Trattato dell’Unione europea.

¹⁴ M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 51 ss. Ma si veda anche C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 112; A. BALDASSARRE, *Partiti e società: una crisi di legittimazione*, in G. GOZZINI, “I partiti e lo Stato”, Bari, De Donato, pp. 31 ss.

¹⁵ Per tutti, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 2018 ma anche N. LUPO, *Il governo italiano, settant’anni dopo*, in “Rivista AIC”, n. 3/2018, diffusamente.

ciò fanno le spese anche la centralità del Parlamento, l'autonomia politica dei singoli parlamentari e il loro status costituzionale, con voti blindati sulla fiducia, frequenti fenomeni di fuga tra gruppi parlamentari e il più generale «tramonto del partito politico in Parlamento»¹⁶.

Anche i partiti digitali nati al tempo dei social media si sono tutti dotati di un nuovo tipo di leadership altamente personalizzata, capace di intessere una relazione diretta con la base di partito attraverso la comunicazione di messaggi a mezzo web e la rilevazione sistematica delle reazioni ai medesimi¹⁷. È il capo del partito che decide quando consultare la base, quali questioni mettere ai voti e come formulare i quesiti¹⁸. Le organizzazioni politiche in rete mostrano così un elevatissimo potenziale di centralizzazione della struttura di comando, a partire dal controllo assicurato sulle attività dei militanti-utenti e le accresciute capacità di influenza sociale. Ed è pure in arrivo il cd. «partito dell'algoritmo»¹⁹. Un fenomeno tanto più inquietante vista la struttura proprietaria (spesso privata) delle infrastrutture digitali²⁰.

- c) Quanto all'apparato organizzativo, il nuovo assetto del sistema partitico si presenta con strutture più snelle, senza particolare radicamento territoriale. I partiti tradizionali hanno dismesso uffici e sezioni. Tutti i partiti contemporanei (non solo quelli digitali), attraverso l'uso crescente dei social media e delle nuove tecnologie, vanno alla ricerca di un rapporto diretto con i simpatizzanti (anche) tramite la rete internet. Talvolta, si tratta di partiti dal carattere quasi occasionale, senza struttura, una sorta di macchina elettorale al servizio del capo carismatico in cui la massa si riconosce.

¹⁶ Per approfondimenti M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., pp. 75 ss.; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., pp. 213 s.

¹⁷ Per approfondimenti, con attenzione alle vicende del MoVimento 5 Stelle in riferimento allo statuto del 2017 e a quello del 2021, si rimanda a G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in "Osservatorio sulle fonti", n. 3/2021, pp. 969 ss.

¹⁸ G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, cit., p. 973.

¹⁹ Sul ruolo dell'intelligenza artificiale in politica, peraltro in una prospettiva comparata, si veda D. CASALEGGIO, *Gli algoritmi del potere*, Milano, Chiare Lettere, 2024.

²⁰ M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 98 ss.

- d) In questo contesto è anche da osservare che nelle nuove formazioni politiche si è persa la dialettica interna che caratterizzava i vecchi partiti di massa, allora intesi quali partiti forti divisi al loro interno tra maggioranza e minoranze. Ne è la riprova il fatto che raramente si svolgono i congressi nazionali, neppure quando previsti dai rispettivi statuti entro determinate scadenze. Inoltre, quei pochi congressi che si celebrano assumono le fattezze di “spettacoli” pre elettorali anziché di momenti di aperto confronto tra visioni politico-culturali diverse. Peraltro, oggi si usano modelli competitivi (primarie o parlamentarie) in cui si scontrano personalità che esercitano un grande ascendente sui consociati, ancora a scapito della dimensione identitaria del partito.
- e) Se è pur vero che questa torsione leaderistica dei partiti è il portato della ormai ineludibile personificazione della comunicazione politica, imposta anche dai *social media*, essa si traduce in un potere quasi assoluto del capo partito nella selezione delle candidature. Peraltro, proprio in relazione alla funzione immanente al partito politico di selezionare la classe dirigente²¹, si osserva che i partiti hanno scelto di rinunciare a essere un luogo di formazione di quella classe, preferendo affidarsi a personalità della grande industria, del giornalismo e pure dello spettacolo come dello sport, tutti soggetti non formati dalla politica o, come si sente comunemente dire, al di sopra della politica. E questa scelta può anche avvenire attraverso piattaforme telematiche.

1.2. *Il partito politico come istituzione costituzionalmente rilevante*

È da notare che, pur in questo diverso contesto dove il partito politico ha perso la sua centralità nella società civile, con la quale mantiene un legame debole e quasi svuotato, il partito rimane un'istituzione costituzionalmente rilevante, alla quale le democrazie pluraliste seguivano ad offrire garanzie di autonomia. Unanime è, peraltro, l'avviso se-

²¹ Come efficacemente chiarito da Costantino Mortati in Assemblea costituente: «è nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere la loro volontà, è nei partiti politici che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento» (*Intervento di Costantino Mortati del 22 maggio 1947*, in “Atti Assemblea Costituente. Assemblea plenaria”, p. 4159 s.). La riproduzione digitale del testo originale è reperibile sul Portale Storico della Camera dei Deputati all'indirizzo internet <http://www.storia.camera.it>.

condo cui nel tempo gli stessi partiti hanno acquistato sempre più importanza, specie con riferimento alle funzioni pubbliche che sono chiamati a svolgere. Ne è seguita la progressiva trasformazione dello Stato di democrazia pluralista in un vero e proprio Stato dei partiti, senza che sia mai intervenuta una razionale regolazione né da parte dello Stato né per autodisciplina degli stessi partiti.

Pare altresì da considerare l'opinione di coloro che hanno rilevato come per le riforme del sistema elettorale italiano sia venuto ad accrescere il ruolo dei partiti, specie in relazione all'intervento sempre più incisivo nella selezione delle candidature²². Un'osservazione siffatta, determinata dalle vicende referendarie del 1993, appare particolarmente veritiera nel caso della legge elettorale n. 270 del 2005, che, come è noto, aveva introdotto le c.d. "liste bloccate", già definite una sorta di «nomina dei partiti»²³. E ancora ha valore per l'attuale legge elettorale n. 165 del 2017.

In effetti, i partiti organizzati continuano a esplicare funzioni pubbliche plurime all'interno dello Stato ordinamento; in particolare, la partecipazione alle elezioni, tanto che in dottrina si è preferita la definizione di «gruppi di individui che presentano candidati a cariche pubbliche» piuttosto che quella tradizionale connessa con l'idea di associazione di individui volti al perseguimento di uno scopo comune²⁴. E dunque al deficit di legittimazione politica negli anni non ha corrisposto un altro sostanziale deficit di potere. Anzi, a contrario, tanto più grave è divenuta la crisi della legittimazione democratica dei partiti, tanto più è cresciuta la loro forza in termini di potere, in ossequio al loro ruolo oltremodo essenziale nel circuito della rappresentanza politica, secondo il principio tipico delle democrazie di massa e sancito anche nella Costituzione repubblicana del 1948, della «rappresentanza attraverso i partiti politici»²⁵. Solo *in limine*, è da richiamare l'osservazione secondo cui proprio l'«elasticità» dell'articolo 49 avrebbe favorito un'interpretazione largamente

²² A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in "Quaderni costituzionali", n. 2/2006, p. 325.

²³ A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, p. 243.

²⁴ F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in "Quaderni costituzionali", n. 3/1998, p. 439.

²⁵ Sentenza Corte cost. n. 170/2018, punto 6 *Considerato in diritto*.

favorevole a un allargamento, probabilmente indebito, dell'autorità dei partiti, tanto da ritenere l'enunciato costituzionale una delle cause dell'odierna crisi del sistema politico²⁶.

Pertanto, il legame dei partiti con lo Stato non è mai venuto meno. Semmai è da osservare che tale legame non origina più dal basso ma si ancora dall'alto nell'apparato statale, che offre ai partiti quelle risorse che non riescono più ad estrarre dalla loro antica base sociale²⁷. Si ritiene che i partiti siano più orientati verso il governo e lo Stato²⁸.

Di fronte a queste profonde ed evidenti trasformazioni si potrebbe anche porre l'interrogativo se il tempo della «democrazia dei partiti» sia definitivamente passato²⁹. Ma è anche dato di osservare che la posizione dei partiti nel quadro costituzionale è rimasta invariata. L'art. 49, che ne fissa la scarsa disciplina costituzionale e che si colloca in rapporto genetico con il tradizionale modello di partito moderno, è rimasto immutato³⁰. È pure da notare come il Giudice delle leggi continui a riferirsi ai partiti politici come «strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati», attraverso cui la pluralità sociale diviene unità politica³¹.

Si pone allora in particolare evidenza il tema della democrazia interna ai partiti e del possibile intervento dall'esterno per la loro regolazione.

2. *All'origine del rapporto tra partiti politici di massa e Costituzione repubblicana del 1948*

Il ruolo essenziale svolto dai partiti politici all'interno delle democrazie pluraliste assume particolare rilevanza nelle costituzioni liberal-

²⁶ S. BARTOLE, voce *I partiti politici*, cit., p. 707.

²⁷ M. CALISE, *Il partito personale*, cit., p. 14.

²⁸ P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 89 ss.

²⁹ Risponde affermativamente P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, cit. diffusamente, ma anche E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in AA.VV., "Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive", a cura dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Milano 1994, pp. 157 ss.

³⁰ Ricordando per tutti Max Weber, secondo il quale «è nello Stato legale a Costituzione rappresentativa che i partiti assumono la loro fisionomia moderna», in *Economia e società* (1922), vol. IV, Milano, Edizioni di Comunità, 1995, p. 41.

democratiche del secondo dopoguerra, quando nelle costituzioni degli Stati di democrazia classica furono stabiliti criteri di istituzionalità interna, con forme specifiche di razionalizzazione normativa³². Non solo con riferimento all'Italia, ciò avvenne con il costante supporto della dottrina costituzionalistica³³. È da aggiungere che in quel frangente i partiti di massa ebbero ad assumere una posizione influente nelle scelte sui nuovi assetti costituzionali, quasi imponendo il primato dei partiti nella rappresentanza politica. E, come è noto, furono i partiti di comune matrice antifascista, che avevano guidato l'Italia durante la c.d. “fase di transizione” verso il nuovo Stato democratico, a confrontarsi in seno alla Costituente sul ruolo del partito, ormai definitivamente inserito all'interno del sistema statale³⁴. Il popolo italiano, in forza del voto popolare per la Costituente, aveva affidato il compito della ricostruzione ai partiti e ai loro leader, che avevano vissuto la crisi degli anni Trenta e le sofferenze del regime fascista e della guerra. Storicamente non fu un'operazione difficile, poichè la società si identificava largamente con quei partiti³⁵.

³¹ Corte costituzionale, ordinanza n. 79/2006.

³² In particolare, un tale modello trovò piena attuazione nella *Grundgesetz*. È noto che l'articolo 21, contenuto nel titolo relativo all'organizzazione statale, prevede il sindacato dello Stato sul grado di democraticità interna dei singoli partiti, in una prospettiva di “democrazia protetta”, che trova poi adeguata disciplina, da parte del legislatore, nella *Parteiengesetz* del 1967 in tema di selezione dei candidati e rispetto dei principi democratici. Tale legge impone ai partiti una disciplina, che fissa i profili associativi, le procedure decisionali (con la regola della maggioranza), lo scrutinio segreto, il diritto di iniziativa delle minoranze, l'articolazione territoriale e gli organi di partito, con il limite di rimandare alla normativa elaborata dai partiti stessi nei loro statuti. Per approfondimenti, v. C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam, 1984, pp. 19 ss. e 104 ss.

³³ Come è noto, sulla scorta della scuola francese e tedesca, anche la dottrina italiana del secondo dopoguerra si è cimentata sulla innovativa funzione dei partiti politici di massa; specie Crisafulli, Esposito e Mortati, che erano stati testimoni diretti della genesi, dello sviluppo (con il superamento del modello di partito c.d. “parlamentare”) e dell'evoluzione della democrazia rappresentativa di massa e della sua necessaria connessione con partiti politici.

³⁴ Era venuta così a compimento l'ultima fase dell'evoluzione dei partiti all'interno delle dinamiche dello Stato costituzionale, secondo la nota teoria del Triepel. Per approfondimenti H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici* (1927), Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

³⁵ È importante notare che in Italia ciò avvenne «in ragione di una necessità storica più forte di ogni consapevolezza critica», cioè in assenza di «una esplicita coscienza» del ruolo

Tra i deputati eletti all'Assemblea costituente prevalse la scelta di una costruzione che, nel combinato disposto degli articoli 1, 2, 18 della Costituzione repubblicana, sancisce all'articolo 49, che ne costituisce la norma di carattere generale, il diritto dei cittadini ad associarsi liberamente in partiti «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»³⁶. Significativamente tale disposizione è inserita nella parte prima della Costituzione e precisamente nel titolo dedicato ai rapporti politici (e non nella seconda dedicata all'ordinamento della Repubblica). A fini di completezza, è altresì da aggiungere il riferimento all'art. 98, comma 3, della Costituzione, che pone una riserva di legge per l'eventuale limitazione al diritto di iscrizione ai partiti (per magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero) e quello alla XII disposizione transitoria e finale, in forza della quale «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

Nell'enunciato dell'art. 49 della Costituzione, che pur definisce finalità e metodo dei partiti, non è contenuto alcun riferimento né alla loro organizzazione interna, né all'attribuzione di competenze costituzionali, né al rinvio della loro disciplina alla legge statale. Su questo ultimo punto è da ricordare che l'*original intent* dei costituenti era nettamente contrario ad una legge avente ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti³⁷. Importante in proposito pare la discussione circa la “bozza” di articolo sui partiti, presentata nella Prima Sottocommissione dai relatori Merlini e Mancini, la cui formulazione era intesa a collegare la libertà di associazione al rispetto dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona umana,

centrale dei partiti popolari nella ricostruzione democratica del dopoguerra. In tal senso, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, cit., p. 66.

³⁶ Come è noto, tale disposizione ricalcava sostanzialmente la prima parte della proposta formulata dal socialista Basso durante i lavori della Prima Sottocommissione in Assemblea costituente. Per approfondimenti G. PASQUINO, *Commentario all'art. 49*, in G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO (a cura di) “Commentario della Costituzione”, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1992, pp. 7 ss.

³⁷ Per una ricostruzione analitica del dibattito in Costituzione da ultimo F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 2 ss; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., pp. 20 ss; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 109 ss.

demandando alla legge la disciplina dell'organizzazione interna³⁸. Ma tale proposta fu respinta per il timore dei partiti di sinistra, specie di quello comunista, che una legge siffatta avrebbe potuto fornire al Governo «il pretesto a misure antidemocratiche», ingerendosi nei loro affari interni³⁹. E di fronte all'impossibilità di sanare quello scontro si approvava l'ordine del giorno Dossetti secondo cui «la Prima sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali», con il tentativo (fallito) di rinviare ad un esame comune con la Seconda Sottocommissione «la determinazione delle condizioni e modalità del riconoscimento»⁴⁰.

Pertanto, le associazioni partitiche non furono collocate nell'alveo di quella completa regolamentazione di disciplina interna, che, specie con riferimento al criterio della democraticità, era stata proposta fin dal 1945 nel c.d. “progetto Mortati”⁴¹ e richiesta a più riprese durante i lavori costituenti⁴². Nel corso del successivo esame in Assemblea è altrettanto indicativa la vicenda dell’“emendamento Mortati-Ruggiero”. Manifesta era l'esigenza di garantire la democraticità interna dei partiti, inteso quale «principio consono a tutto lo spirito della Nostra costituzione», come ebbe a illustrare lo stesso Mortati⁴³. Ma contro l'eventualità di una legge d'istituzionalizzazione interna in Assemblea costituente si schierò anche Concetto Marchesi. A suo dire, tale solu-

³⁸ «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare», come dalla *Relazione dei deputati Merlin Umberto e Mancini Pietro sulle libertà politiche*, in “Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione”, seduta del 19 novembre 1946, p. 402.

³⁹ In tal senso si espresse l'on. Palmiro Togliatti il 19 novembre 1946 durante la discussione sui principi dei rapporti politici nell'ambito della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (“Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione”, seduta del 19 novembre 1946, p. 403).

⁴⁰ “Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione”, seduta del 20 novembre 1946, p. 412.

⁴¹ C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, ora in *Raccolta scritti* (1972), Milano, Giuffrè, vol. 1, 1945, pp. 54 ss.

⁴² Per una completa ricostruzione dei lavori in Assemblea costituente sul tema si veda G. PASQUINO, *Commentario all'art 49*, cit., 7 ss.

⁴³ “Atti Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria”, seduta del 22 maggio 1947, p. 4159.

zione avrebbe comportato una vigilanza dell'Esecutivo, che, per definizione, è espresso dalla maggioranza⁴⁴.

Tuttavia, è da notare come la stessa formulazione dell'articolo 49 consenta pure di riconoscere ai medesimi una posizione e una funzione di essenziale rilievo, quasi di supremazia, negli organi costituzionali rappresentativi, anche se, peraltro, tale riconoscimento non significava che i partiti dovessero diventare soggetti di diritto pubblico⁴⁵. Da più parti, sulla scorta del pensiero schmittiano, era rilevata l'esistenza di un momento di formazione sociale nelle associazioni partitiche, che non è regolabile da strutture e procedure imposte dall'esterno⁴⁶. In effetti, il momento dell'associazione era ritenuto come assolutamente intangibile, contro ogni ingerenza e controllo da parte dello Stato. Particolare attenzione era dedicata alla concezione del partito politico come associazione di tipo privatistico, da cui discendeva l'orientamento volto a ricomprendere il partito nell'alveo del più generale diritto di associazione. Ne «La Costituente» e in altri scritti anche Mortati sottolinea ripetutamente che i partiti politici sono uno strumento per la partecipazione dei cittadini alla politica nazionale e che gli stessi partiti sorgono dalla spontanea attività dei cittadini che li formano e li fanno funzionare⁴⁷.

3. *La “democraticità interna”*

In questo contesto di riferimento, è da riconoscere come costante, nello svolgimento della storia costituzionale italiana, il problema della disciplina interna dei partiti, con particolare riferimento alla loro democraticità, sia sul versante esterno sia su quello interno. Tale questione pare inesorabilmente insita nell'inciso relativo al «metodo democra-

⁴⁴ “Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Commissione”, seduta del 22 maggio 1947, p. 403.

⁴⁵ E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 142.

⁴⁶ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in “Enciclopedia del diritto”, vol. 32, Milano, Giuffrè, 1982, p. 778.

⁴⁷ Si veda S. ILLARI, *Sulla figura del partito politico nella teoria di Mortati negli anni Trenta*, in G. SALERNO, G. CAPORALI, “Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico”, cit., pp. 133 ss.

tico» contenuto nell'articolo 49 della Costituzione repubblicana, noto come «uno dei nodi interpretativi più difficili» della stessa disposizione⁴⁸. Tanto pare da vedere in relazione alle diverse posizioni assunte dalla dottrina. In effetti, si tratta di disposizione che, secondo autorevole insegnamento, «può anche dare l'impressione di dire poco», ma, di fatto «nel suo tenore letterale, è [...] ambigua e polivalente»⁴⁹. In particolare, importa ricordare che fin dalla prima fase di attuazione del testo costituzionale tale dibattito ermeneutico, circa la portata da riconoscere all'inciso, si è esercitato sul dilemma tra natura privata e funzione pubblica delle associazioni partitiche. Apparvero allora numerosi scritti di giuristi concernenti osservazioni empiriche degli avvenimenti e pure temi di teoria generale, ad esempio circa la nozione di “partito come associazione”, “partito come organo” e “partito come istituzione”⁵⁰. Vennero anche ad affacciarsi questioni di somma rilevanza al fine di intendere il significato della norma costituzionale e del rapporto tra partiti e istituzioni. Per vero, è dato discernere una pressoché sostanziale unanimità di opinioni circa il profilo della democraticità esterna, rispetto al quale il «metodo democratico» funge da regola di condotta del pluralismo partitico⁵¹. D'altro canto, tale orientamento si spiegava soprattutto alla luce dell'avversione per le vicende storico-istituzionali del “ventennio” fascista.

È noto, invece, che assai dibattuta fu la questione circa l'ammissibilità di una disciplina e di controlli in materia di democrazia in-

⁴⁸ S. BARTOLE, voce *I partiti politici*, in “Digesto IV (Disc. Pubbl.)”, vol. 10, Torino, Utet, 1995, p. 709.

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *I partiti politici nella Costituzione*, in AA.VV. “Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea costituente”, vol. III, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 111.

⁵⁰ Per vero, il dibattito sulla natura dei partiti politici aveva avuto inizio fin dall'epoca fascista. Per una disamina d'insieme si veda P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948.

⁵¹ Secondo l'insegnamento di Pietro Virga, stante il rifiuto per le soluzioni presentate durante i lavori dell'Assemblea costituente circa forme di controllo di costituzionalità interna, nell'inciso sul «metodo democratico» il Costituente avrebbe inteso riferirsi alla sola figura distinta del c.d. «controllo d'istituzionalità esterna», sancendo solo il principio di massima che la dialettica tra i partiti si deve svolgere nell'arena parlamentare e che ai partiti stessi è vietato fare ricorso a metodi violenti. Si veda P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 208 ss. Si veda anche L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, Milano, Giuffrè, 1966; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democraticità interna dei partiti*, cit.

terna. In effetti, tale questione esplodeva prepotentemente nel corso della pratica di competizione politica degli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione⁵². A questo proposito, è da ricordare che nel dibattito della dottrina circa la democraticità interna dei partiti, una posizione autorevole, ma di carattere liminale, è rappresentata dalla sommaria enunciazione di Massimo Severo Giannini. Questo autore si limita a escludere che lo stesso articolo 49 possa avere un significato specifico, posto che, a suo dire, la norma altro non affermerebbe se non che i partiti politici sono associazioni libere e volontarie⁵³.

Venendo al presente emerge, pur nel contesto di dibattiti, un orientamento della politica e pure della dottrina nel senso di ritenere corrispondente all'art. 49 della Costituzione una fondamentale esigenza volta a produrre una disciplina legislativa dell'organizzazione e dell'attività interna dei partiti, invocata da molti a garanzia della democrazia⁵⁴. Si è anche osservato che tanto dipende dall'esigenza di tutelare e garantire la democraticità interna alle nuove formazioni partitiche come questione della democrazia rappresentativa e della crisi che sta attraversando questo modello in Italia e, più in generale, nel mondo occidentale. In quest'ottica appare opportuno e forse persino necessario, riconoscere una nuova centralità all'art. 49 della Costituzione, rivitalizzando la funzione costituzionale dei partiti nel sistema rappresentativo anche attraverso una completa attuazione di questa essenziale norma costituzionale dopo decenni di attesa, in particolare per quanto riguarda l'effettiva partecipazione dei cittadini alla politica⁵⁵.

⁵² In argomento S. BARTOLE, voce *I partiti politici*, cit., pp. 709 ss.; G. PASQUINO, *Commento all'art. 49*, cit., pp. 20 ss.; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., pp. 115 ss.

⁵³ M. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, Bulzoni, 1984, p. 47.

⁵⁴ Vastissima è la letteratura in argomento. Tra i molti, AA.VV. *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, Atti convegno AIC 2009, Napoli, Jovene, 2009; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, cit.; A. POGGI, *La democrazia interna dei partiti*, in "Rivista AIC", n. 4/2015, p. 2; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit.

⁵⁵ F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., pp. 257 ss.

3.1. *L'(in)attuazione legislativa*

Tuttavia, la discussione che da sempre interessa gli studiosi circa il significato della disposizione contenuta nell'articolo 49 della Costituzione e, in particolare, l'eventualità di una aggiunta disciplina da parte del legislatore, riproposta di recente da molti studiosi, induce a ritenere che lo stesso articolo non fornisca un modello specifico di riferimento. In effetti, le molte opinioni espresse dalla dottrina appaiono pervenute a significati alquanto discordi per il suddetto enunciato costituzionale. E pertanto riesce problematica la ricerca di una visione tale che possa venire condivisa da forze politiche già di per sé poco inclini a subire regolazioni⁵⁶.

È poi da tenere presente che sorgono dubbi circa la reale possibilità di pervenire all'approvazione di una siffatta legislazione, stante il perdurare di veti incrociati tra partiti e nuovi movimenti che compongono il Parlamento uscito dalle urne nelle ultime legislature. Più in generale, è dato di riscontrare che, nonostante le numerose proposte di legge circa la disciplina interna dei partiti presentate nel corso delle legislature repubblicane, sul piano istituzionale tali proposte siano state spesso lasciate cadere nel dimenticatoio, quasi chiuse nel cassetto. Ne è la riprova il fatto che in oltre settantacinque anni di vigenza della Costituzione repubblicana è mancata qualsiasi disciplina legislativa in materia, nonostante le numerose proposte di legge presentate nei due rami del Parlamento.

Per vero, fa eccezione la disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti, che, come è noto, ha avuto un andamento altalenante. Si ricorda, in particolare, che nel 1983 la "Commissione bicamerale per le riforme istituzionali", presieduta dall'ex costituente Aldo Bozzi, aveva presentato la proposta di aggiungere un secondo comma all'art. 49 della Costituzione dedicato proprio al finanziamento dei partiti: «La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento». Tuttavia, come è noto, non se ne fece nulla. Invece, la legge 2 maggio 1974 n. 195,

⁵⁶ Efficace in tal senso il titolo del saggio di F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, cit., pp. 437 ss.

“Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici” (e successive modifiche) rimase in vigore fino all’abrogazione referendaria del 1993. Di particolare interesse poi la c.d. “riforma Monti” del 2012, che faceva leva sul finanziamento pubblico per “forzare” la regolamentazione interna⁵⁷. Si trattava, tuttavia, di una legge “debole”, varata da un governo tecnico. E con l’approvazione del decreto legge n. 149 del 2013 (convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 2014 n. 13)⁵⁸, il Governo Letta pervenne, attraverso questo improprio strumento, alla sostanziale abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, a regime dal 2018⁵⁹. Con l’unica possibilità di ottenere la destinazione volontaria del due per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche su precisa scelta del contribuente e di ottenere erogazioni liberali dai privati, che possono così usufruire delle detrazioni fiscali⁶⁰.

È da osservare la parte dedicata a «democrazia interna, trasparenza e controlli». Pur qualificando i partiti politici come libere associazioni e dunque non introducendo alcun elemento innovativo rispetto alla condizione giuridica (che permane quella delle associazioni prive di personalità giuridica, cui si applica il regime del codice civile riferito alle associazioni non riconosciute ex artt. 36-38 c.c.), tale decreto detta disposizioni ad ampio spettro, circa la definizione di partito, la forma e il contenuto dello statuto, la trasparenza della struttura interna e dei documenti contabili, la parità di genere⁶¹. In particolare, lo statuto dei partiti politici viene qualificato come requisito necessario per avvalersi dei due benefici previsti. È anche istituito il registro dei partiti politici,

⁵⁷ L. n. 96/2012. Si veda l’art. 5 che imponeva ai partiti di trasmettere alle Camere sia l’atto costitutivo sia lo statuto del partito «conformato ai principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti».

⁵⁸ Così titolato: “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”.

⁵⁹ Ad ogni donazione, in denaro o di beni e servizi, anche per interposta persona è fissato un tetto massimo di centomila euro per anno (art. 5).

⁶⁰ Per approfondimenti sul finanziamento pubblico ai partiti si rimanda a F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., pp. 100 ss.; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., pp. 103 ss.

⁶¹ La parità di accesso alle candidature è oggetto di specifiche previsioni poste dall’articolo 9.

che pur non obbligatorio, è però condizione necessaria per accedere alle erogazioni liberali e alla destinazione del due per mille. Il passaggio ad un sistema di finanziamento incentrato sulla contribuzione volontaria e indiretta fa leva, infatti, oltre che sulla fissazione di requisiti di base di democraticità dello statuto, su strumenti e procedure di controllo e di pubblicità, che trovano il loro snodo nell'iscrizione al registro e nei controlli condotti da parte della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici". Ancora, il decreto legge n. 149/2013 prescrive ai partiti politici e alle fondazioni e associazioni loro collegate, la realizzazione di un sito internet che deve rispondere a requisiti di accessibilità, completezza di informazione, affidabilità e semplicità. È fatto obbligo di pubblicazione sullo stesso sito delle informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti (per i quali inoltre è prescritta una certificazione esterna).

3.2. *Quale (im)possibile soluzione?*

Al presente il partito politico è tema quasi dimenticato dalla dottrina e dalla politica, seppure anche nell'attuale XIX Legislatura i progetti presentati alle due Camere siano molteplici. In particolare, sei sono i disegni di legge presentati al Senato, che muovono dall'esigenza di rafforzare la democrazia interna dei partiti politici⁶². Invece, alla Camera non vi sono state iniziative legislative in materia.

Al Senato tre sono le proposte attualmente in discussione presso la prima Commissione permanente Affari costituzionali: in un caso il disegno di legge ha la finalità di rafforzare l'attuale configurazione della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", che pure assumerebbe i caratteri di autorità indipendente con la nuova denominazione di "Commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti

⁶² D.d.l. n. S. 207 di iniziativa del sen. Andrea Giorgis (PD-IDP); d.d.l. n. S. 333 di iniziativa del sen. Dario Parrini (PD-IDP); d.d.l. n. S. 549 di iniziativa del sen. Andrea De Priamo (FDI); d.d.l. n. S. 550 di iniziativa del sen. Carlo Cottarelli (PD-IDP) ma tra i firmatari vi sono parlamentari di FDI, FI-BP-PPE, LSP-PSD'AZ.; d.d.l. n. 552 di iniziativa del sen. Dario Parrini (PD-IDP). Tra i cofirmatari vi sono parlamentari di FDI, FI-BP-PPE, LSP-PSD'AZ.; d.d.l. 881, di iniziativa della sen. Alessandra Maiorino (M5S).

dei partiti politici”⁶³. Tale rafforzamento comporterebbe una più forte autonomia e maggiori risorse (economiche e di personale) per la commissione, allo scopo di garantire una maggiore effettività del sistema dei controlli sulla trasparenza, sulla democraticità e sul finanziamento dei partiti politici.

Nel caso degli altri due disegni di legge, che vengono discussi congiuntamente, entrambi, pur seguendo percorsi differenti, delegano il Governo alla redazione di un testo unico compilativo per riordinare l’intera disciplina. In un caso si passa per la modifica del decreto legge n. 149 del 2013⁶⁴; nell’altro caso si fissa una disciplina nuova ed autonoma⁶⁵.

È significativo che nelle tre proposte di legge si affermi espressamente⁶⁶ la volontà di dare compiuta attuazione al «metodo democratico» cui fa riferimento l’art. 49 della Costituzione, sottintendendo un’inadempienza del legislatore e quindi la natura costituzionalmente obbligatoria dell’intervento legislativo, anche ai fini dell’inammissibilità di una futura richiesta di referendum⁶⁷.

Tuttavia, pare ancora attuale l’osservazione contro l’eventualità di una legge d’istituzionalizzazione interna dei partiti, che comporterebbe una vigilanza *rectius* un controllo dell’Esecutivo, che, per definizione, è espresso dalla maggioranza. Vi sarebbero dunque motivi seri a ritenere preferibile l’introduzione di una disciplina preliminare di rango

⁶³ S. 552, “Modifica alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici” a firma del senatore del partito democratico Dario Parrini e di altri appartenenti ad altre forze politiche.

⁶⁴ S. 207, “Modifiche al decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell’art. 49 della Costituzione”.

⁶⁵ S. 549, “Disposizioni per l’attuazione dell’art. 49 della Costituzione in materia di disciplina dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, dell’attività politica, delle campagne elettorali, delle forme di contribuzione e della trasparenza dei bilanci e dei rendiconti”.

⁶⁶ Artt. 1.1. d.d.l. n. 552, 4.1. d.d.l. n.207 e 1 d.d.l. n. 549.

⁶⁷ Come rilevato da alcuni dei costituzionalisti (G. Azzariti, S. Curreri, C. Pinelli) auditi dalla prima Commissione permanente Affari costituzionali del Senato. Le memorie scritte delle audizioni sono reperibili all’indirizzo https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/55789_documenti.htm (pagina consultata nel maggio 2024).

costituzionale, più idonea a garantire migliori rapporti tra le forze politiche e più completa nel regolare l'operato del Legislatore, rimesso alla sola maggioranza. Da un lato, si potrebbe così adeguare il testo costituzionale ai mutamenti sostanziali nel frattempo intervenuti circa la struttura e le funzioni dei partiti politici, allo scopo di ridefinire la nozione nell'alveo del nuovo contesto sociale, politico e istituzionale. Dall'altro, nella Costituzione novellata potrebbero essere introdotte alcune regole di principio tali da limitare l'ambito di decisione lasciato al Legislatore ordinario.

Abstract - Regarding to the contemporary State in the "classic democracies", political parties represent a historically dated institution, that is related to the process of democratization. Actually, it's an institution that has changed during the time, with a series of significant mutations in its form and organization. In this sense, it should also be noted that some of the characteristics assumed to be distinctive of modern parties are disappearing: first of all, today the structures are more streamlined, without being rooted in the territory, and the strengthening of the leadership is also now consolidated, with the leader of the party which appeals directly to the people, and also the growth of "personal

parties". As element of continuity, it should also be noted that political parties continue to carry out multiple public functions within the contemporary State; in particular, participation in elections.

Therefore, their role remains essential for the political representation. But in them there remains that character of innate ambiguity, immediately noted by the doctrine, which originates from the difficulty of connecting institutions, that come from civil society, with the aseptic nature of the State apparatus. Inherent in this character is the need for their regulation, since in many areas they involve fundamental interests of the legal system which it cannot renounce.

Il paradigma civilistico del partito alla prova della liquidità. *Membership* e organizzazione ai tempi della crisi delle organizzazioni di massa

di ALESSANDRA QUARTA

Introduzione. Le torsioni di un paradigma

La ricerca di soluzioni organizzative per rispondere alla crisi della rappresentanza ha caratterizzato, negli anni più recenti, la biografia di diversi partiti italiani¹. I problemi che queste organizzazioni sono chiamate ad affrontare riguardano sia vicende esterne al gruppo, come per esempio la capacità di rappresentare interessi omogenei e di raccogliere consensi in occasione dei momenti elettorali, sia questioni inerenti alla vita interna dell'organizzazione e, in particolare, la creazione di classe dirigente e l'ampliamento della propria base associativa.

La possibilità di fronteggiare con successo queste difficoltà richiede anche il ripensamento della "forma partito", giacché "la dimensione organizzativa [...] non può essere considerata come un puro mezzo"². Occorre, allora, una riflessione critica che investa l'architettura istituzionale adottata da questi enti e, in definitiva, la loro organizzazione³.

Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino. Le riflessioni che seguono sono state riprese in un recente saggio apparso, nelle more della presente pubblicazione, sulla "Rivista Critica di Diritto privato", n. 1, 2024.

¹ Si pensi all'esperienza del Movimento Cinque Stelle, – su cui v. *infra*, e, fuori dall'Italia, a Podemos in Spagna. Si v. V. TARDITI, *Fenomenologia di due nuovi partiti: i casi del Movimento Cinque Stelle e di Podemos*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 2017, pp. 261-292.

² A. FLORIDIA, *Democrazia e partecipazione nei partiti: una chimera o una frontiera da esplorare*, in "Iride", 2020, p. 109.

³ E' stato osservato che "[t]ale crisi di rappresentatività e di legittimazione democratica pur coinvolgendo i partiti politici nell'ambito di tutti i sistemi democratici, presenta profili di maggiore gravità in quegli ordinamenti in cui prevalenti sono state le tendenze di deregulation e di rigida protezione della natura privatistica dell'associazione partitica.", così G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e prospettive del parlamentarismo italiano (nel post-referendum e nella crisi pandemica)*, in "La Cittadinanza Europea", n. 2, 2021, p. 90.

Il partito liquido o leggero è stato spesso indicato come un modello utile ad affrontare le sfide menzionate⁴, considerato che esso postula una struttura più flessibile, capace di “adeguarsi alle istanze di volta in volta avanzate dalla società civile”⁵ e di incarnare uno strumento di partecipazione collettiva che ricalchi anche le esperienze dei movimenti sociali.

Liquidità e leggerezza hanno spinto diversi partiti a sperimentare tecnologie digitali per facilitare la partecipazione degli associati e per attirare l’attenzione di potenziali nuovi aderenti⁶; i due caratteri sono stati altresì coniugati nell’ottica di concettualizzare in maniera innovativa il rapporto tra gruppo, membri e terzi che si riverbera sulla configurazione degli organi del partito e sulla definizione stessa dell’idea di *membership*. Se per gli scienziati politici, il partito liquido contraddistingue un ente che non investe “molte energie e risorse in una struttura organizzativa con divisione dei compiti (e quindi dei ruoli) e una *membership* formale; né altrettanto nel processo di *problem solving* nell’ambito dell’azione collettiva”⁷, dal punto di vista giuridico, è possibile evidenziare “la facilità di adesione, la sobrietà

⁴ Si parla anche di “movement party”: v. R. GUNTER R. e L. DIAMOND, *Types and Functions of Parties*, in L. DIAMOND e R. GUNTER (a cura di), “Political Parties and Democracy”, Baltimore and London, Hopkins Press, 2001. Va detto che esiste una grande varietà di “modelli idealtipici di partito” (mediatico, personale, leaderistico, leggero, elettorale, ecc.), i quali, lungi dal susseguirsi “in modo lineare o deterministico” vanno incontro a molteplici vicende di estinzione, rivitalizzazione, resilienza. V. A. FLORIDIA, *Democrazia e partecipazione nei partiti*, cit., pp. 103-104.

⁵ Così recita la definizione contenuta nel vocabolario Treccani.

⁶ Così già Sinistra Ecologia e Libertà durante l’esperienza delle c.d. Fabbriche di Nichi: si v. M. DAMIANI, *Vendola, la forma partito e il modello di leadership. Una “sinistra” in movimento tra partecipazione e personalizzazione politica*, in “Società Mutamento Politica”, 2013, p. 319 sgg. In generale sull’uso delle tecnologie digitali v. P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L’organizzazione politica nell’era delle piattaforme*, Bologna, il Mulino, 2020. È stato opportunamente messo in evidenza, a bilanciare una visione eccessivamente ottimista del rapporto tra tecnologie e politica, che “le nuove tecnologie comunicative [...] anziché operare dal basso come strumenti di partecipazione dei cittadini svolgono la loro maggiore efficacia dall’alto come strumenti di manipolazione dell’opinione pubblica”, così E. CHELI, *La democrazia interna dei partiti politici*, in “il Mulino”, 2019, p. 905.

⁷ H. KITSHILT, *Movement Parties*, in R.S. KATZ, W. CROTTY (eds.), “Handbook of Party Politics”, London, SAGE, 2006, p. 280; la traduzione è di R. Fittipaldi che riporta la definizione nel saggio *Una possibile risposta alla crisi della partecipazione e della rappresentanza: il partito-movimento e il caso Podemos*, in “Società Mutamento Politica”, vol. 8, n. 15, 2017, p. 403.

dell'ordinamento interno, la semplicità organizzativa” e, infine, “l'informalità”⁸.

Così, per esempio, il Movimento Cinque Stelle ha utilizzato la rete e gli spazi digitali di aggregazione per costruire la propria comunità, per selezionare i propri candidati per diverse competizioni elettorali, oltre che per consultare gli iscritti in occasione di scelte politiche importanti per il partito⁹. Da un punto di vista organizzativo, il Movimento Cinque Stelle ha applicato soluzioni originali, esercitando quella autonomia creativa concessa dall'art. 36 c.c.¹⁰; esse hanno alimentato una riflessione circa la relazione che lega il partito alla comunità virtuale e sono state altresì causa di contenziosi a partire da casi di espulsione di associati¹¹.

Per quel che riguarda, invece, la ri-definizione della *membership*

⁸ M. BASILE, *Il “Movimento cinque stelle” al vaglio dei giudici civili*, in “Nuova giur. civ. comm.”, I, 2017, p. 250. L'A. aggiunge anche “la trasparenza dei modi di agire”, requisito che però non mi sembra pienamente riscontrabile nel funzionamento del Movimento.

⁹ Per un commento alla più recenti modifiche dello Statuto del Movimento Cinque Stelle, G. IORIO, *Il nuovo statuto del Movimento cinque stelle. I chiaroscuri della democrazia digitale*, Napoli, ESI, 2022.

¹⁰ Si consenta il rinvio a A. QUARTA, *Il partito politico tra istituzione, contratto associativo e comunità*, in “Rass. dir. civ.”, 2018, p. 915 sgg. Nell'ultimo decennio, la disciplina dei partiti politici è stata segnata dall'introduzione di soluzioni che, a partire dalla standardizzazione dei modelli, hanno imposto alcuni criteri organizzativi. In particolare, il d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito nella l. 21 febbraio 2014, n. 13 e successive modifiche) ha limitato l'autonomia organizzativa (in particolare, v. art. 3) di quei partiti che volessero fruire di vantaggi contributivi. G. VECCHIO, *I partiti: autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Tratt. dir. civ. CNN*, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, ESI, 2016, p. 189, sintetizza i punti essenziali dell'organizzazione stabilita dal decreto italiano: “competenze distinte per organi deliberativi, esecutivi e di controllo [...]; l'elettività degli stessi [...]; la durata dell'incarico; la specificazione della rappresentanza legale; la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali”. Vi sono poi ulteriori limiti “desumibili dall'intero quadro normativo specifico (parità di genere, tutela delle minoranze, principio di trasparenza, elettività degli organi, ecc.)”.

¹¹ G. GRASSO, *La «cifra democratica» del Movimento Cinque Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in “Quad. cost.”, n. 3, 2017, pp. 616-619; M. BASILE, *Il “Movimento cinque stelle” al vaglio dei giudici civili*, in “Nuova giur. civ. comm.”, II, 2017, p. 249 sgg.; M.V. DE GIORGI, *Partiti politici – “È la politica, bellezza!”*, in “Nuova giur. civ. comm.”, 2017, p. 1337 sgg.; EAD., *Regolamento 5 stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in “Nuova giur. civ. comm.”, n. 6, 2017, p. 871 sgg.; E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5 Stelle davanti al giudice civile*, in “Quad. cost.”, 2016, p. 793 sgg.; ID., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in “osservatoriosullefonti.it”.

nell'ottica della liquidità, si può menzionare la scelta del Partito Democratico, contenuta all'art. 4 del suo statuto che, proprio al fine di superare la crisi della partecipazione collettiva, ha identificato due soggetti della vita democratica interna: gli iscritti e gli elettori.

Quest'ultima categoria è particolarmente interessante per il discorso che andremo a sviluppare e merita una descrizione più approfondita. Infatti, secondo la norma, possono essere elettori anche persone non iscritte al partito che “dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni” e che “accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori”. In forza della registrazione, gli elettori hanno diritto di: “a) partecipare alla scelta dell'indirizzo politico del partito mediante l'elezione diretta del Segretario e della Assemblea; b) partecipare alle elezioni primarie per la scelta dei candidati del partito alle principali cariche istituzionali; c) avanzare la propria candidatura a ricoprire incarichi istituzionali; d) prendere parte a Forum tematici; e) votare nei referendum aperti alle elettrici e agli elettori e prendere parte alle altre forme di consultazione; f) avere accesso alle informazioni su tutti gli aspetti della vita del partito; g) prendere parte alle assemblee dei circoli”.

Altre previsioni originali che riguardano la composizione del partito sono contenute in statuti di organizzazioni costituite soltanto a livello locale. Negli ultimi anni, una delle risposte alla crisi dei partiti è stata l'organizzazione di liste civiche, vale a dire proposte elettorali composte da candidati non iscritti ai partiti di massa e provenienti dal mondo degli enti del terzo settore, delle professioni, e dei movimenti sociali.

Le liste civiche hanno spesso realizzato risultati elettorali importanti e i loro candidati hanno poi costituito un'associazione, inaugurando la stagione di quelli che potremmo definire partiti municipali¹². Una delle esperienze più significative è senza dubbio quella di Coalizione civica che, dopo essersi presentata per la prima volta alle elezioni amministrative di Bologna del 2016¹³, ha eletto tre consiglieri comunali in occasione delle elezioni comunali del 2021 e ottenuto per una propria

¹² Si tratta di esperienze che si inscrivono nella cornice del c.d. neomunicipalismo, un movimento politico che intende valorizzare le esperienze locali e, in particolare, il governo delle città come luogo di elaborazione e di proposta politica.

¹³ Alle elezioni amministrative del 2016 la lista aveva ottenuto il 7% dei voti, eleggendo 2 consiglieri comunali e 4 consiglieri di quartiere.

candidata, la nomina di vice-sindaca con importanti deleghe (alle politiche abitative, pari opportunità e differenze, economia della notte, comunità energetiche e assemblee per il clima). L'associazione Coalizione civica è stata costituita nel 2016, dopo le elezioni amministrative di quell'anno, e i suoi soci fondatori hanno effettuato alcune scelte organizzative particolarmente originali¹⁴, poi riprodotte negli statuti di altri partiti municipali¹⁵.

Lo statuto di Coalizione civica prevede, infatti, che soggetti non iscritti possano partecipare alle sedute e ai processi deliberativi dei "gruppi tematici e territoriali", e cioè di organi dell'associazione che hanno il compito di definire la sua linea politica con riguardo a particolari temi e questioni di politica e amministrazione locale. La scelta organizzativa appena descritta ha certamente il merito di inserire dei luoghi di partecipazione pubblica all'interno di enti privati e di tentare, così, di rappresentare il partito come uno spazio di discussione politica che, soprattutto a livello cittadino, è inteso come aperto e plurale.

Parimenti interessante è la scelta di applicare il principio di unanimità alle deliberazioni degli organi dell'ente e di ricorrere al c.d. processo decisionale consensuale¹⁶.

¹⁴ Lo statuto e gli altri regolamenti possono essere consultati dal sito "www.coalizio-necivica.it".

¹⁵ Ci riferiamo perlopiù a esperienze che gravitano nella c.d. area rosso-verde e che cercano, cioè, di coniugare istanze di giustizia sociale e di giustizia climatica. Si vedano per es. le esperienze di Adesso Trieste o di Sinistra ecologista a Torino.

¹⁶ Generalmente i processi deliberativi degli enti privati sono governati dall'applicazione del principio di maggioranza. Il principio dell'unanimità consente di assumere decisioni che siano condivise da tutti gli associati, evitando la formazione di minoranze che, nei partiti, finiscono sovente per dare vita a vere e proprie correnti. Questa scelta e la sua motivazione richiamano alla mente dell'interprete una questione che ha a lungo occupato gli studiosi del contratto e degli enti, vale a dire la compatibilità del principio di maggioranza con il sistema di diritto privato, dal momento che esso postula una coartazione della volontà di quanti non aderiscono all'indirizzo dominante e, di conseguenza, una restrizione dell'autonomia del singolo. Per superare questa incompatibilità, la dottrina ha ricostruito l'applicazione del principio di maggioranza lungo due direzioni principali. Da una parte, esso deve sempre essere accompagnato da una corretta instaurazione del metodo collegiale e quindi da un processo deliberativo che sia anticipato da una convocazione e caratterizzato da una discussione tra i partecipanti che si chiude con la votazione della delibera. Dall'altra, la deliberazione rappresenta la volontà unitaria del gruppo e, pertanto, è possibile ricondurre il principio di maggioranza con cui essa è stata votata all'unanimità. Va detto che anche questo principio è stato oggetto di rilievi critici. Infatti, è stato notato che, se è vero che il principio della maggioranza può mettere ai margini della vita associativa il dissen-

Il ripensamento della *membership* quale elemento caratterizzante la riforma dell'architettura istituzionale del partito pone al civilista il problema della qualificazione della posizione giuridica del terzo, che, evidentemente, esercita una terzietà che non si fatica a definire qualificata¹⁷ e che non può essere confinata "sul piano dell'irrelevanza giuridica"¹⁸.

ziente, l'unanimità, per converso, attribuisce a quest'ultimo il potere di ostacolare il processo deliberativo, fino a determinarne la paralisi. Inoltre, si potrebbe dubitare che il principio dell'unanimità consenta ai dissenzienti di riconoscersi in una minoranza capace anche di organizzarsi all'interno del partito per contenderne la leadership. Tutte questi argomenti hanno contribuito a mettere in dubbio l'efficacia dell'unanimità per il governo degli enti collettivi. Su questi temi si v. A. VENDITTI, *Collegialità e maggioranza nelle società di persone*, Napoli, ESI, 1955, p. 27; A. GRAZIANI, *Diritto delle società*, Napoli, Morano Editore, 1952, p. 85; F. GALGANO, *Il principio di maggioranza nelle società personali*, Bologna, Zanichelli, 1960; G.B. FERRI, *Delle società*, in "Commentario Scialoja-Branca", Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1981, p. 118 ss.; A. SERRA, *Unanimità e maggioranza nelle società di persone*, cit., p. 72. Una efficace sintesi delle diverse posizioni si trova in M. BARELA, *Principio di maggioranza e tutela del dissenziente*, in "Riv. dir. priv.", n. 1, 2017, pp. 121-137.

I partiti civici stabiliscono che gli associati votino all'unanimità all'esito di un processo decisionale consensuale: esso prevede che, all'esito di una prima discussione del tema oggetto di decisione, le obiezioni siano raccolte e utilizzate per rivedere la proposta o per integrarla. A seguito di questa modifica, la discussione ricomincia e prosegue fino a che la delibera incontra il favore di tutti. Il processo decisionale consensuale richiede che l'ente individui un facilitatore della discussione che, in maniera terza e imparziale, coordini la discussione e raccolga le obiezioni, rendendole costruttive. Occorrerebbe una osservazione partecipante per capire se il principio dell'unanimità, applicato ricorrendo a questo metodo, sia effettivamente idoneo a evitare spaccature all'interno dell'associazione a fronte dell'emersione di posizioni dissenzienti; di certo, è interessante notare che sia sperimentato un *modus operandi* che consente di differenziare significativamente i processi decisionali improntati al raggiungimento dell'unanimità da quelli che, invece, applicano il principio di maggioranza. Il processo decisionale consensuale, in altre parole, potrebbe contribuire alla diffusione del principio dell'unanimità soprattutto nelle associazioni, dove, a ben vedere, la comunanza dello scopo determina più facilmente una retrocessione dell'interesse individuale.

¹⁷ A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in "Rivista AIC", 2017, p. 17: "infine, [...] deve evidenziarsi come – sempre più spesso – il cittadino/elettore rivesta una posizione di terzietà qualificata rispetto ad alcune attività del partito politico in quanto chiamato a partecipare, seppure in maniera occasionale, all'assunzione di decisioni interne allo stesso: il riferimento è, ad esempio, alla partecipazione dei cittadini alle elezioni primarie "aperte" [...]".

¹⁸ Così L. GORI, E. ROSSI, *Aderente, elettore, candidato, eletto, Profili critici della democraticità dei partiti politici nell'esperienza più recente*, in "Ragion pratica", n. 1, 2021, p. 93. In nota n. 33 è richiamato il Garante per la privacy nel Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale – 6 marzo 2014 (in G.U. n. 71 del 26 marzo 2014), secondo cui in

L'operazione di inclusione di soggetti che preferiscono non associarsi all'ente deve essere analizzata alla luce della disciplina generale dei contratti che governa anche il contratto associativo, con l'obiettivo di individuare delle regole che la governino e che ne garantiscano l'effettività.

1. *La composizione del partito*

I partiti sono associazioni non riconosciute che perseguono obiettivi politici¹⁹: al raggiungimento dello scopo comune contribuiscono tutti i loro componenti. È dunque centrale il profilo della *membership* e, quindi, la definizione di chi sia il membro di un partito. Questa scelta consente altresì di individuare, per contrasto, chi sia il terzo.

L'associazione è un ente caratterizzato da una struttura aperta che desidera accogliere coloro che siano portatori di interessi omogenei a quelli descritti dai fondatori nello statuto²⁰. Da ciò non è possibile ricavare un diritto soggettivo a far parte di una associazione, giacché la richiesta di adesione rappresenta una proposta contrattuale che richiede l'accettazione dell'ente²¹. In altre parole, le condizioni di am-

materia di trattamento dei dati sensibili effettuato dai partiti si debba tenere nella dovuta considerazione il fatto che "l'attività delle formazioni politiche si indirizza non solo a soggetti con i quali intrattengono rapporti stabili e strutturati - come nel caso degli aderenti - ma anche nei confronti di persone che vengono contattate in vista di consultazioni politiche, amministrative e referendarie, o a fini di selezione dei candidati (cd. "primarie"), senza instaurare con esse relazioni durature e regolari (es. simpatizzanti)".

¹⁹ Tale veste formale consente di esaminare la loro organizzazione alla luce dei principi e delle regole che disciplinano questo istituto. Tuttavia, non si può fare a meno di notare che il loro ruolo - essenziale per la democrazia repubblicana - e le fortissime connessioni che essi realizzano con diritti e libertà costituzionali, imprimano dei tratti di originalità a un inquadramento privatistico che non può frettolosamente liquidare o "ridurre" gli spunti costituzionali. Di conseguenza, sebbene la svolta civilistica - per cui si v. F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in "Riv. dir. civ.", II, 1966, p. 507 sgg. - che ha caratterizzato questo settore resti incontestabile, alcuni problemi tipici dei partiti politici chiedono soluzioni che tengano anche nella dovuta considerazione elementi di matrice pubblicistica.

²⁰ F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, sub. Art. 36-38, in "Commentario Scialoja-Branca", Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1967, p. 277.

²¹ F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, sub. Art. 36-38, cit., p. 57; P. RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, in "Persone e co-

missibilità, generalmente stabilite nello statuto, non possono essere intese nei termini di una offerta al pubblico. Vi è quindi un bilanciamento tra il c.d. principio della porta aperta e l'interesse contrattuale descritto dai fondatori nello statuto che consente di governare la genetica spinta al proselitismo delle associazioni²². La decisione che l'associazione esprime su una richiesta di adesione deve essere quindi intesa come un atto di autonomia contrattuale; nel merito, essa è incoercibile e insindacabile²³.

Ogni associato è titolare dei diritti che ineriscono al contenuto legale del contratto associativo e, in particolare, del diritto a prendere parte alla assemblea dell'ente, del diritto di voto, del diritto a impugnare le delibere assembleari, del diritto di recedere e di ogni altro diritto stabilito dall'accordo. Parimenti, egli è tenuto ad alcuni comportamenti obbligatori, quale ad esempio esercitare il diritto di voto in buona fede e conferire la quota annuale di iscrizione all'associazione, laddove essa sia prevista dallo statuto.

È stato osservato che gli associati iscritti a un partito svolgono un ruolo cruciale per l'organizzazione che può essere apprezzato da diversi punti di vista. Essi, infatti, assicurano un anello di congiunzione tra i rappresentati del partito che rivestono incarichi istituzionali e la cittadinanza e garantiscono, con la loro partecipazione, la legittimazione democratica di cui questi enti abbisognano per svolgere funzioni pubbliche. Inoltre, gli associati contribuiscono alle attività del partito, anche prestando lavoro volontario e, non da ultimo, rappresentano un serbatoio di voti e una fonte di emolumenti, prestati nella forma della quota annuale di associazione o di contributi straordinari²⁴. Infine, tra

munità", Padova, Cedam, 1987, p. 335 sgg.; M.V. DE GIORGI, *Le associazioni riconosciute*, in Tratt. Rescigno, I, 2, Torino, Utet, 2005, p. 372; A. ORESTANO, *Schemi alternativi. La conclusione del contratto plurilaterale*, in C. GRANELLI (a cura), "Tratt. Roppo, I, Formazione" Torino, 2006, p. 284; M. MAGGIOLO, *Clausole di apertura e porta aperta nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali*, in "Riv. dir. civ.", 2010, p. 803. Anche nell'ambito degli enti del terzo settore il principio è confermato: si v. V. MONTANI, *Associazioni e fondazioni del terzo settore: le regole di governance*, in "Jus online", 2022, p. 133 e N. RICCIARDELLI, *L'adesione agli enti del terzo settore e il c.d. "principio della porta aperta"*, in "Riv. not.", n. 6, 2022, p. 893.

²² F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati, sub. Art. 36-38*, cit., p. 277.

²³ Ivi, p. 274.

²⁴ F. RANIOLO, *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 27-28.

gli iscritti al partito sono generalmente individuati i candidati alle diverse competizioni elettorali, i quali, in caso di elezione, possono essere tenuti a comportamenti obbligatori specificamente previsti per quanti ricoprono un incarico istituzionale – come, per esempio, l’obbligo di versare al partito una percentuale dell’emolumento percepito in ragione della carica –, ferma restando l’assenza, nel nostro ordinamento, di un vincolo di mandato²⁵.

Questa descrizione del ruolo degli iscritti prende le mosse dal modello di partecipazione proprio dei grandi partiti di massa; in ogni caso, nell’epoca della crisi dei corpi intermedi, essa sembra capace di rappresentare, più che il ruolo di tutti gli associati, la posizione dei cc.dd. militanti e cioè di quanti decidono di impegnarsi attivamente nella vita del partito. Seguendo questa linea di ragionamento, allora, è possibile delineare una visione della partecipazione al partito che supera l’idea di *membership* e riduce la centralità di questo concetto.

Ragioniamo per cerchi concentrici, laddove l’anello più piccolo è proprio quello che racchiude i militanti regolarmente iscritti al partito²⁶. La sfera più ampia è quella dei simpatizzanti o dei sostenitori, e cioè di quanti condividono l’orientamento politico rappresentato dal partito, partecipano alle iniziative che questo organizza, senza però diventarne associati. Infine, l’anello più capiente – e anche quello più distante dal cuore dell’organizzazione – comprende gli elettori del partito e, tra questi, una particolare attenzione deve essere prestata a quanti decidano di partecipare alle elezioni cc.dd. primarie eventualmente indette da un partito per individuare il segretario dell’organizzazione²⁷.

²⁵ Secondo l’art. 67 della Costituzione “ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Si v. A. FRICANO, *Apologia del libero mandato parlamentare: quale futuro per una garanzia in crisi?*, in “Gruppo di Pisa”, 2021, pp. 256 ss.

²⁶ L’immagine è di S.E. SCARROW, *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 27. Sulla struttura concentrica v. anche A. PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993.

²⁷ L’elettore è, dunque, un “soggetto che non è aderente al partito in termini formali, ma che comunque è chiamato, in forza di una ideale adesione, a concorrere alla selezione delle candidature. Infatti, nello schema delle primarie aperte sono ammessi a partecipare tutti coloro che intendano farlo [...], indipendentemente dall’esistenza di un qualsivoglia rapporto giuridico”, così L. GORI, E. ROSSI, *Aderente, elettore, candidato, eletto*, cit., p. 92. Sulle elezioni cc.dd. primarie si v. E. ROSSI, L. GORI, *Le “primarie” in Italia*, in “Quad. Cost.”, n. 3, 2009, pp. 619-650.

I sostenitori e gli elettori sono, evidentemente, soggetti terzi rispetto al contratto associativo, che contribuiscono, in modi diversi, a realizzare l'interesse sociale; se gli elettori sono protagonisti di una relazione episodica – legata, cioè, all'esercizio del voto – i sostenitori, invece, possono avere un rapporto duraturo con il partito, il quale, però, non è disciplinato da principi o da norme statutarie, né genera diritti e doveri e ciò in forza del principio della relatività degli effetti del contratto²⁸.

È interessante riprendere la descrizione degli “elettori” contenuta nello statuto del Partito Democratico. Questa denominazione è probabilmente rivelatrice di un *lapsus*: essa, infatti, sembrerebbe concentrare l'attenzione sul momento elettorale e, in particolare, sulle primarie del partito, laddove, invece, la norma statutaria richiama anche altre forme di relazione tra elettore e partito, che non hanno necessariamente natura occasionale (come, per esempio, la partecipazione a forum tematici o alle assemblee dei circoli). In ogni caso, lo Statuto stabilisce che l'elettore debba essere iscritto a un albo pubblico, un registro immaginato per avere traccia della ampia rete associativa che l'introduzione della figura degli elettori vorrebbe realizzare²⁹. Oltre a una serie di diritti, l'elettore è anche destinatario di alcuni doveri, definiti dall'art. 6 dello statuto. La norma, infatti, stabilisce che gli elettori hanno il dovere di “a) concorrere alla scelta dell'indirizzo politico e programmatico del partito attraverso la partecipazione alle diverse sedi e ai diversi momenti di analisi, discussione e confronto che costituiscono la vita democratica interna anche attraverso le procedure di elezione del Segretario Nazionale e dell'Assemblea nazionale; b) favorire l'ampliamento dei consensi verso il partito negli ambienti sociali in cui sono inseriti; c) sostenere lealmente i suoi candidati alle cariche istituzionali ai vari livelli; d) aderire ai gruppi del Partito Democratico nelle assemblee elettive di cui facciano parte; e) essere coerenti con la dichiarazione sottoscritta al momento della registrazione nell'Albo”. Il catalogo

²⁸ M. MAGGIOLO, *Clausole di apertura e porta aperta nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali*, cit., p. 803.

²⁹ Il reperimento di informazioni a riguardo risulta molto difficile; parrebbe, infatti, che l'iscrizione al Registro per l'acquisto della posizione di elettore sia promossa in occasione delle elezioni primarie, mentre, invece, la gestione ordinaria delle registrazioni non risulta così chiara.

è piuttosto singolare, giacché i doveri descritti sono vaghi, incoercibili e non privi di elementi di contrasto con la forma ‘leggera’ di partecipazione che lo Statuto ha immaginato per l’elettore.

È stato osservato come le posizioni giuridiche dell’iscritto al Partito Democratico e del suo elettore non siano, poi, così differenti: entrambi, infatti, hanno diritto di partecipare alle elezioni dei Segretario nazionali e regionali e delle corrispondenti Assemblee. Ci si è chiesti, pertanto, quali siano gli “incentivi ad assumere lo status di associato, se la capacità di condizionare il processo di scelta degli organi interni è pressoché analoga, dal punto di vista della posizione giuridica di cui è titolare?”³⁰. Inoltre, è stato osservato che questa soluzione avrebbe persino giocato “un effetto decisivo sul calo delle iscrizioni al PD”³¹.

Veniamo ora all’esperienza di Coalizione civica.

Come anticipato, questo partito, sulla base dell’art. 36 c.c., ha previsto, a completamento di una struttura standard (basata, quindi, su un organo assembleare e uno esecutivo)³² alcuni organi originali.

Lo statuto di Coalizione civica introduce i “gruppi di lavoro”, definiti come “l’articolazione operativa dell’Associazione, lo strumento principale per la partecipazione attiva dei cittadini, i luoghi dell’elaborazione politica alla base della discussione e delle decisioni dell’Assemblea e del Coordinamento” (art. 11). Si tratta, quindi, di organi molto importanti per la realizzazione degli obiettivi del partito municipale, giacché a essi è affidata non soltanto la cura della base sociale e della partecipazione – cuore pulsante di qualsiasi associazione –, ma anche la definizione della linea politica che poi sarà oggetto dei processi deliberativi dell’assemblea.

Lo statuto individua quattro tipologie di gruppi e tra queste, come anticipato, la più interessante è senza dubbio quella composta dai

³⁰ L. GORI, *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in “Osservatorio costituzionale”, n. 5, 2023, p. 21.

³¹ *Ibidem*.

³² Va detto che anche l’organo assembleare presenta dei profili di originalità. La lettura dello statuto permette di affermare che esso sia stato pensato per assolvere funzioni diverse. L’assemblea, infatti, non è soltanto il luogo in cui si definisce la linea politica del partito o si compiono le scelte congressuali, ma rappresenta la sede di confronti costanti e frequenti, che hanno l’obiettivo di raggiungere un alto livello di condivisione delle scelte politiche. Ciò emerge chiaramente nelle norme che regolano la convocazione dell’assemblea che, nei partiti municipali, si incontra almeno quattro volte all’anno.

gruppi tematici e territoriali e ciò sia per le attività svolte, sia per la composizione. Infatti, l'art. 12 stabilisce che “i gruppi tematici e territoriali elaborano programmi, organizzano iniziative pubbliche e promuovono analisi e studi per supportare l'azione politica con una conoscenza approfondita degli argomenti individuati e dei luoghi di insediamento”. I primi “si occupano di temi rilevanti per l'azione politica ed amministrativa di Bologna e dell'area metropolitana”, mentre i secondi lavorano su “tematiche specifiche dei territori di insediamento”.

L'elemento innovativo che caratterizza i gruppi tematici e territoriali attiene la loro composizione. Infatti, l'art. 12, comma 3 prevede che i gruppi “sono aperti a tutti i cittadini” e, quindi, anche a persone che non siano associate al partito; esse concorrono alla formazione della volontà dell'organo, partecipando al processo decisionale che applica il metodo del consenso, mentre non eleggono il referente del gruppo, perché la votazione è riservata esclusivamente agli associati (art. 12 comma 4).

Nello statuto di Coalizione civica si incontra, a ben vedere, una figura di non associato che partecipa alla vita del partito meno dettagliata dell'elettore introdotto dal Partito Democratico. Vale la pena di provare a sintetizzare la posizione del terzo che emerge dalle poche righe contenute nello statuto, le quali hanno certamente il merito di non generare confusione tra associato e terzo, producendo un annacquamento delle posizioni giuridiche che, invece, risulta dalle scelte del Partito Democratico.

Il cittadino che partecipa al gruppo, senza essere associato, ha diritto di partecipare alla formazione della volontà dei gruppi tematici e territoriali e ha anche il diritto di prendere parte ai processi deliberativi che ivi si svolgono. Non si ravvisano altri particolari diritti e, a differenza dello statuto del PD, non è descritto un catalogo di doveri applicabile alla sua posizione.

Provando a trarre una descrizione generale della posizione del cittadino non associato che partecipa a momenti della vita associativa – siano essi forum tematici, assemblee dei circoli, gruppi tematici o territoriali – si può affermare che egli non è titolare di alcuno strumento per impugnare una delibera dell'organo assembleare o di quello esecutivo che dovesse risultare in contraddizione con l'elaborazione dell'organo a cui ha preso parte.

Infatti, pur volendo ritenere che il cittadino non associato sia portatore di un interesse rafforzato che si fonda sul principio costituzionale

di partecipazione democratica, non vi è alcuna disposizione che vincoli l'organo assembleare e quello esecutivo a eseguire la deliberazione di un gruppo tematico e territoriale. Di conseguenza, pur ammettendo che il cittadino non associato sia titolare di una posizione giuridica utile a sindacare un atto del partito, mancherebbe il presupposto normativo per consentire al giudice una valutazione di stampo procedimentale, la quale sembra essere l'unica possibile in un ambito in cui la sostanza delle decisioni di un ente privato è raramente oggetto del sindacato giudiziale. Una posizione giuridica del cittadino non associato consistente in una sorta di interesse legittimo³³, dunque, parrebbe non essere, contrariamente a quanto è stato sostenuto, "l'ombrello più robusto di protezione del terzo contro le pretese di privilegio e di potere delle formazioni sociali"³⁴.

Al contempo, guardando ai possibili conflitti tra sostenitore e partito, la partecipazione all'organo e la creazione di una relazione duratura potrebbero generare in capo al primo la convinzione che una futura domanda di adesione sarà certamente accolta dall'associazione, laddove, invece, nulla ostacola la sua reiezione. Seppur in ambiti diversi, la giurisprudenza è chiara nel ritenere che, in questo genere di rapporti, non si possa far valere il principio di affidamento, data la prevalenza dell'autonomia privata che esercita il partito.

2. Terzi, partito e principio di affidamento

A tal riguardo lo studio di tre diverse vicende giudiziarie è utile a tracciare la posizione giuridica del terzo.

Il primo caso attiene a un affidamento del terzo fondato su un regolamento adottato da un partito ed è stato deciso dal Tribunale di Roma³⁵. La vicenda ha avuto per protagonista Marco Pannella il quale,

³³ D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli*, Napoli, Jovene, 1984; L. BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 267, 392 sgg.

³⁴ M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in "Pol. dir.", 1975, p. 597.

³⁵ Trib. Roma, 11 settembre 2007, in *DeJure*; per un commento si v. D. MESSINEO, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del 'caso Pannella'*, in "www.forumcostituzionale.it", 2007.

nel 2007, aveva presentato la propria candidatura alla segreteria del Partito Democratico ritenendo di appartenere a forze politiche che, seppur non avessero preso parte al processo di costituzione del PD, erano portatrici di aspirazioni ideali con esso compatibili, nel rispetto di quanto stabilito all'art. 7 del regolamento approvato l'11 luglio 2007 dal comitato promotore della costituente del PD.

La sua domanda di candidatura era però stata esclusa e la decisione era stata deliberata sulla base della prima parte della norma del regolamento, valorizzando, quindi, l'assenza dei partiti Radicali italiani e Rosa nel pugno (a cui Pannella era iscritto) al processo di costituzione del PD. Il Tribunale di Roma aveva respinto il ricorso, ritenendo che la delibera del comitato promotore rispondesse "a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica" e che, pertanto, essa fosse espressione dell'autonomia privata (e politica) del partito che non poteva essere oggetto del sindacato giudiziale, anche considerata la formulazione ampia della norma del regolamento.

La decisione evidenzia come un soggetto non associato a un partito non sia titolare di un diritto di associazione politica derivante dall'indizione delle elezioni primarie, giacché queste consultazioni e il relativo regolamento che le disciplina non costituiscono un'offerta al pubblico *ex art. 1336 c.c.* e, pertanto, non possono essere oggetto di un provvedimento del giudice di esecuzione del contratto³⁶. Non manca, tuttavia, chi ritiene che l'insindacabilità delle decisioni dei partiti in materia di ammissione del terzo possa essere idonea a generare scelte discriminatorie; parimenti, un'eccessiva selettività potrebbe avvilire l'esercizio del diritto costituzionale di associazione specialmente nei casi di partiti dotati "di particolare rilievo e potere"³⁷ e che detengono una sorta di monopolio della rappresentanza politica³⁸.

Anche gli altri provvedimenti che analizziamo di seguito sono stati pronunciati all'esito di contenziosi tra associati e partito a proposito della composizione delle liste elettorali.

La Corte di Cassazione con la sentenza 16 ottobre 2013, n. 23429³⁹

³⁶ M.A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, ESI, 1990, 40 sgg.

³⁷ D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli*, cit., p. 200 sgg.

³⁸ D. MESSINEO, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del 'caso Pannella'*, cit.

³⁹ La decisione è disponibile nella banca dati "Leggi d'Italia.it"; conforme a questa

ha deciso una controversia che aveva ad oggetto una domanda di risarcimento del danno contrattuale proposta nei confronti del partito Unione dei Democratici per l'Europa (UDEUR). Il ricorrente aveva sostenuto di aver affrontato ingenti spese per promuovere la propria candidatura all'interno della lista elettorale che l'UDEUR avrebbe presentato per le elezioni del Consiglio regionale del Lazio, a partire da una promessa che egli aveva ricevuto dal segretario del partito e che, invece, non aveva avuto seguito. In primo grado, la domanda era stata accolta, mentre in appello, essa era stata respinta dalla Corte, la quale aveva ritenuto che il rapporto tra il ricorrente e il partito non avesse contenuto patrimoniale e che, pertanto, non potesse costituire fonte di obbligazioni.

La Cassazione ha confermato questa decisione ritenendo che la promessa di essere inserito nelle liste elettorali è una “convenzione inidonea a generare obbligazioni civili”; da essa possono “derivare, tutt'al più, mere obbligazioni naturali”. Inoltre, l'aspettativa ingenerata dalla promessa non dà luogo a diritti risarcitori: nel caso di specie, infatti, diversi elementi impedivano di giustificare il legittimo affidamento del promissario, tra cui l'assenza di norme statutarie che attribuivano al segretario regionale del partito il potere di decidere circa la formazione delle liste elettorali regionali.

L'ultima decisione in commento è una sentenza del 13 novembre 1997 del Tribunale di Roma⁴⁰ e riguarda anch'essa il mancato inserimento in una lista elettorale del ricorrente, il quale sosteneva di essere titolare di un diritto alla candidatura in virtù dell'applicazione di criteri stabiliti da una delibera approvata dall'assemblea generale del partito citato in giudizio. Il ricorrente aveva chiesto al giudice un provvedimento che ordinasse al partito di modificare la lista dei candidati per comprendere anche la sua persona e, proprio la natura della richiesta, aveva determinato il mancato accoglimento del ricorso.

Tuttavia, il Tribunale ha proposto una ricostruzione piuttosto originale della posizione del ricorrente affermando, a proposito del *fumus*

pronuncia v. anche Cass. 13 giugno 2018, n. 15497, in “CED Cassazione”, 2018. Per un commento alla decisione di primo grado emessa dal Tribunale di Sulmona, si v. G.F. AIELLO, *Note critiche sulla responsabilità da contatto sociale dell'organo di un partito politico*, in “Resp. civ. prev.”, n. 1, 2014, p. 628 sgg.

⁴⁰ Trib. Roma, 13 novembre 1997, Martinelli c. Associazione romana dei verdi, in “Foro it.”, vol. 121, n. 11, 1998, pp. 3384.

dell'esistenza del diritto azionato dal ricorrente, che "è astrattamente configurabile il diritto soggettivo di un membro di un'associazione non riconosciuta ad essere inserito nella lista dei candidati al consiglio circoscrizionale, presentata dall'associazione medesima". Secondo il giudice, tale diritto troverebbe fondamento negli articoli 36 e 42 c.c. e da ciò "ne consegue che, se l'applicazione degli accordi tra gli associati (art. 36, 1° comma, c.c.) consente di individuare le persone che debbano essere inserite nella lista dei candidati, tali persone divengono titolari di un vero e proprio diritto soggettivo".

Per quel che riguarda le tutele di cui gode questa posizione giuridica, il Tribunale ha sostenuto che "tale diritto può essere tutelato dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, ma trova tutela solo nei confronti degli altri associati e, cioè, solo nei confronti dei soggetti che sono legati dagli accordi di cui al citato art. 36 e con esclusione, pertanto, di ogni forma di tutela che, [...], esorbiti da tale ambito e prenda di trasformarsi in una tutela erga omnes, suscettibile finanche di alterare il procedimento elettorale legislativamente previsto". Pertanto, la domanda diretta a ottenere un provvedimento che ordini al partito di modificare le liste elettorali non può essere accolta, ma l'esistenza del diritto soggettivo potrebbe autorizzare, in caso di lesione, una domanda di risarcimento del danno che, nel giudizio in esame non era stata chiesta dal ricorrente.

A una prima lettura, questa ordinanza parrebbe affermare un principio di diritto di segno opposto a quello sostenuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza del 2013. A ben vedere, però, le decisioni presentano profili di convergenza.

Infatti, il Tribunale di Roma ha ricavato il diritto dell'iscritto al partito a essere inserito in una lista elettorale dall'applicazione degli accordi tra gli associati e, di conseguenza, dall'esistenza di una delibera emanata dall'organo competente secondo quanto stabilito dallo statuto. La Corte di Cassazione, invece, ha ritenuto che la promessa ricevuta dal ricorrente non fosse utile a far sorgere un diritto risarcitorio perché oggettivamente non idonea ad alimentare un affidamento legittimo in forza della sua provenienza da un organo (il Segretario regionale del partito) non competente ad assumere decisioni in materia di composizione delle liste elettorali. Pertanto, se nel caso sottoposto alla Cassazione la promessa disattesa fosse stata formulata dall'organo individuato dallo statuto, gli esiti del giudizio sarebbero probabilmente stati diversi.

La differenza più significativa tra la decisione del Tribunale di Roma e quella della Corte di Cassazione si ravvisa nella definizione della posizione giuridica soggettiva dell'associato non inserito nelle liste elettorali: se per la prima essa consiste in un diritto soggettivo, per la seconda il ragionamento deve svilupparsi lungo i confini dell'aspettativa. Questa prospettazione è più convincente, dal momento che il diritto soggettivo descritto dal Tribunale di Roma parrebbe un diritto di credito derivante dall'applicazione degli accordi tra gli associati; tuttavia, come correttamente ha osservato la Corte di Cassazione, per aversi obbligazione di natura contrattuale occorre un rapporto con contenuto patrimoniale che, nel caso di specie, è invece assente.

L'associato inserito nelle liste elettorali che abbia partecipato al procedimento della loro composizione o che abbia avuto conoscenza dell'esito dei lavori dell'organo competente a cui egli non ha titolo di partecipare, gode di un'aspettativa a trovare il proprio nome nella lista al momento della sua presentazione. Ci pare però che la frustrazione di tale posizione, per non essere ridotta a una mera vicenda individuale, sia rilevante nella misura in cui segnali il superamento di una decisione che l'associazione ha assunto secondo le regole condivise che la governano, a vantaggio di logiche e meccanismi che esorbitano la dimensione comunitaria che deve caratterizzarla. La legittima aspettativa dell'associato, dunque, deriva dall'obbligo che i rappresentanti dell'ente hanno di eseguire le delibere assunte dagli organi competenti.

Da questo punto di vista, l'aspettativa dell'associato e la sua azionabilità diventano strumenti per presidiare la corretta esecuzione del contratto associativo e consentono di verificare la democraticità dell'ente ogniqualvolta gli organi competenti siano tenuti ad agire nelle trame di precise e stringenti disposizioni statutarie o regolamentari. Quando, invece, vi è spazio per l'esercizio della discrezionalità politica, l'aspettativa dell'associato, per quanto legittima, rischia di rimanere frustrata dall'insindacabilità dell'autonomia privata così frequentemente invocata dai giudici nei contenziosi che coinvolgono l'associazione.

Per questa ragione, possiamo ritenere che il cittadino non associato che abbia con costanza partecipato alle attività di un organo del partito non goda di alcuna posizione privilegiata nel proporre la domanda di ammissione e, parimenti, non sia titolare di alcuna aspettativa legittima fondata sulle modalità e sulle condizioni che hanno caratterizzato la sua relazione con l'ente. Parimenti, e *a fortiori*, il cittadino non asso-

ciato non gode di alcun diritto azionabile che gli consenta di difendere i processi di deliberazione a cui ha preso parte contro gli eventuali dirottamenti che si producono all'interno di un altro organo, giacché lo statuto gli riserva una forma di partecipazione debole.

Di conseguenza, sebbene egli sia un terzo qualificato, non essendo completamente estraneo al partito e alle sue vicende deliberative, tale posizione particolare non è comunque sufficiente a rompere le mura della relatività degli effetti del contratto associativo e, pertanto, ad assicurare fino in fondo ciò che l'architettura istituzionale del partito liquido intende raggiungere: la creazione di uno spazio pubblico all'interno di un ente privato.

3. *Un'ipotesi ricostruttiva: il contratto a favore di terzo*

Questa descrizione suggerisce alcune riflessioni.

In primo luogo, l'ibridazione che interessa il partito e che determina la partecipazione, in varie forme, di soggetti terzi al contratto associativo rappresenta un *unicum* nell'ambito della disciplina degli enti privati. Infatti, nelle società sia di capitali che di persone non è assolutamente prevista la partecipazione di non-soci alle attività dell'ente; possono esistere soci che, in una società per azioni, in forza dell'acquisto di azioni di risparmio, rinunciano alla titolarità del diritto di voto in cambio di una sua monetizzazione, ma in alcun modo è previsto che un soggetto estraneo alla compagine sociale contribuisca a determinarne l'interesse.

Si potrebbe affermare, tuttavia, che anche nell'ambito societario sia emersa, negli anni più recenti, una tensione a superare la assoluta centralità degli shareholders, a favore di soluzioni e modelli che valorizzano gli stakeholders e quindi, aspettative non-proprietarie⁴¹. È sufficiente, a tal riguardo, richiamare l'emersione del modello delle società benefit⁴². Ciononostante, questa apertura incide al più sulla discrezionalità gestoria di cui godono gli amministratori, mentre non legittima

⁴¹ Per una discussione di questi temi si v. E. BARCELLONA, *Shareholderism versus stakeholderism. La società per azioni contemporanea dinanzi al «profitto»*, Milano, Giuffrè, 2022.

⁴² Per una introduzione a questo modello societario si v. D. STANZIONE, *Profili rico-*

in alcun modo soggetti estranei a prendere parte alla vita dell'ente: gli stakeholders non possono essere qualificati come soggetti terzi a favore dei quali opera la clausola dello statuto della società che contempla i loro interessi e le loro utilità⁴³.

In secondo luogo, ci pare che un inquadramento esclusivamente pubblicistico e marcatamente istituzionalista del partito non sia comunque utile a smussare gli spigoli della forma privatistica, giacché la ricostruzione di un interesse legittimo del cittadino non iscritto non si fa carico di vicende in cui l'autonomia privata consente l'insindacabilità.

Da ultimo e in definitiva, si è costretti a osservare come il diritto dei contratti possa ostacolare la costruzione di partiti liquidi, in cui le forme di partecipazione si ibridano: il Moloch è, senza dubbio, il principio della relatività degli effetti del contratto.

Questo è un punto molto importate del ragionamento perché costituisce l'angolo prospettico da cui provare a rispondere a quanti, non infondatamente, ritengono che la dilatazione del partito e l'apertura a soggetti non iscritti mettano in crisi la medesima nozione di associazione, basata su una organizzazione stabile che persegue uno scopo. La posizione del terzo sarebbe problematica con riguardo sia al requisito della stabilità, giacché essa ammette anche forme di relazione occasionale con il partito, sia allo scopo comune che, in qualche modo, va incontro a un processo di rarefazione, dal momento che le ragioni per cui il terzo si avvicina all'ente possono essere anche molto distanti dagli scopi ultimi che il partito si propone di realizzare. Di conseguenza "o si rivedono i modelli civilistici al fine di accogliere le novità della attuale stagione dei partiti politici, o si riportano

struttivi della gestione di società 'benefit', in "Riv. dir. comm. e del dir. gen. obbl.", n. 3, 2018, pp. 487-544.

⁴³ P. GUIDA, *La evoluzione normativa in tema di no profit: la "società benefit"*, in "Notariato", 2023, pp. 636-637: "Vi è da dire che gli stakeholders non sono titolari di un vero e proprio diritto economico nei confronti della società benefit, non sono creditori tout court della società, ma sono solo portatori di un mero interesse economico in quanto titolari di una aspettativa di conseguimento di effetti positivi, raggiungibili se ed in quanto la società concretamente attui i propositi potenzialmente prospettati nello statuto. È corretto affermare che non può giuridicamente ritenersi esistente un'obbligazione che vincoli la società nei confronti di costoro perché se la responsabilità nei confronti dei terzi nasce essenzialmente da fatto illecito o da contratto - e l'atto costitutivo di una società benefit non può, ragionevolmente, essere qualificato come un contratto in favore di terzo - manca di fatto il titolo per avanzare pretese nei confronti della società, e quindi degli amministratori".

i partiti dentro lo schema civilistico consolidato (sul come fare, molti sono i problemi, però)⁷⁴⁴.

La soluzione privatistica potrebbe muoversi lungo questi due fronti che, a ben vedere, non sono necessariamente contrapposti: infatti, per riportare i partiti all'interno dello schema civilistico, occorre ragionare ad ampio spettro sulle norme a cui ricorrere per inquadrare le trasformazioni della *membership*. Lo scopo di questo tipo di analisi è quello di accompagnare teoricamente la ricerca di soluzioni e modelli che cerchino di affrontare la crisi di partecipazione al partito.

Si potrebbe, allora, ragionare in questi termini. La persona non iscritta al partito che, in forza di una previsione statutaria, abbia la possibilità di partecipare a una sua attività – sia essa episodica, come nel caso della partecipazione alle elezioni primarie, oppure continuativa, come nelle ipotesi di partecipazione a un organo della associazione – può essere intesa come il terzo a favore del quale opera il contratto o, più precisamente, la clausola accessoria che disciplina l'attività in cui il terzo è coinvolto (e quindi: funzionamento di un organo, oppure selezione del segretario).

Occorrono delle precisazioni per sostenere questa ricostruzione.

Sebbene sia pienamente condiviso che il contratto a favore di terzo è uno schema e, in quanto tale, può trovare applicazione per ogni tipo contrattuale⁴⁵, non c'è dubbio che tale istituto sia pensato all'interno della cornice teorica del paradigma dello scambio e quindi di accordi prevalentemente diretti a realizzare effetti obbligatori o reali⁴⁶. È perciò chiaro che l'applicazione dell'istituto al contratto associativo richiede il superamento di questa prospettiva, consentita dall'assunto per cui al contratto di società e di associazione sono applicate tutte le norme sui contratti in generale.

⁴⁴ L. GORI, *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici*, cit., p. 26.

⁴⁵ Non risultano applicazioni; tuttavia, oltre alla natura di 'schema' dell'art. 1411 c.c., giova ricordare che al contratto di società e di associazione sono applicate tutte le norme sui contratti in generale. F. GALGANO, *Degli effetti del contratto, della rappresentanza, del contratto per persona da nominare*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1993, p. 53.

⁴⁶ Se non vi sono dubbi circa l'attribuzione di un diritto di credito e quindi sulla capacità del contratto a favore di terzo di produrre effetti obbligatori, più dibattuta è la possibilità che esso abbia una efficacia reale e che possa, quindi, trasferire la proprietà o un *ius in re aliena*. V. F. ANGELONE, *Del contratto a favore di terzi: art. 1411-1413*, Bologna – Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 2004, p. 103 sgg.

Il contratto associativo, oltre a fare a meno delle logiche dello scambio a vantaggio della comunione di scopo, presenta un altro elemento originale che consiste nel dare vita a un nuovo soggetto. Questo instaura un rapporto giuridico con gli associati, i quali, invece, non sono reciprocamente obbligati da quanto stabilito nell'accordo⁴⁷. Pertanto, per poter applicare la disciplina del contratto a favore di terzo in questo ambito, occorre assumere la "evidente distinzione tra la posizione dei soci e i poteri di iniziativa dell'ente"⁴⁸.

La conseguenza di questo ragionamento è che se i fondatori dell'associazione possono essere considerati gli stipulanti della clausola a favore di terzo⁴⁹, il promittente – e cioè colui che si occupa di attribuire il beneficio al terzo – deve essere individuato nell'associazione medesima, che definisce le condizioni utili alla realizzazione di quanto previsto dallo statuto.

Con riguardo, invece, al beneficio che si attribuisce al terzo, che nel caso che ci occupa consiste in un diritto di partecipazione e di voto, ci pare esistano meno ostacoli nella definizione del suo inquadramento. Ciò è principalmente dovuto all'interpretazione – ampiamente sostenuta da dottrina e giurisprudenza – del beneficio che può essere attribuito al terzo e che può consistere anche in "un'attribuzione di una potestà, o, comunque, di un vantaggio giuridicamente apprezzabile al terzo che lo acquista", erodendo, quindi, anche il requisito della patrimonialità della prestazione⁵⁰. Si potrebbe altresì ritenere che lo statuto rimuova un limite all'esercizio del diritto di partecipazione del cittadino non iscritto al partito, producendo effetti costitutivi nella sfera giuridica del terzo⁵¹.

Il terzo beneficiario, infine, è, al momento della redazione dello statuto del partito, indeterminato, ma diventa determinabile nel momento in cui manifesta la propria intenzione di fruire del beneficio che gli è stato attribuito.

Questa ricostruzione ha il merito di porre il promittente in una po-

⁴⁷ A. CARLO, *Il contratto plurilaterale associativo*, Napoli, Jovene, 1967, p. 242 sgg.

⁴⁸ G. VILLA, *Inadempimento e contratto plurilaterale*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 75.

⁴⁹ Essi sono mossi da un interesse morale all'attribuzione al terzo del diritto di partecipare a determinate attività del partito e nell'associazione medesima il soggetto promittente.

⁵⁰ Cass. 15 gennaio 2002, n. 375, in *DeJure*.

⁵¹ F. ANGELONE, *Del contratto a favore di terzi*, cit., p. 119.

sizione di soggezione (quella definita nello statuto) e di assegnare al terzo un rimedio utile a garantire l'esecuzione della clausola, giacché egli acquisisce il diritto all'adempimento; parimenti, essa rispetta l'intenzione dello statuto di avere sostenitori non associati, visto che il terzo beneficiario non diviene mai parte del contratto stipulato in suo favore.

Qualificare le clausole degli statuti destinate alla partecipazione di cittadini non associati come disposizioni contrattuali a favore di terzi è una soluzione interpretativa più tutelante di ritenere che esse favoriscano di fatto in maniera particolare un terzo, giacché questa seconda lettura rende tali clausole dotate di una mera efficacia interna, relativa cioè all'ordinamento particolare dell'ente⁵². Pertanto, sebbene lo schema descritto non modifichi le sorti di una domanda di ammissione al partito, cionondimeno esso assicura che le soluzioni di apertura ideate da questi enti al fine di rimediare ai problemi di partecipazione siano presidiate da strumenti che ne garantiscano l'effettività. Inoltre, il coinvolgimento del terzo nelle attività del partito e, in particolare, dei suoi organi consente di non appiattare la missione di questo ente alla partecipazione al momento elettorale, dal momento che essa costituisce soltanto uno dei possibili esiti della sua attività⁵³.

Abstract - In recent years, political parties have been attempting to engage new participants, challenging the traditional notion of membership. This article aims to understand the legal implications of this choice by exploring the rights, duties, and remedies that exter-

nal members can exercise to effectively contribute to the party's activities. The analysis will consider the statutes of both national and local parties, assessing the role of contract law within the general framework of association regulation.

⁵² A. CARLO, *Il contratto plurilaterale associativo*, cit., p. 272.

⁵³ Come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, infatti, i partiti sono "associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, *anche* [corsivo nostro] attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale". V. Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35, in "Foro it.", 2017, I, p. 745.

Modelli di partito e *leadership* politica: il caso del MoVimento Cinque Stelle

di FLAVIO CHIAPPONI

La personalizzazione della politica rappresenta uno sviluppo peculiare delle democrazie contemporanee¹: nel quadro della “campagna permanente”², la competizione elettorale per il potere politico si presenta sempre più come un confronto tra *leader*, percepiti e distinti attraverso le loro caratteristiche personali, piuttosto che come una competizione tra una pluralità di partiti, portatori di orientamenti ideologici e/o programmatici alternativi³.

Nel campo della scienza politica, la letteratura appare concorde circa la stabilizzazione di questo tratto, divenuto ormai una proprietà strutturale delle poliarchie mature, che ha rimodellato il funzionamento della democrazia rappresentativa e dei partiti politici nel senso della “democrazia del pubblico”⁴: “il peso politico del singolo attore nel processo politico aumenta nel tempo, mentre la centralità del

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

¹ J. BLONDEL, J. THIEBAULT (eds.), *Political Leadership, parties and citizens: the personalisation of leadership*. London-New York, Routledge, 2010; W. P. CROSS, R. S. KATZ, S. PRUYERS (eds.), *The Personalisation of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, London-Colchester, Rowman & Littlefield International with Ecpr Press, 2018; D. GARZIA, *Personalisation of Politics and Electoral Change*, Basingstoke-New York, Pgrave-MacMillan, 2014; L. KARVONEN, *The Personalisation of Politics. A Study of Parliamentary Democracies*, Colchester, ECPR Press, 2010; G. RAHAT, T. SHEAFER, *The Personalisation(s) of Politics: Israel, 1949–2003*, in “Political Communication”, n. 1, 2007, pp. 65–80; G. RAHAT, O. KENIG, *From Party Politics to Personalised Politics? Party Change and Political Personalisation in Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

² S. BLUMENTHAL, *The Permanent Campaign. Inside the World Elite Political Operatives*, Boston, Beacon Press, 1980.

³ F. BORDIGNON, *Il partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.

⁴ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

gruppo politico (cioè del partito politico) diminuisce”⁵; in breve, “i singoli attori politici sono diventati più rilevanti a spese dei partiti e delle identità collettive”⁶. In effetti, nei regimi democratici si assiste all’ascesa di leadership altamente “personali” e/o “personalizzate”⁷. Tuttavia, gli scienziati politici hanno inquadrato questi fenomeni secondo un approccio relativamente sbilanciato: mentre è stato addirittura coniato un neologismo come “presidenzializzazione”⁸ per designare le inedite relazioni di potere attivate dalla personalizzazione all’interno di esecutivi, governi e parlamenti, gli studi teorici che si occupano dei partiti politici non si sono dimostrati altrettanto pronti a rendere conto di queste dinamiche, sebbene la personalizzazione abbia raggiunto dimensioni e intensità tali da consentire analisi di ampio respiro⁹. Come è stato affermato, “la personalizzazione è una caratteristica consolidata della politica contemporanea. Eppure, mancano quadri analitici e studi empirici sul suo impatto sui partiti politici”¹⁰.

Malgrado la recente pubblicazione di alcuni importanti contributi¹¹, “ciò che manca è una valutazione esaustiva del ruolo degli individui nella politica democratica e, cosa importante, del rapporto di questo con i partiti politici”¹². Ciò è paradossale, specialmente per quanto ri-

⁵ G. RAHAT, T. SHEAFER, *The Personalisation(s) of Politics: Israel, 1949–2003*, cit., p. 65.

⁶ L. KARVONEN, *The Personalisation of Politics. A Study of Parliamentary Democracies*, cit., p. 4.

⁷ W. P. CROSS, R. S. KATZ, S. PRUYERS (eds.), *The Personalisation of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, cit.

⁸ T. POGUNTKE, P. WEBB (eds.), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁹ G. PASSARELLI, *The Presidentialization of Political Parties. Organizations, Institutions and Leaders*, Basingstoke-New York, Palgrave-MacMillan, 2015.

¹⁰ M. CALISE, *The personal party: an analytical framework*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 3, 2015, pp. 301-315, p. 302.

¹¹ W. P. CROSS, R. S. KATZ, S. PRUYERS (eds.), *The Personalisation of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, cit; G. KEFFORD, D. McDONNELL, *Inside the personal party: Leader-owners, light organisations and limited lifespans*, in “British Journal of Politics and International Relations”, n. 2, 2018, pp. 379-394; G. RAHAT, O. KENIG, *From Party Politics to Personalised Politics? Party Change and Political Personalisation in Democracies*, cit.

¹² W. P. CROSS, R. S. KATZ, S. PRUYERS (eds.), *The Personalisation of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, cit., p. 2.

guarda l'Italia, dove quasi nessuna formazione politica ha mancato di identificarsi con il proprio leader, tanto che gli studiosi hanno da tempo decretato il "trionfo" del "partito personalista"¹³.

In questo scritto, illustreremo anzitutto i principali contenuti utili a spiegare gli effetti della personalizzazione sull'organizzazione interna dei partiti politici, allo scopo di lumeggiare le peculiarità della organizzazione denominata "partito personale" (paragrafo 1). Alla luce di queste considerazioni, proveremo poi a stabilire in quale misura la personalizzazione della leadership eserciti una influenza sul processo di istituzionalizzazione del partito (paragrafo 2). In seguito, sposteremo il fuoco su un caso empirico particolarmente significativo, in ragione della rilevanza analitica che la leadership personalizzata acquisisce nei partiti populistici¹⁴: quello del Movimento 5 Stelle, l'ultimo arrivato nel "paradiso populista" italiano¹⁵. In particolare, cercheremo di accertare quali modelli teorici appaiono più appropriati per *spiegare* tanto la sua articolazione organizzativa quanto il tipo di *leadership* che lo dirige, fermando l'attenzione sulle dinamiche che ne hanno scandito la genesi, l'emersione e lo sviluppo dal 2009 al 2022 (paragrafo 3). Infine, abbozzeremo uno strumento teorico di classificazione per valutare le plausibili prospettive di (piena) istituzionalizzazione di questo nuovo protagonista del sistema politico italiano.

1. *Il partito personale: una organizzazione sui generis*

Seguendo la linea prevalente nel campo dello studio empirico delle organizzazioni politiche, conviene prendere le mosse dal riconoscimento che, allo scopo di delineare i tratti distintivi del "partito personale"¹⁶, è necessario mettere a fuoco la sua *leadership*. Anche se i contributi più recenti hanno suggerito l'utilità di un approccio

¹³ G. PASQUINO, *Italy: The Triumph of Personalist Parties*, in "Politics & Policy", n. 4, 2014, pp. 548-566.

¹⁴ F. CHIAPPONI, *Italy: Varieties of Populist Leadership*, in S. GHERGHINA, S. MISCOIOU, S. SOARE (eds.), *Populism: A Controversial Concept and Its Diverse Forms*, Newcastle, Cambridge Scholars, 2013, pp. 294-315; D. McDONNELL, *Populist Leaders and Coterie Charisma*, in "Political Studies", n. 3, 2016, pp. 719-733.

¹⁵ M. TARCHI, *Italia populista*, Bologna, Il Mulino, 2015.

¹⁶ M. CALISE, *Il partito personale: i due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

“dal basso verso l’alto”¹⁷, il paradigma dominante concepisce ancora la personalizzazione della leadership politica in termini di trasferimento del potere (organizzativo) a singole élite (leader, politici, candidati), che ottengono così una “centralità” precipua, a spese delle organizzazioni collettive. Il fenomeno della *leadership* è comune a tutti i partiti, poiché “i singoli attori politici sono stati, e saranno sempre, di importanza cruciale per la politica democratica”¹⁸: tuttavia, le *specificità* che contraddistinguono i partiti personali vanno ricercate nelle risorse che sostanziano l’autorità dei leader – che sono, appunto, collegate alla loro *persona* (caratteristiche personali o fisiche, qualità, risorse).

Sul punto, si registra la convergenza di numerosi autori. Secondo McDonnell il partito personale risulta strettamente “connesso alla durata della vita politica del suo fondatore”¹⁹. Ragazzoni afferma che “la vita e il destino dei partiti personali coincidono interamente con la vita e il destino del loro leader”²⁰. Ancora, analizzando tre dimensioni inerenti alle organizzazioni dei partiti – le fonti da cui provengono le risorse, il rapporto élite-iscritti e la dominanza/centralità del leader – McDonnell e Kefford²¹ osservano che i partiti personali esibiscono un legame univoco con la personalità dei rispettivi leader. Codesti sviluppi paiono particolarmente evidenti nel sistema politico italiano, dove “da un lato, la personalizzazione si è diffusa in tutte le aree dello spettro sinistra-destra [...]. Dall’altro, la personalizzazione ha interessato tutte le unità e i livelli dei partiti politici”²². In effetti, nel nostro Paese la personalizzazione politica si è sommata con una tendenza profondamente radicata nella cultura politica nazionale, ovvero l’antipartitismo, che ha lasciato una impronta profonda sul terreno politico, specie nella

¹⁷ A. GAUJA, *Party Organization and Personalization*, in W. P. CROSS, R. S. KATZ, S. PRUYERS (eds.), “The Personalisation of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties”, cit., pp. 125-142.

¹⁸ W. P. CROSS, R. S. KATZ, S. PRUYERS (eds.), *The Personalisation of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, cit., p. 2.

¹⁹ D. McDONNELL, *Populist Leaders and Coterie Charisma*, cit., p. 728.

²⁰ D. RAGAZZONI, *The populist leader’s two bodies: Bobbio, Berlusconi, and the factionalization of party democracy*, in “Constellations”, n. 2, 2020, pp. 213-230, p. 221.

²¹ G. KEFFORD, D. McDONNELL, *Inside the personal party: Leader-owners, light organisations and limited lifespans*, cit., p. 389.

²² F. MUSELLA, *The personalization of Italian political parties in three acts*, in “Contemporary Italian Politics”, n. 4, 2020, pp. 411-424, p. 414.

Seconda Repubblica²³. A causa di tale connubio, la personalizzazione si è stabilizzata nel sistema politico con un radicamento che non trova eguali nelle altre democrazie consolidate. In linea con questa lettura, Calise afferma che l'ascesa dei partiti personali in Italia rappresenta una sfida alla teoria dell'autorità di Weber. Nelle opere del sociologo tedesco, infatti, i tre tipi di autorità (tradizionale, legale-razionale e carismatica) designano altrettante arene in cui le relazioni di potere sono il prodotto peculiare di contesti spazio-temporali distinti e non comunicanti. Invece, il potere personale nel secolo XXI risiede nella capacità di combinare risorse patrimoniali e carismatiche con le leve istituzionali, per effetto, da un lato, dell'affermazione del sistema delle comunicazioni di massa quale arena imprescindibile di socializzazione culturale, ma anche, dall'altro, della crisi del sistema ideologico e dei valori che ha segnato la secolarizzazione delle grandi democrazie industriali²⁴.

Il modello organizzativo²⁵ del partito personale sarebbe quindi il risultato di variabili "macro" (il declino della politica ideologica) che si sommano alla crescente salienza della comunicazione e dei social media nella società contemporanea. Ponendosi a un alto grado di astrazione, questa analisi ha dato vita a una tipologia di partiti personali, che si fonda essenzialmente sopra due dimensioni:

- il *potere patrimoniale*, che designa la disponibilità di beni privati o di ruoli istituzionali grazie ai quali il leader controlla il comportamento dei seguaci;
- il *carisma contemporaneo*, che Calise definisce come "la capacità di un leader di ispirare nell'opinione pubblica di massa un sentimento di approvazione, fiducia, entusiasmo che si traduce in un consenso elettorale più o meno volatile. [...] Il suo obiettivo e motore primario è la comunicazione mediatica, per lo più attraverso i canali televisivi che offrono un accesso faccia a faccia e senza precedenti a un pubblico illimitato"²⁶.

²³ S. LUPO, *Antipartiti*, Roma, Donzelli, 2013; N. URBINATI, *The phenomenology of politics as factionalism*, in "Constellations", n. 3, 2019, pp. 408-417.

²⁴ M. CALISE, *Il partito personale: i due corpi del leader*, cit., p. 155.

²⁵ Secondo la terminologia di A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982.

²⁶ M. CALISE, *The personal party: an analytical framework*, cit., p. 304.

Pertanto, il partito personale nasce allorchè si assiste alla combinazione di poteri entrambi accentrati nella, ed esercitati dalla, persona del leader. Tra le sottospecie di partito personale che derivano dall'incrocio di queste due variabili, Calise colloca anche il Movimento Cinque Stelle, che rappresenta il caso di una organizzazione politica guidata da figure che traggono molto vantaggio dal loro potere carismatico e dalla conseguente centralità nel sistema mediatico (con un chiaro riferimento al leader fondatore, Beppe Grillo).

Lasciando in un canto le possibili (e plausibili) osservazioni critiche circa la tipologia appena accennata²⁷, il valore del contributo consiste nel mostrare che non tutti i partiti personali sono guidati da leader carismatici. In effetti, il carisma costituisce *una* delle basi su cui le leadership personalizzate possono contare per ottenere la conformità dei seguaci – ovvero, per esercitare potere su di loro²⁸. Calise allude anche al controllo di beni privati o di ruoli istituzionali, che presiedono alla distribuzione di incentivi tipicamente collegati a leader clientelari; altri autori hanno sottolineato l'importanza del “personalismo non carisma-

²⁷ Vi sono almeno un paio di obiezioni che possono essere sollevate a fronte della tipologia. In primo luogo, considerare la disponibilità di risorse personalistiche sia private che istituzionali come facenti parte della stessa dimensione (il potere patrimoniale) appare alquanto problematico: sebbene entrambe abbiano in comune il carattere materiale e strumentale – ovvero il rappresentare mezzi fisicamente disponibili e manipolabili in vista di esercitare potere –, da un punto di vista analitico il rispettivo status appare nettamente distinto. Questo appiattimento di oggetti sostanzialmente differenti all'interno della medesima categoria analitica sembra dettato più dalla necessità di costruire una tipologia parsimoniosa che dalla congruenza con l'osservazione empirica dei fenomeni indagati.

In secondo luogo, l'aggiornamento, per così dire, del concetto di leadership carismatica suscita qualche perplessità, giacché viene inteso come l'attitudine del leader ad attrarre e trarre profitto dalla copertura mediatica. I media costituiscono certamente un ambiente adatto all'articolazione dei tratti carismatici, ma l'approccio di Calise sembra conservare ben poco dell'originaria formulazione weberiana – per la quale il carisma designa “qualità straordinarie” dell'individuo, ossia talenti collocati “fuori dalla routine”: F. CHIAPPONI, *Italy: Varieties of Populist Leadership*, cit.; T. PAPPAS, *Il carisma politico*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 3, 2012, pp. 369-384. Da questo punto di vista, è legittimo nutrire qualche dubbio sul fatto che nelle democrazie contemporanee l'atteggiamento mostrato dai leader politici per capitalizzare l'attenzione dei media per fini di consenso possa essere inteso come una “qualità straordinaria”, anche alla luce della pervasività della mediatizzazione quale tratto strutturale della politica democratica: G. MAZZOLENI, W. SCHULZ, *Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy?*, in “Political Communication”, n. 3, 1999, pp. 247-261.

²⁸ M. STOPPINO, *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

tico”, nel quale il potere si fonda sulle qualità personali dei leader, ma diverse dal carisma²⁹.

In modo simile, Pasquino sostiene che “il carisma [...] è estremamente raro. Aggiunge una caratteristica assai saliente ai partiti personalisti, ma non è indispensabile per la comparsa e la persistenza di nessuno di questi partiti”³⁰. Trattando specificamente del sistema politico italiano, egli individua otto dimensioni dei partiti personali: forza del leader; carisma del leader; forza della struttura organizzativa; salienza del leader come risorsa elettorale; controllo del leader sulla comunicazione; controllo del leader sulle candidature; livello di democrazia interna; lealtà dei seguaci. Ogni partito personale può essere collocato su una scala graduata di matrice ordinale: il posizionamento deriva cioè dalla presenza di ciascuna proprietà in grado basso, moderato o alto. Richiamando la nota classificazione tripartita dei partiti come organizzazioni – *party in central office*, *party in public office* e *party on the ground*³¹– Musella sostiene che il “modello originale” di partito personale consiste in un tipo di leadership prevalente (*party in central office*), che controlla il *party in public office* e nel contempo si rivolge al *party on the ground* inteso come una sorta di *audience* generale, costituita dai cittadini³².

Questi rapidi accenni bastano per constatare che la letteratura specialistica fatica a convergere verso una definizione univoca e condivisa di “partito personale”. Ciò accade principalmente perché gli studiosi hanno posizioni distinte (e non di rado distanti) circa l’impiego del concetto. Per esempio, mentre alcuni adottano etichette come “personale”, “personalistico” e “personalista” in maniera allusiva ed indifferenziata, al fine di indicare lo “stesso ampio fenomeno” così come “l’emergere del nuovo e identico tipo di partito”³³, altri distinguono i partiti “personali” da quelli “personalizzati”. Le caratteristiche dei primi vanno

²⁹ C. K. ANSELL, M. S. FISH, *The Art of Being Indispensable. Noncharismatic Personalism in Contemporary Political Parties*, in “Comparative Political Studies”, n. 3, 1999, pp. 283-312.

³⁰ G. PASQUINO, *Italy: The Triumph of Personalist Parties*, cit., p. 560.

³¹ R. S. KATZ, P. MAIR (eds.), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*, London, Sage, 1994.

³² F. MUSELLA, *The personalization of Italian political parties in three acts*, cit., p. 419.

³³ G. KEFFORD, D. McDONNELL, *Inside the personal party: Leader-owners, light organizations and limited lifespans*, cit., p. 381.

ricercate in una “gestione fortemente centralizzata dell’intera vita del partito”, tale per cui “tutte le decisioni più importanti - dalla formulazione del programma politico al reclutamento dei candidati - sono, direttamente o indirettamente, adempiute dal leader”³⁴, in assenza – o in una situazione di forte ridimensionamento – della competizione interna, giacché il leader non tollera l’ascesa di personalità rivali o concorrenti. Invece, nel “partito personalizzato” la personalizzazione acquista un carattere strumentale, come mezzo strategicamente adeguato per comunicare all’esterno, mentre l’organizzazione interna continua a basarsi sul pluralismo delle componenti e sulla condivisione del potere. Pertanto, il leader, spesso eletto direttamente dagli iscritti, non comanda da solo: le sue caratteristiche personali ne rafforzano l’autorità, senza tuttavia rappresentarne la base principale. Il potere che egli detiene riveste piuttosto natura fiduciaria, connessa al *cursus honorum* adempiuto nel partito e alla delega ricevuta dagli iscritti³⁵. Ne viene che in questo caso l’articolazione organizzativa gioca ancora un ruolo importante e può alimentare la competizione interna, esponendo il capo del partito alla sfida proveniente da una leadership alternativa, altrettanto personalizzata – evento solitamente estraneo ai partiti personali³⁶.

Nel complesso, volendo sintetizzare i contributi appena esaminati, vi è concordanza rispetto a due aspetti associati ai partiti personali: la distribuzione del potere organizzativo è marcatamente asimmetrica, giacché appare concentrato nelle mani del leader; le basi del potere del leader sono inseparabili dalla sua personalità.

Fermati questi punti, per avanzare nel processo di identificazione del tipo di partito “personale”, occorre porsi una questione ulteriore: in quale modo la struttura di potere asimmetrica, incentrata sulla persona del leader, esercita una influenza nel plasmarne l’organizzazione?

³⁴ G. BOBBA, A. SEDDONE, *Personal and personalised party. Notes on a theoretical framework*, paper presentato alla 61° conferenza annuale della “Political Studies Association”, Londra, 19-21 Aprile 2011, p. 10.

³⁵ G. BOBBA, A. SEDDONE, *Personal and personalised party. Notes on a theoretical framework*, cit., p. 11.

³⁶ Come è stato efficacemente notato, per Bobba e Seddone nel partito personale il leader è il partito, mentre nel partito personalizzato riveste semplicemente il ruolo di guida: v. A. LIQY, “Not To Be Taken Personally”: *Tracing Six Decades of Scholarship on Personal, Personalist, and Personalized Political Parties (1960–2021)*, in “Political Studies”, n. 4, 2023, pp. 825-835, p. 828.

A questo proposito, Kostadinova e Levitt scrivono che le proprietà organizzative comuni a tutti i partiti personali sono due: a) la presenza di un leader “dominante”; b) una struttura organizzativa debole³⁷. Vediamone il significato e le implicazioni.

Leader dominante. Questo attributo scaturisce dal fatto che il leader crea *ex novo* il partito personale che egli controlla, oppure conquista la leadership di un partito già esistente. In entrambi i casi, l’organizzazione politica rappresenta un mero strumento finalizzato a perseguire la sua agenda politica. Sotto questo profilo, il carisma non designa un attributo *necessario* dei leader: ai fini della “dominanza”, quel che conta è che i capi esercitino con successo il loro potere in ogni circostanza rilevante della vita dell’organizzazione. Ciò vuol dire che, per essere qualificato come dominante, il leader: determina lo stile e il contenuto delle piattaforme programmatiche e delle campagne elettorali; nomina i candidati alle cariche elettive; decide l’allocazione delle risorse organizzative; esercita la sua autorità sulla delegazione parlamentare del partito – soprattutto, membri e seguaci ritengono il suo potere pienamente legittimo. Di solito, non c’è ricambio al vertice: se ciò accade, è probabile che il sostegno elettorale subisca una flessione, poiché la sopravvivenza del partito dipende dalla permanenza del leader a capo dell’organizzazione³⁸. Il fondamento che sorregge queste relazioni di potere asimmetriche – siano esse formalizzate oppure si traducano in pratiche informali – risiede nella lealtà *personale* dei seguaci nei confronti del capo. Proprio perché le regole tipiche delle organizzazioni a legittimità legale-razionale non si applicano nel partito personale, il potere del leader può esercitarsi a prescindere dall’occupazione di ruoli formali entro l’organizzazione (ovvero, il detenere un ruolo nell’organigramma di partito non rappresenta una condizione necessaria né sufficiente per l’efficace esercizio del potere).

Debole struttura organizzativa. I contrafforti organizzativi su cui poggiano i partiti personali sono piuttosto deboli: di solito, c’è una sostanziale mancanza di pluralismo e democrazia interni, che in alcuni casi deriva dalla totale assenza di “regole del gioco” volte a garantire

³⁷ T. KOSTADINOVA, B. LEVITT, *Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building*, in “Politics & Policy”, n. 4, 2014, pp. 490-512.

³⁸ T. KOSTADINOVA, B. LEVITT, *Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building*, cit., p. 500.

il soddisfacimento delle esigenze vitali dell'organizzazione (reclutamento di iscritti e candidati, risoluzione dei conflitti infra-partitici). In breve, i criteri formali non sono decisivi per l'adempimento di queste funzioni, poiché le decisioni del leader vengono accettate senza discussione, indipendentemente dalla loro conformità alle regole e alle procedure stabilite. Tuttavia, l'organizzazione può raggiungere una maggiore complessità se tale sviluppo si rivela utile al rafforzamento dell'autorità del leader e alla realizzazione dei suoi obiettivi.

Le stesse caratteristiche tendono a riprodursi nel momento in cui un leader determinato a imporre il modello di partito personale ottiene il comando di un'organizzazione politica preesistente, organizzata secondo modelli differenti: la principale discrepanza, in questo caso, è che le strutture e le regole del gioco consolidate vengono "ignorare, sabotate o private di risorse"³⁹.

Tabella 1 - *Tipologia dei partiti politici per leadership e forma organizzativa.*

	Articolazione organizzativa		
	Alta	Bassa	
Identificazione con il leader del partito	Alta	Centrato sul leader	Personale
	Bassa	Istituzionalizzato	Di movimento Di network

Fonte: T. KOSTADINOVA, B. LEVITT, *Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building*, cit., p. 504.

La definizione proposta da questi autori appare convincente per più di una ragione. In primo luogo, pur stabilendo un nesso tra la personalizzazione del potere e la debole articolazione strutturale del partito, Kostadinova e Levitt non lo ipostatizzano. In effetti, lo schema prevede anche combinazioni differenti: ad esempio, il "partito centrato sul leader" abbina la forte identificazione dei seguaci con il leader ad una organizzazione forte, mentre il "partito movimento" associa la sostanziale assenza di un leader dominante alla capacità organizzativa molto bassa (Tabella 1). In secondo luogo, secondo questo schema il carisma incarna solo un tipo di "potere personale", perciò la presenza di qualità carismatiche non è decisiva per distinguere il partito personale dalle formazioni in cui le relazioni co-

³⁹ T. KOSTADINOVA, B. LEVITT, *Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building*, cit., p. 502.

mando-obbedienza sono fondate su fattori diversi dalla personalizzazione. Infine, in linea con la letteratura prevalente, Kostadinova e Levitt vedono personalizzazione e istituzionalizzazione del partito come percorsi evolutivi suscettibili di produrre esiti organizzativi marcatamente differenti – come si può vedere nella Tabella 1, il partito personale esibisce caratteri esattamente ribaltati rispetto al partito istituzionalizzato, semplicemente perché in quest’ultimo “perfino il potere del leader è basato sulla posizione piuttosto che sulla persona [...] i leader [...] servono il partito e non viceversa”⁴⁰. Di conseguenza, sul piano esplicativo l’interrogativo a cui dare risposta diventa: la personalizzazione (della leadership) e l’istituzionalizzazione (del partito) sono essenzialmente incompatibili? In altre parole: il pieno dispiegamento della personalizzazione all’interno del partito influenza negativamente il suo consolidamento istituzionale? Per rispondere, è necessario mettere a fuoco il concetto di “istituzionalizzazione”.

2. *Istituzionalizzazione e partito personale*

Considerando l’ascesa del “partito personale” dal punto di vista dei suoi tratti organizzativi, due aspetti principali sembrano degni di attenzione.

Da una parte, la comparsa del partito personale non designa un fenomeno che si realizza *ipso facto*, nel momento in cui un singolo leader acquisisce il controllo dell’organizzazione. In questo senso, *tutte* le organizzazioni politiche che agiscono nelle democrazie contemporanee e che si presentano alle elezioni per i diversi livelli di rappresentanza e di governo⁴¹ sono partiti personali. Invece, la personalizzazione va intesa come *processo* che investe l’organizzazione, piuttosto che come uno *status*. Sotto questo profilo, il successo del modello che chiamiamo “partito personale” richiede il pieno compimento del relativo processo. Ciò significa che il *quantum* di personalizzazione osservabile in una

⁴⁰ T. KOSTADINOVA, B. LEVITT, *Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building*, cit., p. 503.

⁴¹ Riprendo qui la nota definizione di partito politico proposta da G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

determinata organizzazione è una questione di grado: diventa perciò importante distinguere i partiti “veramente” o “propriamente” personali da quelli che, pur caratterizzati da una leadership personalizzata, non presentano tutti i tratti organizzativi specificati dal modello proposto da Kostadinova e Levitt. In altre parole: molti partiti presentano una leadership personalizzata: ma non tutti i partiti dotati di leadership personalizzata possono essere definiti "partiti personali" in senso proprio.

Dall'altra parte, poiché questi partiti si distinguono per l'obbedienza degli iscritti al potere del leader, fondato sulle risorse personali, come è possibile “fermare” la conformità dei seguaci nello spazio e nel tempo? In breve, la piena istituzionalizzazione del partito personale è un traguardo empiricamente raggiungibile? Come sappiamo, l'istituzionalizzazione, a sua volta, designa un concetto di matrice processuale: cioè, è “il processo attraverso il quale l'organizzazione incorpora valori e scopi dei fondatori del partito”⁴². Nella misura in cui il processo è efficace, la struttura organizzativa del partito abbandona il suo status meramente strumentale e, attraverso l'*articolazione* dei fini originari, il mantenimento dell'organizzazione rappresenta un obiettivo *di per sé*.

Riprendendo l'analisi di Huntington sull'istituzionalizzazione delle procedure e delle organizzazioni politiche – misurata attraverso quattro dimensioni: adattabilità, complessità, autonomia, coesione⁴³ – Panebianco afferma che un partito è istituzionalizzato quando sviluppa principalmente due proprietà: un determinato grado di autonomia dall'ambiente; un certo grado di “sistematicità”, vale a dire di interdipendenza delle sue unità interne⁴⁴. Allora, il compimento del processo di istituzionalizzazione rappresenta un obiettivo raggiungibile per i partiti personali? Di solito la risposta non può essere positiva, per diverse ragioni – ma soprattutto per l'inconciliabilità tra le risorse (personali) che sostengono il potere del leader e lo sviluppo organizzativo necessario per realizzare appieno entrambe le dimensioni sopra indicate. Questo accade perché “Il leader non ha ... interesse a favorire un rafforzamento organizzativo troppo accentuato che inevitabilmente porrebbe le premesse

⁴² A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 111.

⁴³ S.P. HUNTINGTON, *Political development and political decay*, in “World Politics”, n. 3, 1965, pp. 386-430.

⁴⁴ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 114.

per una ‘emancipazione’ del partito dal suo controllo”⁴⁵. Il modello del partito personale appare invece adeguato per connotare l’organizzazione di molti partiti nella loro fase genetica, allorché i leader godono di un elevato grado di autonomia nell’identificare gli obiettivi ideologici dell’organizzazione, nel selezionare la sua base sociale e nel modellare la struttura organizzativa in connessione ad entrambi gli aspetti⁴⁶. In questo stadio, il partito rappresenta un mero strumento, subordinato al potere del capo, e la sua struttura organizzativa è ancora (molto) debole – esibendo così i caratteri empiricamente riscontrabili nel partito personale delineato da Kostadinova e Levitt. In realtà, nella misura in cui acquista spessore, il processo di istituzionalizzazione delimita progressivamente il potere personale esercitato dai leader: ecco perché l’idea di un partito personale e istituzionalizzato suggerisce una sorta di ossimoro organizzativo – in linea con la teoria classica del potere di Weber.

Rispetto a questa “legge generale”, secondo Panebianco può verificarsi un caso deviante: il “partito carismatico”. Nonostante la leadership personalistica del fondatore, questo tipo di partito riesce “a sperimentare un processo di routinizzazione (o oggettivazione) del carisma. Nei rarissimi casi in cui ciò avviene, l’impronta originaria rimane: un partito carismatico che si istituzionalizza manterrà, con buone probabilità, una forte centralizzazione dell’autorità al suo interno e questa sarà, a sua volta, la premessa per una istituzionalizzazione relativamente forte”⁴⁷. Sebbene non si possano indicare molti esempi storici di istituzionalizzazione di partiti carismatici, ciò è avvenuto, per esempio, nel caso di alcune formazioni populiste, dove la personalizzazione della leadership riveste un peso assai rilevante, sconosciuto presso altre famiglie politiche, come alcuni contributi hanno rilevato per la FPÖ sotto la guida di Jörg Haider o per la Lega Nord di Umberto Bossi⁴⁸. In una prospettiva generale, tuttavia, non si tratta di un esito scontato: il carisma può facilitare il raggiungimento della piena istituzionalizzazione, *ma non lo assicura*.

Al di fuori dell’approccio di Panebianco, la teoria dei partiti non

⁴⁵ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 132.

⁴⁶ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 53.

⁴⁷ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 132.

⁴⁸ V., rispettivamente, A. PEDAHZUR, A. BRICHTA, *The Institutionalization of Extreme Right-Wing Charismatic Party: a Paradox?*, in “Party Politics”, n. 1, 2002, pp. 31-49; R. BIORCIO, *La Padania promessa*, Milano, Il Saggiatore, 1997.

appare monolitica circa il trattamento del rapporto tra personalizzazione politica e istituzionalizzazione. Per un verso, alcuni studiosi hanno individuato ulteriori eccezioni al trade-off tra i due processi, emblematicamente condensate nel modello del “partito personalizzato”⁴⁹. Per l’altro verso, il modello denominato *owner party* – che potremmo tradurre con “partito padronale” o “partito del proprietario” – rappresenta una ripresa dell’argomentazione secondo cui personalizzazione e (forte) istituzionalizzazione appaiono inconciliabili⁵⁰.

Secondo Bobba e Seddone, il partito personalizzato consiste in una organizzazione politica nella quale l’elevato livello di istituzionalizzazione e di sviluppo strutturale si accompagna ad un importante grado di personalizzazione, in un significato però sostanzialmente diverso rispetto al partito personale, dal punto di vista della distribuzione del potere interno. Infatti, mentre il partito personale si distingue per la gestione centralizzata del partito da parte del leader, il partito personalizzato possiede una struttura molto più complessa, tanto che il vertice “non detiene il monopolio della ‘linea del partito’, che è invece condivisa con gli altri leader nazionali o locali”⁵¹. D’altro canto, nel partito padronale, “il leader si comporta come un dominus (un proprietario) senza contrappesi significativi e beneficia di un sostegno quasi del tutto scontato da parte dei seguaci”⁵²: abbiamo cioè un leader dominante insieme a una struttura organizzativa debolmente sviluppata, come indicato nel modello di Kostadinova e Levitt. Però, secondo Vercesi, queste “due caratteristiche insieme definiscono i partiti proprietari indipendentemente dalle basi di potere del leader (carismatico, clientelare, ecc.) e dalla struttura del partito. Il leader stabilisce la strutturazione interna, la ragion d’essere del partito e le sue relazioni con la società. Esiste una connessione quasi simbiotica tra il leader e il partito. La leadership non è necessariamente esente da critiche (almeno finché non è carismatica), ma [...] il punto cruciale è che [...] la leadership rimane molto forte e l’organizzazione con-

⁴⁹ G. BOBBA, A. SEDDONE, *Personal and personalised party. Notes on a theoretical framework*, cit.

⁵⁰ M. VERCESI, *Owner parties and party institutionalisation in Italy: is the Northern League exceptional?*, in “Modern Italy”, n. 4, 2015, pp. 395-410.

⁵¹ G. BOBBA, A. SEDDONE, *Personal and personalised party. Notes on a theoretical framework*, cit., p. 11.

⁵² M. VERCESI, *Owner parties and party institutionalisation in Italy: is the Northern League exceptional?*, cit., p. 399.

tinua a dipendere da essa”⁵³. In questo modello, qualsiasi crisi può rivelarsi idonea ad innescare un cambiamento organizzativo di grande portata, come è accaduto per la Lega Nord dopo le dimissioni del leader-fondatore Bossi. Il punto è, tuttavia, che nel momento in cui “si è verificata la successione [il ricambio di leadership], il partito non si è più qualificato come partito proprietario e le nuove leadership si sono rivelate più ‘legali-razionali’. La presenza di una struttura di partito piuttosto estesa - anche a livello locale - ha avvantaggiato i nuovi leader, fornendo loro un’architave sulla quale hanno potuto esercitare il loro potere maggiormente istituzionalizzato. La lezione è che l’organizzazione formale del partito può servire al nuovo leader come una leva per attuare con successo il cambio di leadership e per completarne il processo”⁵⁴. Postulando la sostituzione del partito proprietario con un nuovo tipo di organizzazione politica, maggiormente dotata di attributi di matrice ‘legale-razionale’ e, quindi, più istituzionalizzata, l’autore riprende in chiave aggiornata la tesi di Panebianco, secondo cui personalizzazione e (piena) istituzionalizzazione del partito sono sostanzialmente incompatibili (a parte il caso deviante dei partiti carismatici).

In effetti, il contributo di Vercesi rappresenta un utile *memorandum* finalizzato a ribadire che qualsiasi dibattito teorico sul legame tra personalizzazione e istituzionalizzazione nei partiti politici non può essere risolto senza una messa a fuoco dei casi empirici. Traendo profitto da questa indicazione, in questo contributo cercheremo di indagare il rapporto tra i due fenomeni con specifico riferimento al Movimento Cinque Stelle. La scelta del caso è riconducibile a due ragioni di fondo. Primo: in quanto appartenente al campo populista⁵⁵, il M5S tende ad

⁵³ M. VERCESI, *Owner parties and party institutionalisation in Italy: is the Northern League exceptional?*, cit., p. 399.

⁵⁴ M. VERCESI, *Owner parties and party institutionalisation in Italy: is the Northern League exceptional?*, cit., pp. 406-407.

⁵⁵ La qualificazione del M5S come partito populista appare piuttosto univoca da parte della letteratura specialistica: P. CORBETTA, E. GUALMINI, *Il partito di Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2013; M. TARCHI, *Italia populista*, cit.; F. TRONCONI (ed.), *Beppe Grillo's Five Star Movement. Organisation, Communication, and Ideology*, London, Ashgate Publishing, 2015; F. CHIAPPONI, *Democrazia, populismo, leadership: il Movimento 5 Stelle*, Novi Ligure, Epoké, 2017; F. TRONCONI, *The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation?*, in “South European Society and Politics”, n. 1, 2018, pp. 163-180; D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, in “Contemporary Italian Politics”, n. 1, 2021, pp. 31-48.

esibire una leadership più personalizzata rispetto alle formazioni *mainstream*, giacché la personalizzazione agisce come una “dinamica populista”⁵⁶. Secondo: il sistema politico italiano si è dimostrato un terreno più favorevole all’ascesa di leader a capo di partiti personali rispetto alle altre democrazie europee, come abbiamo già osservato⁵⁷. Pertanto, il caso del Movimento Cinque Stelle appare particolarmente adeguato al fine di indagare gli effetti della personalizzazione politica – come variabile indipendente – sull’organizzazione del partito e, dunque, sull’andamento del processo di istituzionalizzazione, poiché si situa all’incrocio tra la leadership personalizzata intesa tanto come *proprietà* del sistema politico (la personalizzazione della politica) quanto come *peculiarità* del partito (populista).

3. *Il Movimento Cinque Stelle e i modelli organizzativi dei partiti: ancora il “complesso di Cenerentola”?*

Nel campo della teoria dei partiti politici, è recentemente emerso un filone di studi che, concentrando il proprio interesse di ricerca sul M5S, ha intrapreso una traiettoria analitica finalizzata a stabilire quale modello teorico fosse il più adatto a descriverne efficacemente i tratti organizzativi⁵⁸. Questi contributi seguono sostanzialmente un percorso di ricerca simile, che prevede due snodi. Per un verso, gli studiosi attuano una periodizzazione della storia del partito, al fine di separare la fase genetica dalle successive. Per l’altro verso, per ciascun periodo individuano quale tipo di modello di partito risulta prevalente – così facendo, alludono im-

⁵⁶ Y. MENY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁵⁷ G. PASQUINO, *Italy: The Triumph of Personalist Parties*, cit.; M. VERCESI, *Owner parties and party institutionalisation in Italy: is the Northern League exceptional?*, cit.; F. MUSELLA, M. VERCESI, *Definitions and measures of party institutionalization in new personal politics: The case of the 5 star movement*, in “Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft”, n. 2, 2019, pp. 225-247; F. MUSELLA, *The personalization of Italian political parties in three acts*, cit.

⁵⁸ V. in particolare F. TRONCONI (ed.), *Beppe Grillo’s Five Star Movement. Organisation, Communication, and Ideology*, cit.; F. TRONCONI, *The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation?*, cit.; D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, cit.; G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5S*, in “Intrasformazione. Rivista di Storia delle Idee”, n. 2, 2021, pp. 69-82.

plicitamente al fatto che le dinamiche connesse alla personalizzazione e alla istituzionalizzazione si sovrappongono nel corso della vita delle organizzazioni politiche; perciò, non risulta semplice derivarne una univoca caratterizzazione empirica, che corrisponda ad *uno solo* dei modelli teorici elaborati ed adoperati dalla scienza politica.

Tabella 2 - *Fasi di sviluppo del M5S e modelli di partito.*

<i>Fasi</i>	<i>Principali eventi</i>	<i>Modello di partito prevalente</i>
2005-2009: incubazione	Lancio del blog <i>Beppegrillo.it</i> V-Days Fondazione dei gruppi MeetUp	Non ancora partito (movimento sociale)
2009-2013: consolidamento/crescita elettorale	Primi successi elettorali Aumenta il numero dei MeetUp	Partito di franchise
2013-2017	Aumento conflittualità interna Consolidamento del partito nelle istituzioni Nuove regole interne Scomparsa di Casaleggio Lancio della nuova piattaforma online <i>Rousseau</i>	Partito di movimento? Partito personale? Partito azienda?

Fonte: Nostra elaborazione di F. TRONCONI, *The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation?*, cit.

Secondo Tronconi, durante la fase di *incubazione* (2005-2009), il Movimento Cinque Stelle deve essere considerato un *movimento sociale*: le sue principali azioni politiche includono l'apertura del blog *beppegrillo.it*, la convocazione dei due V-Day (nel 2007 e nel 2008) e la fondazione dei vari gruppi locali online attraverso la piattaforma MeetUp, che vanno a strutturare la spina dorsale organizzativa del movimento. La mobilitazione politica dei seguaci mira a influenzare l'agenda politica piuttosto che a partecipare direttamente alla lotta per il potere, ovvero ad esercitare una pressione politica⁵⁹ sui governi e sui partiti, in sede nazionale e/o locale. Solo nel 2009 Beppe Grillo decide di fondare un partito per partecipare alle elezioni politiche, inaugurando così la fase del *consolidamento*, contrassegnata nell'accesso diretto all'arena politica. In questo stadio l'organizzazione si rafforza e sperimenta una notevole crescita, sia sul piano del numero di attivisti, sia a

⁵⁹ M. STOPPINO, *Potere e teoria politica*, cit.

livello elettorale. Infatti, il M5S riesce ad ottenere in media il 9% dei voti nei circa 100 comuni interessati dalle elezioni amministrative del 2012 e si rivela il primo partito alle elezioni regionali siciliane, tenutesi lo stesso anno. Nel medesimo periodo si osserva un massiccio aumento dei gruppi MeetUp locali (fino a 1.000 nel 2013). Inoltre, “i risultati ... alle elezioni nazionali del febbraio 2013 (oltre il 25% dei voti alla Camera dei Deputati, 109 deputati e 54 senatori eletti) rappresentano il debutto elettorale di maggior successo per un partito politico [...] nell’Europa del dopoguerra”⁶⁰.

In questa fase, Tronconi sostiene che il partito rappresenta una “stratarchia”: un tipo di organizzazione che contrasta nettamente con la struttura gerarchica tipica dei partiti di massa, connotata da un’accentuata autonomia tra la sede nazionale e le sedi locali. In virtù di questa particolare impronta organizzativa, la formazione pentastellata può essere definita quale un sistema di *franchising*⁶¹, in cui “la ripartizione del lavoro interno assegna al centro compiti quali la gestione del marchio, la strategia di marketing, il supporto al finanziamento e la formazione del personale collocato in periferia, mentre le unità periferiche hanno il compito di ‘diffondere il prodotto’ sul territorio, adattandolo alle specificità locali [...], organizzando le campagne elettorali o individuando nelle linee generali del programma i punti più rilevanti per ogni contesto territoriale”⁶². Dopo il clamoroso successo elettorale del 2013, il M5S ottiene 17 eletti al Parlamento europeo (2014), entra con delegazioni consistenti in molti consigli comunali – conquistando il governo municipale di città medie e grandi, comprese Torino e Roma (2016).

Nella terza fase, quindi, il Movimento può contare su un consolidato *party in central office*, su un altrettanto solido *party on the ground* e sopra un robusto *party in public office*. Tuttavia, con il superamento della cosiddetta “soglia di rappresentanza” a tutti i livelli istituzionali, la partecipazione nelle istituzioni mette inevitabilmente in discussione la stabilità

⁶⁰ F. TRONCONI, *The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation?*, cit., p. 165.

⁶¹ Secondo la formulazione di R. K. CARTY, *Parties as Franchise Systems. The Stratarchical Organizational Imperative*, in “Party Politics”, n. 1, 2004, pp. 5-24.

⁶² F. TRONCONI, *The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation?*, cit., p. 170.

organizzativa raggiunta fino a quel momento (Tabella 2)⁶³. In sintesi, aumentano i conflitti intestini, che oppongono soprattutto i parlamentari alla leadership del partito. Beppe Grillo, in qualità di leader unico (Calsaleggio viene a mancare nel 2016), affronta le fronde interne espellendo i dissidenti (o lasciando che abbandonino il partito) e introducendo nuove regole, che instaurano sia il “Direttorio” – un comitato di 5 parlamentari (Alessandro Di Battista, Luigi Di Maio, Roberto Fico, Carla Ruocco e Carlo Sibilia) con il compito di fungere da collegamento organizzativo tra la leadership nazionale, gli eletti in Parlamento e le sedi locali del Movimento; sia il ruolo di “capo politico”, a cui è stato successivamente designato Di Maio. Viene varata una nuova piattaforma digitale, *Rousseau*, per raggiungere e mobilitare attivisti e seguaci.

Quale modello di partito, allora, descrive meglio l’organizzazione tra il 2013 e il 2017? Tronconi asserisce che il M5S pare sfuggire a tutte le etichette che la teoria dei partiti ha elaborato per coglierne i tratti organizzativi. Ad esempio, non può essere propriamente caratterizzato come “partito di movimento”⁶⁴, pur presentandone alcune caratteristiche (il controllo verticale dell’organizzazione da parte di Grillo e Calsaleggio, così come la mobilitazione online degli attivisti), soprattutto perché il Movimento non esibisce affatto una distribuzione orizzontale del potere, che solitamente connota l’assetto di quel tipo di partiti. Né può essere completamente qualificato come “partito personale”, soprattutto perché l’organizzazione locale del partito gode di un ampio margine di autonomia dalla leadership nazionale (che, almeno fino al 2016, è per giunta composta da due fondatori-leader, non da uno solo come accade nei “veri” partiti personali). Infine, il M5S non può neppure essere incluso nella classe dei “partiti azienda”⁶⁵, caratterizzati “dalla continua confusione e sovrapposizione tra l’organizzazione del partito e quella dell’impresa di cui il partito è diretta emanazione (nel

⁶³ È ormai patrimonio acquisito degli studi orientati secondo i canoni della scienza politica di taglio empirico che l’ingresso nelle istituzioni di rappresentanti provenienti dalle fila di un partito di origine extra-parlamentare possa generare una crisi organizzativa al medesimo partito, come afferma il classico contributo di M.N. PEDERSEN, *Towards a new typology of party life spans and minor parties*, in “Scandinavian Political Studies”, n. 1, 1982, pp. 1-16.

⁶⁴ H. KITSCHOLT, *Movement parties*, in R. S. KATZ, W. CROTTY (eds), “Handbook of Party Politics”, London, Sage, 2006, pp. 278-290.

⁶⁵ J. HOPKIN, C. PAOLUCCI, *The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy*, in “European Journal of Political Research”, n. 3, 1999, pp. 307-339.

caso di Forza Italia, la Fininvest di Silvio Berlusconi). Se, dunque, il partito personale è l’emanazione diretta del leader, il partito aziendale è l’emanazione diretta dell’impresa e delle sue ramificazioni”⁶⁶. Questo modello sembra cogliere solo alcuni aspetti dell’organizzazione del partito, che non può essere ridotto all’appendice organizzativa della Casaleggio Associati, la società guidata da Gianroberto Casaleggio (e poi dal figlio Davide) che fornisce il supporto informatico per l’organizzazione e la consultazione online di attivisti ed elettori. Pertanto, il contributo in esame non perviene ad una caratterizzazione definitiva del modello organizzativo proprio del M5S nella sua ultima fase di sviluppo - di conseguenza, il rapporto tra personalizzazione della leadership e istituzionalizzazione dell’organizzazione designa un nodo che rimane ancora da sciogliere.

Vittori, in linea generale, concorda sulla periodizzazione adottata per illustrare l’evoluzione del partito, pur variando le denominazioni adottate (Tabella 3)⁶⁷.

Tabella 3 - *Fasi di sviluppo del M5S e modelli di partito.*

<i>Fasi</i>	<i>Modello di partito prevalente</i>
2005-2009: Fase genetica	Partito di movimento in franchise
2009-2013: Crescita elettorale	Partito di movimento aziendale top-down
2013-2017: Fallimento della istituzionalizzazione	Partito di movimento plebiscitario

Fonte: Nostra elaborazione di D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, cit.

Secondo questo autore, il movimento di Grillo (2005-2009) rispecchia la struttura di un sistema di franchising, in quanto si osserva la prevalenza organizzativa di un “centro” che coordina le sedi locali (i MeetUp), ma che non impone alcuna procedura di iscrizione degli attivisti, mancando così di stabilire dei confini organizzativi netti con l’ambiente⁶⁸. Il risultato è di ampliare i margini di permeabilità del partito: “In questa fase, lo staff di supporto del partito era composto da dipendenti

⁶⁶ F. TRONCONI, *The Italian Five Star Movement during the Crisis: Towards Normalisation?*, cit., p. 176.

⁶⁷ D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, cit.

⁶⁸ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit.

della Casaleggio Associati [...]. A quel punto, la struttura del Movimento era più di matrice top-down che bottom-up [...]. Questa prima fase era caratterizzata da una duplice tendenza organizzativa: una che puntava verso la struttura tipica del partito di movimento (a causa della sua porosità a livello di membership) e una che puntava verso quella di un'organizzazione in franchising, a causa del controllo esercitato dal centro sulle liste locali presentate a nome di Beppe Grillo. Le liste locali, tuttavia, erano relativamente libere di organizzare le proprie strutture⁶⁹. Una volta realizzata la transizione verso la strutturazione di un vero e proprio partito, la crescita elettorale del M5S ha determinato la prevalenza di un nuovo tipo di organizzazione, chiamata *partito di movimento aziendale-top down*. Cosa significa? Fondamentalmente, l'organizzazione aderisce al prototipo del partito movimento⁷⁰, in virtù della sua incompleta istituzionalizzazione. Allo stesso tempo, presenta tratti propri del partito azienda o *business firm party*⁷¹, quali la centralità acquisita dalla leadership nazionale o l'assenza di una burocrazia interna.

Nella terza fase (2013-2017), la leadership del Movimento intraprende il tentativo di completa istituzionalizzazione del partito, senza tuttavia riportare alcun risultato degno di nota in vista di tale obiettivo. Per quali ragioni? In sintesi, “la piena istituzionalizzazione è stata ostacolata dall'incapacità del partito di routinizzare le sue procedure interne”⁷². Senza entrare nella minuziosa descrizione del percorso evolutivo seguito dal Movimento, questo tentativo (fallito) di istituzionalizzare il partito induce Vittori a qualificarlo come un “partito di movimento plebiscitario”. Sebbene la qualifica di partito di movimento si dimostri la meno inadeguata, per così dire, a catturarne le specificità strutturali, il M5S se ne discosta per alcune caratteristiche di fondo. In particolare, è distante dal partito di movimento perché combina l'impiego di “strumenti non deliberativi di democrazia diretta e una debole organizzazione interna con una leadership dalle risorse illimitate. Nei fatti, lo statuto rende

⁶⁹ D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, cit., pp. 37-38.

⁷⁰ H. KITSCHOLT, *Movement parties*, cit.

⁷¹ J. HOPKIN, C. PAOLUCCI, *The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy*, cit.

⁷² D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, cit., p. 40. Si noti l'implicito riferimento a quanto affermato da Panebianco.

molto improbabile qualsiasi sfida dal basso al Capo Politico e al Garante. Inoltre, il controllo del vertice sulla piattaforma on-line impedisce la formazione di fazioni o correnti che potrebbero aggregare interessi diversi⁷³. Alla luce di queste considerazioni, il M5S presenta il profilo di un *movimento plebiscitario*, giacché incorpora un originale mix organizzativo, che all'articolazione progettata dal basso verso l'alto accompagna un processo decisionale connotato empiricamente dall'irradiazione del potere dall'alto verso il basso. Di conseguenza, Vittori afferma che l'organizzazione non si può ritenere completamente istituzionalizzata. Tuttavia, il suo accostamento non arriva ad affermare che il fallimento dell'istituzionalizzazione dipende dalla personalizzazione della leadership, lasciando così (nuovamente) in sospenso la questione del rapporto tra leadership personalizzata e consolidamento organizzativo.

Da ultimo, Minaldi e Soare⁷⁴ ritengono invece che il M5S si sia decisamente avviato verso il compimento del processo di istituzionalizzazione. L'itinerario analitico attraverso cui pervengono a questa conclusione non è tuttavia dissimile da quelli appena esaminati, con due differenziazioni di rilievo. Da un lato, gli autori non considerano lo stadio che precede la fondazione del partito di Grillo, affermando che il periodo antecedente al 2009 non rileva ai fini della classificazione dell'organizzazione politica; dall'altra, scandiscono l'evoluzione della nuova formazione politica in connessione alla nota formulazione di Pedersen⁷⁵, che inquadra il processo di genesi e di sviluppo dei nuovi partiti nei termini del superamento di determinate *soglie*: di dichiarazione, di autorizzazione, di rappresentanza e di rilevanza (Tabella 4).

Tabella 4 - *Fasi di sviluppo del M5S e modelli di partito.*

<i>Soglie</i>	<i>Modello di partito prevalente</i>
Dichiarazione (2009)	Movimento
Autorizzazione (2012)	Partito di movimento con leader dominante
Rappresentanza (2013)	Partito di movimento con leadership dominante
Rilevanza (2018)	Partito professionale

Fonte: Nostra elaborazione di G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5S*, cit.

⁷³ D. VITTORI, *Which organization for which party? An organizational analysis of the five-star movement*, cit., p. 44.

⁷⁴ G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5S*, cit.

⁷⁵ M. N. PEDERSEN, *Towards a new typology of party life spans and minor parties*, cit.

Solo con la *Carta di Firenze* (settembre 2009) e con la pubblicazione del cosiddetto *Non Statuto*, nel dicembre successivo, la rete dei MeetUp aggregatasi a partire dal blog di Beppe Grillo segnala la volontà di costituire un soggetto politico e di voler partecipare alle elezioni: superata così la fase di dichiarazione, l'organizzazione del neonato movimento appare ancora fluida e, soprattutto, non compiutamente strutturata in partito⁷⁶. Questo traguardo, che implica il riconoscimento e l'accettazione delle "regole del gioco" della competizione politica, viene raggiunto appieno nel dicembre 2012, quando la nuova formazione politica acquista personalità giuridica, grazie alla nascita della associazione m5s, dotata di Atto Costitutivo e di Statuto. L'assetto che ne scaturisce è fortemente verticistico e personalizzato, nonostante l'evidente obiettivo di conciliare una strutturazione orizzontale ("uno vale uno") con l'indiscussa (e indiscutibile) leadership dell'ormai ex comico⁷⁷: vengono stabilite norme di iscrizione più stringenti, superando l'accentuata permeabilità dei confini organizzativi insita nel *Non Statuto* del 2009. Soprattutto, la suddivisione degli iscritti in soci fondatori, sostenitori e ordinari delinea una distribuzione del potere interno nettamente sbilanciata in favore dei primi (Beppe Grillo, il nipote Enrico e il commercialista di fiducia del leader, Enrico Maria Nadasi)⁷⁸. Le disposizioni statutarie affidano esclusivamente a Grillo la rappresentanza giuridica e politica dell'associazione. In aderenza alla linea argomentativa degli autori e notando le oggettive convergenze con i contributi già censiti, a giudizio di chi scrive l'attribuzione della qualifica di partito con leader dominante appare del tutto calzante. Il successo elettorale del 2013 segna l'ottenimento della terza soglia individuata da Pedersen, quella di

⁷⁶ G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del m5s*, cit., p. 74.

⁷⁷ S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2015, n. 3, pp. 799-832.

⁷⁸ S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, cit., p. 815.

⁷⁹ Soare e Minaldi rilevano che, a livello subnazionale, in realtà la soglia di rappresentanza era già stata varcata in occasione delle elezioni amministrative del 2012 (in virtù della conquista di alcuni Comuni, tra cui la città di Parma, nonché dei seggi nell'Assemblea Regionale Siciliana, con il candidato Presidente Giancarlo Cancellieri gratificato del 18,2% dei

rappresentanza⁷⁹. Come spesso accade nei partiti di origine extra-parlamentare⁸⁰, l'ingresso nelle istituzioni determina ulteriori mutamenti organizzativi, già succintamente accennati (istituzione del Direttorio, creazione del ruolo di capo politico distinto da quello del garante – Grillo medesimo, nominato “a vita” in questo ufficio –, varo della piattaforma *Rousseau*). Come già osservato da Vittori, nonostante la conferma formale dell'orizzontalità quale principio cardine dell'organizzazione, secondo Soare e Minaldi, non è difficile riscontrare il fatto che “forme di differenziazione verticistiche comincino a coagularsi, e interessi divergenti diventano più visibili”⁸¹. In altre parole, la natura piramidale dell'organizzazione non subisce modificazioni di rilievo, malgrado il ricambio di leadership (Di Maio in luogo di Grillo). Perciò, è plausibile attribuire al M5s la qualifica di partito a leadership dominante – se il periodo del leader unico appare terminato, certamente la guida del partito rimane appannaggio di una ristretta cerchia di personalità, così come il pluralismo interno non è ancora stabilizzato in correnti o fazioni organizzate. Come abbozzano gli autori, questi sviluppi appaiono del tutto embrionali: seguendo la logica del loro argomento, pare corretto sintetizzare questi tratti nella definizione di partito con leadership dominante. Un aspetto qualificante delle nuove regole riguarda il fatto che cade il divieto formale a coalizzarsi con altre forze politiche, gettando così le premesse per il superamento della soglia di rilevanza, che avviene nel 2018 allorché, a seguito del nuovo successo elettorale, Di Maio trascina il M5s al governo, con Giuseppe Conte nel ruolo di Presidente del Consiglio. Esattamente come accaduto cinque anni prima, l'ottenimento dell'obiettivo innesca cambiamenti interni: in questo caso, ancor più rilevanti, giacché l'ostilità manifestata da Grillo nei confronti della designazione di Conte a nuovo capo politico viene formalmente e pubblicamente sconfessata online dalla base. Per la prima volta nella storia del Movimento, è il leader fondatore a dover arretrare dalle proprie posizioni, fino ad accettare

voti): G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5s*, cit., p. 75. Tuttavia, per un partito che si pone l'obiettivo dell'accesso alle istituzioni politiche nazionali, appare corretto datare al 2013 il pieno superamento della terza soglia.

⁸⁰ M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1963.

⁸¹ G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5s*, cit., p. 76.

obtorto collo il nuovo leader: Conte arriva al vertice dell'organizzazione accompagnato dall'adozione di una nuova versione dello Statuto (2021), dove si delinea una struttura organizzativa con a capo il Presidente, che ricalca il modello del "partito di sezione altamente gerarchizzato"⁸² – giacché vengono disciolti i gruppi territoriali esistenti, si costituiscono organismi di filtro tra centro e periferia (*Comitato per i rapporti territoriali*), così come si stabiliscono regole più rigorose per la formazione e il riconoscimento dei gruppi locali (che devono riunire almeno 30 iscritti). Sul piano organizzativo, concludono gli studiosi, il percorso verso la piena istituzionalizzazione appare ben avviato, giacché "Una volta superata anche la soglia della rilevanza, il Movimento si è rapidamente spostato verso un'organizzazione politica di tipo professionale, con l'ambizione a un contatto strutturato con il territorio e una dimensione verticale sul piano decisionale"⁸³.

Volgendo uno sguardo complessivo a questi contributi allo scopo di trarne una sintesi efficace, è legittimo ritenere che il "complesso di Cenerentola", che Isaiah Berlin, più di cinquant'anni fa, attribuiva allo studio del populismo⁸⁴, si estenda oggi all'esame ravvicinato del Movimento Cinque Stelle, almeno sul versante organizzativo. Così come nella fiaba la ricerca del piede in grado di calzare la celebre scarpetta si rivelò una impresa assai complicata, sebbene si fosse certi che, in qualche luogo del regno, esistesse la frettolosa fanciulla che l'aveva persa; allo stesso modo, pare che da qualche parte esista un modello di partito adeguato a descrivere perfettamente la struttura organizzativa del Movimento, ma nessuno di quelli attualmente elaborati ed adoperati dagli studiosi sembra catturarne appieno gli attributi.

Per rintracciare una via di uscita analitica dall'*impasse*, conviene accettare il suggerimento della periodizzazione. La ragione è semplice: come accade per la generalità delle organizzazioni politiche⁸⁵, è plausibile che la fase genetica sia contrassegnata dalla prevalenza di tratti differenti

⁸² G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5S*, cit., p. 80.

⁸³ G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5S*, cit., p. 82.

⁸⁴ M. TARCHI, *Populism and Political Science: How to Get Rid of the «Cinderella Complex»*, in S. GHERGHINA, S. MISCOIU, S. SOARE (eds.), "Populism: A Controversial Concept and Its Diverse Forms", Newcastle, Cambridge Scholars, 2013, pp. 114-137.

⁸⁵ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit.

da quelli che tendono ad emergere successivamente, man mano che il partito acquista legittimità e guadagna l'accesso alle istituzioni. Tuttavia, e questo è il punto che più ci preme, ciò non significa misurare l'impatto della personalizzazione come variabile indipendente sul grado di istituzionalizzazione raggiunto dal Movimento. A questo scopo, sono necessarie due mosse ulteriori. Da un lato, occorre chiarire il peso analitico che il fattore "personalizzazione" riveste nella formazione dei concetti e dei modelli teorici proposti dagli studiosi, soprattutto per evitare di ipostatizzare, per meccanica derivazione, il grado di istituzionalizzazione dei casi empiricamente osservati. Dall'altro, è utile scomporre la nozione di "istituzionalizzazione" in più dimensioni, per determinare la misura in cui il M5S è investito dal relativo processo. Cercheremo di articolare questi punti nel prossimo paragrafo.

4. *Personalizzazione e istituzionalizzazione nel Movimento 5 Stelle*

Finora ci siamo riferiti alla "istituzionalizzazione" come ad un concetto unitario, indicando, in sostanza, il consolidamento organizzativo del partito lungo l'asse temporale. Questo modo di intendere il processo non è scorretto, tuttavia si distingue per un elevato grado di semplificazione: infatti, da Huntington a Panebianco⁸⁶, sono numerosi gli scienziati politici che hanno provveduto a scomporre il concetto in caratteristiche differenti ed autonome, sebbene i tentativi di declinare questa disaggregazione analitica in indicatori empirici scarseggino. A tale proposito, è da apprezzare il contributo Musella e Vercesi, che ha per oggetto proprio l'istituzionalizzazione del Movimento Cinque Stelle come *partito personale*⁸⁷. Seguendo il loro approccio, l'istituzionalizzazione si compone di cinque dimensioni, che possono essere empiricamente collegate ma, sul piano teorico, devono essere considerate in maniera autonoma. Le prime tre misurano l'istituzionalizzazione *interna*, le altre quantificano quella *esterna*. Si tratta delle seguenti:

⁸⁶ S. P. HUNTINGTON, *Political development and political decay*, cit.; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit.

⁸⁷ F. MUSELLA, M. VERCESI, *Definitions and measures of party institutionalization in new personal politics: The case of the 5 star movement*, in "Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft", n. 2, 2019, pp. 225-247.

1. l'*autonomia decisionale* vuol dire che sia attori interni all'organizzazione (*in primis*, il leader) sia quelli esterni (per esempio, i gruppi di pressione o le reti clientelari) non esercitano un controllo sulle decisioni dell'organizzazione. Quando un partito sperimenta un ricambio di leadership senza subire scissioni o contraccolpi organizzativi, oppure la sua linea politica viene determinata senza tenere conto, ad esempio, delle opinioni manifestate dai gruppi di pressione, la sua autonomia decisionale aumenta e di conseguenza crescono le sue possibilità di (piena) istituzionalizzazione;
2. la *persistenza* indica invece la "semplice durata così come ad altri indicatori di stabilità temporale"⁸⁸: schematicamente, un partito che sopravvive per più di una o due legislature, modificando il proprio profilo ideologico o programmatico allo scopo di perdurare nel tempo, è certamente più istituzionalizzato di una formazione politica che si rivela incapace di operare le medesime mosse;
3. la *routinizzazione* ha per oggetto il grado di prevedibilità dei comportamenti osservati entro i confini organizzativi. Gli studiosi operazionalizzano questa proprietà ricorrendo a due indicatori: la misura in cui i percorsi di carriera del personale politico seguono traiettorie certe e presumibili; il livello di "spersonalizzazione" del potere. Ambedue rimandano al fatto che "i comportamenti organizzativi si dispiegano a prescindere dal leader in carica e sono legittimati in quanto funzionali o appropriati per il partito in quanto tale, non perché sono il risultato delle decisioni del leader"⁸⁹;
4. la *reifificazione* è la prima dimensione dell'istituzionalizzazione esterna e consiste nella percezione della rilevanza del partito, tanto da parte degli elettori quanto da parte degli altri partiti;
5. infine, il *radicamento sociale* del partito può essere misurato sulla base della presenza di uno "zoccolo duro" di consenso e della stabilità di tale sostegno – più il partito riesce a mantenere un seguito elettorale consistente e persistente (approssimativamente, circa il 5% dei voti alle elezioni europee e nazionali), maggiore è la sua istituzionalizzazione.

⁸⁸ F. MUSELLA, M. VERCESI, *Definitions and measures of party institutionalization in new personal politics: The case of the 5 star movement*, cit., p. 231.

⁸⁹ F. MUSELLA, M. VERCESI, *Definitions and measures of party institutionalization in new personal politics: The case of the 5 star movement*, cit., p. 232.

Sicché, il partito che possiede tutte queste proprietà in grado elevato può dirsi pienamente istituzionalizzato. Alcune sono logicamente connesse tra di loro – come accade, per esempio, tra la seconda e la terza: è bene però tenere presente che la misura di ciascuna può variare in modo indipendente dalle altre.

Musella e Vercesi studiano il Movimento Cinque Stelle come un partito personale, nel senso che lo ritengono un emblematico esempio del modello proposto da Kostandinova e Levitt: tenendo ferma questa classificazione, riescono a soppesare il condizionamento che la personalizzazione della leadership esercita sull'istituzionalizzazione del partito pentastellato. Il loro itinerario analitico li porta perciò a concludere che il Movimento ha raggiunto risultati importanti, “sia in termini di organizzazione che di stabilizzazione dell'elettorato; tuttavia, la definizione di strutture interne che colleghino l'apice del partito alla base rimane ancora problematica. Probabilmente, la professionalizzazione del partito nelle istituzioni, dovuta alla significativa presenza di membri in parlamento, rappresenta una premessa in questa direzione”⁹⁰. A ben vedere, allora, essi indicano una direzione di sviluppo condivisa da Soare e Minaldi⁹¹ e che anticipa una effettiva scelta organizzativa: lo Statuto del 2021, stilato di proprio pugno dal nuovo leader Conte, mira proprio a costituire strutture di raccordo tra centro e periferia, nel senso della professionalizzazione del M5S, che identifica ormai la sua classe dirigente con la delegazione parlamentare. Tuttavia, questo argomento si fonda sulla attribuzione della formazione pentastellata al campo dei partiti personali *tout court*: un punto sul quale, come abbiamo mostrato *ad abundantiam*, non si registra accordo nella letteratura. Quindi, come possiamo risolvere il dilemma?

La questione rimanda nuovamente alla personalizzazione come variabile indipendente che condiziona l'avanzamento del processo di istituzionalizzazione del partito. Da questo punto di vista, non solo tale processo si compone di più dimensioni, ma anche la personalizzazione si presta ad essere interpretata secondo una duplice accezione. Solitamente, allorché si colloca il concetto nell'ambito dello studio dei partiti, ci si riferisce alla “personalizzazione della leadership”. È questo il

⁹⁰ F. MUSELLA, M. VERCESI, *Definitions and measures of party institutionalization in new personal politics: The case of the 5 star movement*, cit., p. 241.

⁹¹ G. MINALDI, S. SOARE, *Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5S*, cit.

campo semantico principale associato al fenomeno. Il partito personale di Kostadinova e Levitt ne è una illustrazione: è chiaro che qui la nozione riguarda le risorse (personali, appunto) che sostengono la centralizzazione del potere nelle mani dei leader⁹². Nondimeno, vi è un altro significato di “personalizzazione politica”, che allude alla personalizzazione “decentrata”, che investe i “singoli politici che non sono leader del partito o dell’esecutivo (ad esempio, candidati, membri del parlamento, ministri). [...]. Si noti che la personalizzazione decentrata si riferisce alla dispersione del potere tra i membri di un gruppo d’élite [...]; non si tratta del potere che scende verso i membri del partito”⁹³. Semplificando, mentre il primo significato di personalizzazione è limitato ai vertici dell’organizzazione, il secondo designa una classe dirigente più estesa e riguarda un insieme più largo di figure dotate di potere – che è, appunto, maggiormente “disperso”.

Ora, volendo accertare il grado di personalizzazione nel M5S, la sua declinazione “decentrata” riveste una salienza almeno paragonabile a quella che sostiene il potere del capo politico. Detto altrimenti, come emerge anche dai contributi passati in rassegna, una volta superata la fase genetica, il partito si caratterizza per il relativo trasferimento di potere a figure differenti dal leader fondatore. Non solo si assiste ad un ricambio di leadership, ma in merito alle scelte che determinano gli indirizzi programmatici e il comportamento nelle sedi istituzionali sorgono diversità di posizionamento o veri e propri conflitti che sovente contrappongono il *party in central office* al *party in public office*, cioè i dirigenti del M5S agli eletti nelle istituzioni, *in primis* in Parlamento. Le ripetute modifiche statutarie, finalizzate a introdurre regole e strutture volte a disciplinare e/o ridurre le dispute interne, fino al 2022 si sono dimostrate inadeguate. Anzi, *nonostante* la dirigenza si sia impegnata a elaborare strumenti normativi per preservare gli equilibri organizzativi pure in presenza di scontri intestini – *ergo*, a stabilizzare l’organizzazione e ad avviarla verso la meta della piena istituzionalizzazione – questi propositi si sono infranti contro la determinazione delle delegazioni parlamentari a sottrarsi al controllo del partito. Sotto

⁹² M. BALMAS, G. RAHAT, T. SHEAFER, S. SHENHAV, *Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization*, in “Party Politics”, n. 1, 2014, pp. 37–51.

⁹³ M. BALMAS, G. RAHAT, T. SHEAFER, S. SHENHAV, *Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization*, cit., p. 37.

questo profilo, a parere di chi scrive il ruolo della personalizzazione decentrata si è rivelato cruciale: non di rado, i conflitti si sono appianati solo con la fuoriuscita dal M5S dei deputati e dei senatori che hanno rifiutato di allineare la loro condotta alle direttive provenienti dal vertice dell'organizzazione. Nel caso specifico, questo esito si è materializzato più volte nel corso delle prime due legislature di presenza del Movimento in Parlamento: il che avvalorava la lettura per cui queste contrapposizioni, lungi dal rappresentare un fisiologico dibattito entro il partito, fossero di matrice personale e perciò abbiano impattato negativamente sul processo di istituzionalizzazione. Sotto questo profilo, possiamo considerare le frequenti fuoriuscite dai gruppi parlamentari come un indicatore, per quanto grossolano, del fondamento (ancora) personalizzato del potere organizzativo. Non a caso, tali dinamiche, già manifestatesi all'esordio dei pentastellati nell'arena parlamentare (2013), si sono accentuate dopo il superamento della soglia di rilevanza, nel corso della XVIII legislatura, fino alla copiosa scissione guidata da Di Maio, che organizza i gruppi di *Impegno Civico* proprio alla vigilia delle elezioni del 2022 (Tabella 5)⁹⁴.

Quale utilità possono avere le cifre esposte in Tabella 5 ai fini di identificare una misura, per quanto grossolana, del grado di personalizzazione interna al Movimento? Si tratta di sviluppi per lo più trascurati dai contributi finora considerati. Sul piano del loro valore euristico, se ne possono trarre un paio di considerazioni, per certi versi ambivalenti. Da un lato, capitalizzando quel che sappiamo grazie alla teoria dei partiti, una formazione che nel corso di una legislatura perde 1 iscritto ai gruppi parlamentari su 5, o addirittura oltre la metà di deputati o senatori, difficilmente si può considerare pienamente istituzionalizzata. Dall'altro lato, tuttavia, poiché l'istituzionalizzazione è un processo, la fuoriuscita di parlamentari in disaccordo con la leadership del partito potrebbe costituire un indicatore della progressiva istituzionalizzazione, nel senso di azzerare il dissenso interno, preparando così

⁹⁴ Per ragioni di economia espositiva, la tabella prende in considerazione solo gli abbandoni del gruppo M5S alla Camera dei Deputati. Noto però che gli stessi sviluppi, simili per tempistica e per consistenza, si sono prontamente osservati al Senato della Repubblica, come è possibile verificare consultando il sito www.senato.it. Inoltre, per ogni esponente fuoriuscito dal M5S, la figura considera esclusivamente il gruppo di iscrizione finale: vi sono tuttavia casi nei quali i parlamentari, dopo aver la formazione pentastellata, si iscrivono a due o a anche tre gruppi parlamentari, uno dopo l'altro.

la strada per una maggiore coesione – a sua volta premessa di più istituzionalizzazione.

Tabella 5 - *La personalizzazione decentrata nel M5s: fuoriuscite dal gruppo alla Camera dei Deputati (XVII e XVIII legislatura).*

<i>Consistenza gruppo M5s</i>	<i>Gruppo di approdo (finale) dei fuoriusciti</i>	<i>XVII legislatura (2013-2018)</i>	<i>XVIII legislatura (2018-2022)</i>
Totale aderenti a inizio legislatura		109	222
	Gruppo misto	11	56
	Impegno Civico	-	50
	Partito Democratico	5	4
	Fratelli d'Italia	1	5
	Italia Viva	-	5
	Forza Italia	1	2
	Civici e Innovatori	2	-
	Articolo 1	1	1
	Lega	-	2
Totale abbandoni		21	125
Percentuale di abbandoni		19,3%	56,3%

Fonte: Nostra elaborazione su dati ufficiali reperibili al sito della Camera dei Deputati (www.camera.it).

Una traiettoria per risolvere il dilemma e approdare ad un accertamento del rapporto tra personalizzazione e istituzionalizzazione interni al M5s consiste nel riordinare la discussione fin qui proposta cercando di cogliere il *quantum* di entrambe le dimensioni è associato a ciascuna etichetta impiegata per designare l'organizzazione del partito, sfuggendo così tanto a meccanici *trade off* quanto all'attribuzione di qualifiche del tutto impressionistiche.

In effetti, tutte le definizioni finora utilizzate per inquadrare la struttura del Movimento Cinque Stelle postulano un diverso grado di personalizzazione e di forza organizzativa del partito. Il punto è che ciascuna non è (quasi mai) chiara circa la misurazione delle variabili. In assenza di queste informazioni, diventa assai arduo collocare il partito ad un punto *preciso* del processo di istituzionalizzazione. Per esempio, mentre il “partito carismatico” di Panebianco appare altamente personalizzato e pienamente istituzionalizzato, altre formule, quali il “partito personale” di Kostadinova e Levitt o il “partito movimento” di Kitschelt,

hanno in comune un'organizzazione strutturale molto debole. Ma quanto debole? E in quale misura l'osservare un certo livello di debolezza strutturale induce ad adottare l'uno o l'altro modello per indicare il m5s? Occorre essere consapevoli che tutte le soluzioni che abbiamo esaminato da vicino *non sono neutre* rispetto al problema di lumeggiare il nesso tra personalizzazione e istituzionalizzazione nella formazione pentastellata. Volendo estrarre le proprietà che stanno alla base di ogni etichetta, non è troppo complicato mostrare che ognuna implica la maggiore enfasi sopra due dimensioni principali: personalizzazione, centralizzata o decentrata; forza o debolezza dell'organizzazione – come esposto in Tabella 6:

Tabella 6 - *Personalizzazione, organizzazione e modelli di partito.*

		<i>Struttura organizzativa</i>	
		<i>Debole</i>	<i>Forte</i>
<i>Personalizzazione</i>	<i>Centralizzata</i> <i>(leadership)</i>	Partito personale Partito centrato sul leader <i>Owner party</i>	Partito carismatico Partito personalizzato Partito professionale
	<i>Decentrata</i> <i>(gruppo dirigente)</i>	Partito movimento	Partito azienda Partito in franchising

Fonte: Nostra elaborazione sulla base della letteratura esistente.

Distinguendo i diversi modelli in base al tipo di personalizzazione e al grado di sviluppo organizzativo che incorporano, la figura mostra la difficoltà di valutare l'istituzionalizzazione, come conseguenza (variabile dipendente), della personalizzazione politica all'interno del Movimento Cinque Stelle. Con l'eccezione del riquadro in basso a sinistra, che riassume organizzazione debole e personalizzazione decentrata (partito di movimento), tutti appaiono piuttosto affollati: le proprietà evidenziate dalla Tabella 6, cioè, sono comuni a diversi concetti conosciuti dagli scienziati politici. Quando le stesse proprietà - grado di personalizzazione e livello di sviluppo organizzativo, come indicatore di istituzionalizzazione - compaiono in più di una definizione, qualsiasi tentativo di designare il partito con uno dei concetti che compaiono nella stessa categoria potrebbe essere presentato, al contempo, come corretto *ma* arbitrario. Ad esempio, come possiamo definire un partito in cui la personalizzazione centralizzata si accompagna a una debole organizzazione? È un partito personale o "del proprietario"? La ricerca

empirica può naturalmente aiutare a sciogliere il nodo; ma i problemi derivanti dalla relativa sovrapposizione e dai confini sfumati tra le definizioni rimangono. Nella misura in cui concetti diversi descrivono proprietà simili, non vi può essere pulizia analitica, in nessun campo della comprensione scientifica dei fenomeni politici.

Tuttavia, la sistemazione proposta in Tabella 6 suggerisce una possibile via d'uscita concettuale. Il punto è il seguente: le definizioni finora fornite non attribuiscono la stessa importanza alla *personalizzazione come variabile indipendente* rispetto alla determinazione del profilo organizzativo del partito. Infatti, nei partiti carismatici, personali, proprietari, centrati sul leader e personalizzati l'elemento "personale" riveste una salienza cruciale ai fini della definizione del tipo di partito. Al contrario, nella definizione dei partiti di movimento, aziendale e di franchising è la struttura organizzativa ad acquistare centralità in vista dell'attribuzione dell'etichetta definitoria. Pertanto, è possibile ordinare le diverse definizioni in base al peso relativo attribuito all'una o all'altra dimensione. In altre parole, se la personalizzazione e lo sviluppo organizzativo costituissero gli estremi del continuum concettuale, il modello di partito carismatico sarebbe probabilmente collocato in una posizione coincidente o molto vicina al livello più alto di personalizzazione, poiché in questo tipo di partito il potere del leader carismatico non è limitato da alcuna struttura istituzionale (anche se il partito è completamente istituzionalizzato). Dall'altra parte, ad esempio, nella concettualizzazione del "partito in franchising" la dimensione organizzativa occupa uno spazio molto più ampio rispetto alla personalizzazione, in quanto il modello si applica a partiti che riproducono sostanzialmente la struttura di una rete commerciale.

Alla luce di queste considerazioni, e tirando un poco le fila dei ragionamenti fin qui svolti, possiamo risolvere l'enigma circa quale modello descriva meglio il processo di istituzionalizzazione del Movimento Cinque Stelle costruendo una sorta di matrice che incroci le varie dimensioni dell'istituzionalizzazione⁹⁵ con i modelli teorici plasmati dalla letteratura di scienza politica e *specificamente* associati al M5S.

⁹⁵ F. MUSELLA, M. VERCESI, *Definitions and measures of party institutionalization in new personal politics: The case of the 5 star movement*, cit.

Tabella 7 - Dimensioni della istituzionalizzazione e modelli di partito.

Modelli di partito	Carismatico	Personale	Ownership	Professionale	Centrato sul leader	Personalizzato	In franchise	Partito azienda	Partito movimento
<i>Istituzionalizzazione</i>									
<i>Autonomia decisionale (interna/esterna)</i>	Molto bassa (interna) Molto alta (esterna)	Bassa (interna) Alta (esterna)	Bassa (interna) Media/alta (esterna)	Media/alta (interna) Media/alta (esterna)	Media (interna) Media/alta (esterna)	Media (interna) Media/alta (esterna)	Media (interna) Alta (esterna)	Media (interna) Alta (esterna)	Alta (interna) Bassa/molto bassa (esterna)
<i>Persistenza (oggettiva)</i>	Variabile	Media/bassa	Media	Media/alta	Variabile	Media/Bassa	Media/alta	Media/alta	Bassa/molto bassa
<i>Routinizzazione (interna)</i>	Bassa	Bassa	Media	Media/alta	Media	Bassa/molto bassa	Medio/alto	Alta	Bassa
<i>Reificazione (esterna)</i>	Variabile	Variabile	Variabile	Media/alta	Variabile	Variabile	Media/alta	Media/alta	(di solito) Molto bassa
<i>Radicamento (esterno)</i>	(di solito) Alto	Medio/alto	Medio/alto	Medio/alto	Medio	Medio/basso	Medio/alto	Alto	Basso/molto basso

Fonte: Nostra elaborazione della letteratura esistente.

La figura deve essere intesa quale uno strumento teorico e concettuale per monitorare il processo di istituzionalizzazione nel Movimento Cinque Stelle, come prodotto della personalizzazione politica (variabile indipendente) all'interno del partito. Si tratta di una classificazione che recepisce i principali risultati della nostra discussione e che vale la pena di corredare di qualche commento. Anzitutto, ogni definizione evidenziata nello schema viene associata ad un certo grado di presenza di *tutte* le dimensioni della istituzionalizzazione, secondo il contributo di Musella e Vercesi. A sua volta, questa associazione deriva dalle risultanze degli studi specialistici: ad esempio, la consistenza delle diverse proprietà associate al “partito carismatico” viene determinata sulla base delle indicazioni provenienti dall'analisi scientifica di partiti considerati senza alcun dubbio “carismatici” dalla copiosa letteratura esistente, come la Lega Nord di Bossi o il partito gollista sotto la guida del suo fondatore De Gaulle; così come la quantificazione delle caratteristiche connesse al “partito azienda” sono state definite grazie all'esame ravvicinato di organizzazioni particolarmente illustrative delle dinamiche associate al modello, come Forza Italia in una certa fase del suo sviluppo⁹⁶. In secondo luogo, si può notare che, procedendo in questa maniera, non è difficile approdare alla conclusione che ciascun modello è differente, in qualche misura, dagli altri: si tratta di un risultato importante, che restituisce ad ogni proposta teorica la sua autonomia e sgombra il campo dalla ambivalenza di alcuni contributi. Infine, la Tabella N. 7 si presta ad essere impiegata come strumento di classificazione non solo statico (attribuzione di un caso empirico ad una delle definizioni prese in considerazione), bensì anche *dinamico* (esame di un caso empirico lungo la dimensione temporale).

Quest'ultima osservazione è piuttosto importante per abbozzare una osservazione conclusiva rispetto al *processo* di istituzionalizzazione del Movimento – fenomeno di per sé dinamico. Mettendo a profitto le indicazioni via via raccolte ed elaborate nel corso della nostra discussione, è possibile tentare una lettura della nascita e dello sviluppo del partito dalle origini al 2024, i cui risultati sono esposti nella Tabella 8.

⁹⁶ J. HOPKIN, C. PAOLUCCI, *The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy*, cit.

Tabella 8 - *Fasi di sviluppo del M5s e modelli di partito.*

<i>Fasi</i>	<i>Modello di partito prevalente</i>
2005-2009: Fase genetica	Movimento sociale
2009-2018: Crescita elettorale	Partito personale
2018-2022: Crisi organizzativa	Partito centrato sul leader
2022-2024: Rilancio organizzativo	Partito professionale

Giunti a questo punto, bastano poche considerazioni per dare senso al contenuto esposto in figura. Nella fase genetica, antecedente alla fondazione del partito, il Movimento, sotto la guida di Grillo, appare impegnato in una classica attività di pressione sulla classe politica, della quale l'organizzazione dei due V-Day costituiscono le punte più avanzate. A questo proposito, le principali azioni politiche di quello che diventerà il partito appaiono efficacemente catturate dal suo presentarsi come *movimento*, mobilitato specialmente *online* attraverso il *blog* controllato da Beppe Grillo. La fondazione del Movimento 5 Stelle (2009) dà vita ad un partito personale⁹⁷: per tutta la fase di crescita elettorale, che culmina con l'investitura del 2018 che prelude all'accesso al governo, e a prescindere dai ripetuti cambi di regole statutarie, entro il partito dominano i tratti organizzativi associati a questo modello (v. Tabella 7) e l'autorità del fondatore non appare mai in discussione: perfino il ricambio di leadership, con la nomina di Di Maio a capo politico, avviene grazie al patrocinio esplicitamente formulato da Grillo. Come accade per molte organizzazioni di origine extra-istituzionale, la conquista della soglia di governo apre una profonda crisi all'interno del movimento: in questo stadio, prevalgono le spinte alla personalizzazione politica, centralizzata e decentrata, e di conseguenza il processo di istituzionalizzazione subisce una formidabile battuta di arresto. Il culmine della crisi si ha con la copiosa scissione di *Impegno Civico* (agosto 2022), che, malgrado priva di conseguenze rilevanti sul piano della concorrenza elettorale, determinerà un sensibile indebolimento parlamentare. Nel complesso, in questa fase il modello del partito centrato sul leader appare quello più adeguato a descrivere gli sviluppi osservati. Tuttavia, la crisi si conclude con un ricambio di leadership (Giuseppe Conte) che porta

⁹⁷ F. CHIAPPONI, *Democrazia, populismo, leadership: il Movimento 5 Stelle*, cit.

in dote un deciso contributo in vista della ripresa e dell'irrobustimento del processo di istituzionalizzazione (rilancio organizzativo). Malgrado la prevalenza di un assetto di potere ancora relativamente connotato in senso top-down, le rinnovate regole statutarie e, soprattutto, la condotta della leadership, disposta a concedere margini crescenti di autonomia alle unità del partito dislocate sul territorio – come dimostrano i comportamenti registrati durante le recenti elezioni regionali in Sardegna e in Abruzzo (2024) – paiono autorizzare a considerare il M5S come una organizzazione politica che rispecchia principalmente i tratti tipici del partito professionale.

A riguardo, vanno però tenute presenti due precisazioni, che mi paiono adeguate a concludere il nostro approfondimento. Per un verso, l'attuale classificazione descrive il punto di arrivo di un processo che colloca il partito ad un livello maggiore di istituzionalizzazione (e, per converso, ad un minore livello di personalizzazione) non solo rispetto alla fase genetica, ma anche in rapporto alle precedenti fasi di vita dell'organizzazione. Il dato può sembrare banale, ma non lo è: giacché attesta che, come è avvenuto per tutte le formazioni politiche che si sono affermate come attori *stabili* del sistema politico italiano, la progressione lungo il processo di istituzionalizzazione costituisce un passaggio ineludibile per il mantenimento di una quota rilevante di rappresentanza e, dunque, di ruoli di potere politico. Per l'altro verso, non abbiamo alcuna garanzia che il raggiungimento del presente livello di istituzionalizzazione preluda ad un esito organizzativo ancora più istituzionalizzato: come la recente storia del Movimento insegna, le spinte verso l'ulteriore rafforzamento organizzativo potrebbero innescare nuove criticità, in grado di spingere ancora il partito verso modelli più connotati dalla personalizzazione. Sulla base di questa indicazione, appare opportuno adottare qualche cautela e considerare la definizione di "partito professionale" come empiricamente corretta *ma* contingente, in attesa di sviluppi che confermino, o mettano in discussione, il definitivo consolidamento del M5S.

Abstract - The article delves into the transformation of political parties within contemporary democracies, focusing on the case of the Five Star Movement (M5S) as an exemplar of the “personal party” model, wherein political power is increasingly concentrated around individual leaders at the expense of collective party structures. This trend reflects a broader shift in democratic governance, emphasizing individual political actors over ideological or programmatic party competition. The M5S, emerging in the Italian “populist paradise”, showcases the impact of personalization on the organizational dynamics and institutionalization process of political parties. The study explores the theoretical frameworks appropriate for analyzing the M5S’s organizational structure and leadership style, highlighting the unique blend of personal authority and media-

driven engagement strategies that define its approach to political mobilization. Through an empirical examination of the M5S’s evolution from its founding to its current status, the article sheds light on the challenges and opportunities presented by personalization in political party development. It critically assesses the M5S’s contribution to the discourse on party models and leadership in political science, suggesting that the M5S represents a hybrid entity that challenges traditional categorizations, thereby necessitating a reevaluation of how personalization influences party institutionalization. Finally, the article proposes a classification of each phase in which M5S’s life may be divided in connection with any analytical dimension of party institutionalization, intended both as a process and as a product of political personalization inside the party.

Organizzare la democrazia a livello sovranazionale? Il caso dei partiti europei

di EUGENIO SALVATI

Introduzione

Nei sistemi politici i partiti svolgono funzioni essenziali per il funzionamento e la stabilità dei regimi, un contributo ancor più essenziale se ci riferiamo ai regimi democratici. Tale rilevanza non può essere sottostimata anche a fronte dei notevoli mutamenti negli assetti organizzativi dei partiti, nella loro capacità di relazionarsi con la società e nell'articolazione delle diverse forme della partecipazione¹. Nonostante i cambiamenti occorsi negli ultimi decenni i partiti sono le organizzazioni che garantiscono il collegamento tra le istituzioni e i cittadini, assicurano alle domande e agli interessi presenti nella società di trovare rappresentanza per essere processate nel sistema, garantiscono l'inclusione e la partecipazione dei cittadini alla vita politica, competono per il potere per il tramite di elezioni libere e competitive sulla base di programmi alternativi e, se chiamati al governo, ambiscono a realizzare quei programmi tramite complessi e articolati processi di produzione politica.

Rispetto a questo catalogo (non esaustivo) delle funzioni svolte dai partiti proprio due delle più delicate, ossia assicurare un collegamento stabilizzato ed efficace tra società ed istituzioni e promuovere una adeguata rappresentanza degli interessi sono state messe in questione nel passaggio alle società post industriali, e post moderne, caratterizzate da una elevata atomizzazione e individualizzazione degli interessi e dall'indebolimento delle appartenenze, frutto dei cambiamenti negli

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

¹ O. KIRCHHEIMER *The transformation of the Western European party systems*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (eds.), "Political Parties and Political Development", Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

assetto sociali ed economici e dell'erosione dei legami e degli interessi di gruppo, classe e ceto che avevano caratterizzato il novecento².

A tali cambiamenti e, conseguentemente, al mutamento del ruolo dei partiti e dei loro modelli organizzativi, non è estraneo il processo di integrazione dell'Unione Europea (UE) che ha contribuito a modificare strutturalmente gli orizzonti della competizione politica interpartitica, la capacità decisionale dei partiti al governo e lo spazio stesso dell'azione politica³.

Il processo di integrazione Europea ha ampliato il raggio di azione dei partiti aprendo una nuova arena politica sovranazionale che ha ridefinito lo svolgimento delle loro funzioni in una chiave multilivello, implicando contestualmente l'emersione di nuove fratture propiziate proprio dal processo di integrazione europea⁴ e dal suo impatto sull'autonomia dello stato nazionale, sui modelli economici e, anche, dalla sua influenza nella diffusione di politiche volte all'ampliamento dei diritti individuali⁵.

Il livello europeo, di cui ci occuperemo in questo scritto, è quindi quello attorno a cui si addensano questi stravolgimenti e che, al contempo, sfida la capacità dei partiti di svolgere le loro funzioni dovendosi adattare ad un contesto politico istituzionale multilivello strutturalmente diverso rispetto a quello dello stato nazionale. L'UE come sistema politico sovranazionale⁶ si trova costantemente impegnato a migliorare la democraticità delle sue istituzioni e dei suoi processi politici in risposta a man-

² P. IGNAZI, *The four knights of intra-party democracy: A rescue for party delegitimation*, in "Party Politics", n. 1, 2020, pp. 9-20.

³ P. MAIR, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London, Verso, 2013; L. BARDI, S. BARTOLINI, H. TRECHSEL (eds.), *The Role of Parties in Twenty-First Century Politics. Responsive and Responsible?* New York, Routledge, 2015; S. HUTTER, H.P. KRIESI (eds.), *European party politics in times of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁴ L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2001; L. HOOGHE, G. MARKS, *Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage*, in "Journal of European public policy", n. 1, 2018, pp. 109-135.

⁵ H. KRIESI, E. GRANDE, R. LACHAT, M. DOLEZAL, S. BORNSCHIER, T. FREY, *West European politics in the age of globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; P. NORRIS, R. INGLEHART, *Cultural backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁶ S. HIX, *The Political System of the European Union*, Londra, Macmillan, 2005.

canze di tipo sistemico che minano la qualità della democrazia europea determinando una condizione definita come deficit democratico⁷. Proprio in relazione alla questione della democraticità i partiti europei sono chiamati ad assolvere una (nuova) funzione di sostegno del sistema.

Lo sviluppo di un sistema dei partiti pienamente sovranazionale, da un lato, si scontra con i limiti strutturali del regime politico europeo, ma, dall'altro lato, vuole rappresentare una risposta organizzativa chiamata a consolidare una democrazia sovranazionale compiuta, in cui il ruolo della *party politics* è strategico sia per rafforzare la sfera pubblica europea sia per consolidare la legittimità del sistema. Dobbiamo quindi chiederci se questo output è credibile e qual è lo stato dei partiti europei in termini di potenziamento organizzativo e funzionamento democratico interno⁸.

L'esistenza di un legame talmente stretto tra istituzioni politiche europee e partiti fa sì che lo sviluppo organizzativo e democratico di questi ultimi abbia un impatto sulla qualità della democrazia europea. Per questo motivo l'articolo cercherà di delineare alcune delle linee di tensione che permangono nell'UE tra ambizione democratica e ruolo dei partiti europei attraverso un'analisi organizzativa dei sette principali Partiti Politici a Livello Europeo (PPLE), ossia le organizzazioni extra parlamentari dei partiti europei. L'utilizzo della lente organizzativa consentirà non solo di chiarire la struttura e il funzionamento dei PPLE, ma anche di mostrare perché l'attuale sistema dei partiti transnazionali, con i suoi limiti e vincoli, fornisce un contributo assai limitato allo sviluppo democratico dell'UE⁹.

⁷ Sul complesso e articolato dibattito inerente la natura del deficit democratico dell'UE si rimanda tra gli altri a J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in "West European Politics", n. 3, 1995, pp. 4-39; G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in "European Law Journal", n. 1, 1998, pp. 5-28; A. MORAVCSIK, *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in "Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies", 2001; A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in "Journal of Common Market Studies", n. 3, 2005, pp. 533-562; E. SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. Quali problemi ancora aperti?*, in "Il Politico", n. 1, 2016, pp. 52-82; I. DE BRUYCKER, *Democratically deficient, yet responsive? How politicization facilitates responsiveness in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", n. 6, 2020, pp. 834-852.

⁸ E. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, in "Study EPPD of the Jacques Delors Institute", 2023.

⁹ E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politi-*

Metodologicamente l'articolo utilizzerà indicazioni derivanti dall'analisi degli statuti e dei documenti ufficiali dei PPLE e da report delle istituzioni europee, oltre che dalla letteratura specialistica.

1. *Partiti politici nel contesto sovranazionale*

I partiti europei operano in un sistema articolato di tipo multilivello che ne influenza i compiti e le funzioni e, conseguentemente, anche il modello organizzativo¹⁰. Tale complessità multilivello si articola in una differenziazione che distingue tre livelli e quattro dimensioni organizzative¹¹:

- i PPLE che operano all'esterno delle istituzioni europee rappresentano le famiglie e le culture politiche europee, fornendo supporto e coordinamento internazionale ai partiti aderenti;
- i gruppi politici del Parlamento Europeo (PE) che agiscono all'interno dell'arena parlamentare sovranazionale;
- le delegazioni nazionali che aderiscono ai gruppi politici del PE e coordinano gli eletti nei singoli stati membri;
- i partiti nazionali che sono responsabili di selezionare il personale politico candidato/eletto nel PE, partecipare alle elezioni e contribuire al funzionamento dei gruppi parlamentari nel PE.

Questi livelli richiamano le diverse facce organizzative dei partiti: le federazioni partitiche europee rappresentano il partito come orga-

cizzazione dell'Unione Europea, Milano, Mondadori, 2019; L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, in "JCMS: Journal of Common Market Studies", 2022, n. 2, pp. 463-479.

¹⁰ C. LORD, *What role for Parties in EU Politics?*, in "Journal of European Integration", n. 1, 2002, pp. 39-52; A. RIPOLL SERVENT, *The European Parliament*, London, Palgrave Macmillan, 2018.

¹¹ L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, in K.R. LUTHER, F. MULLER-ROMMEL (a cura), "Political parties in the new Europe: political and analytical challenges", Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 293-322; S. VAN HECKE, A. ANDRIONE-MOYLAN, N. BRACK, S. DAY, W. GAGATEK, E. VAN HAUTE, I. HERTNER, K.M. JOHANSSON, T. LAVRELASHVILI, G. PITTOORS, W. WOLFS, *Reconnecting European political parties with European Union citizens*, in "International IDEA Discussion Paper", n. 6, 2018, pp. 1-71.

nizzazione, gli eurogruppi il partito nelle istituzioni e i partiti nazionali il partito nella società¹².

Tale stratificazione organizzativa ruota attorno al ruolo prominente dei partiti nazionali tanto da connaturare i PPLE come “partiti di partiti”¹³, con gli europartiti chiamati a svolgere un ruolo di coordinazione e mediazione ideologica tra partiti che rappresentano interessi e orientamenti nazionali spesso diversi, riproducendo il complesso campo organizzativo e di relazioni che caratterizza il sistema istituzionale Europeo.

I PPLE dovrebbero essere gli attori principali nella sfera pubblica europea, accrescendo la consapevolezza dei cittadini rispetto al ruolo dell’UE, aumentando la partecipazione politica¹⁴ e assolvendo il ruolo di collettore delle composite domande che dalle società europee dovrebbero giungere nel sistema politico dell’UE¹⁵.

A complicare lo svolgimento di queste funzioni vi è un tratto genetico per il quale queste organizzazioni nascono e si rafforzano su iniziativa istituzionale in un modello top down e non sono, come nel caso dei partiti nazionali, il prodotto della pressione esercitata dalla società o la risposta organizzativa alla necessità di articolare una rappresentanza politica delle fratture sociali¹⁶.

I PPLE sono pensati come il veicolo per stimolare dall’alto forme incomplete di partecipazione politica, accountability, pressione politica ecc. caratterizzandosi come uno strumento tramite il quale le istituzioni europee, coscienti dei limiti democratici dell’UE, tentano di porre rimedio ad un gap democratico e di legittimità¹⁷ fornendo però una forma

¹² L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, cit.

¹³ E. BRESSANELLI, *Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations*, study for the AFCO Committee, European Parliament, 2022, pp. 1-66.

¹⁴ R. IBENSKAS, *Forging Enmities and Friendships: Europarties, Electoral Coalitions and Mergers in Central and Eastern Europe*, in “Party Politics”, n. 1, 2020, pp. 69–81.

¹⁵ C. GOERENS, R. WIELAND, *Report on the application of Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations*, AFCO Committee, European Parliament, 2021.

¹⁶ N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.; E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell’Unione Europea*, cit.

¹⁷ V.A. SCHMIDT, *Europe’s crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

di rappresentanza parziale ed incompleta¹⁸. Il rafforzamento dei partiti europei ha prodotto un consolidamento del rapporto tra istituzioni/sistema istituzionale sovranazionale ed élites politiche, piuttosto che l'inclusione dei cittadini nel sistema politico.

La prima conseguenza di questa dinamica è che i partiti europei sono strettamente dipendenti dal sistema politico-istituzionale nel quale operano, oltre che dalle scelte dei propri aderenti, ossia i partiti nazionali. In secondo luogo i partiti sono orientati a migliorare la legittimità dell'output del sistema ma paradossalmente è minore l'attenzione rivolta alla legittimità dell'input e alla qualità democratica.

Proprio questo elemento deve richiamare la nostra attenzione sul fatto che gli strumenti e i modelli di partecipazione dei partiti europei esercitano un'influenza diretta sul modo in cui si stanno sviluppando sia lo spazio politico europeo sia il sistema politico transnazionale. Il punto essenziale è capire quali meccanismi sono stati messi in pratica per veicolare la rappresentanza democratica e la partecipazione e se questi stanno o meno funzionando¹⁹.

2. *La regolazione dei partiti politici a livello europeo*

Il rapporto tra il sistema politico europeo e i PPLE è contraddistinto dall'esplicito riferimento che ad essi fanno i Trattati. L'Articolo 138a del Trattato di Maastricht recita che "I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione".

La funzione principale è quella di contribuire al processo di integrazione favorendo da un lato lo sviluppo della consapevolezza nei cittadini europei del ruolo dell'UE e, implicitamente, dell'esistenza di una comunità politica europea formata da molteplici *demos* in grado di so-

¹⁸ E. SALVATI, *The persistent dilemma of supranational representation. Framing the weakness of the European Parliament's representative function in light of the rise of Euroscepticism*, in "Journal of Contemporary European Studies", n. 3, 2022, pp. 445-460.

¹⁹ L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

stenere lo sviluppo di una *democrazia* transnazionale²⁰, dall'altro rappresentarne gli orientamenti politici canalizzandoli all'interno delle istituzioni. Entrambe sono funzioni di grado sistemico che devono contribuire alla stabilità del sistema.

L'articolo 10 del Trattato di Lisbona riprende questa formula inserendola in un contesto più ampio in cui si riconosce che a) il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e b) i cittadini sono direttamente rappresentati nel PE. Il sistema politico sovranazionale viene ancorato al modello della democrazia rappresentativa individuando nel PE l'arena all'interno della quale la rappresentanza deve trovare la propria articolazione istituzionale.

Inoltre, in virtù della riconosciuta esistenza del deficit democratico le istituzioni europee hanno cercato di rafforzare il legame tra momento elettorale e formazione dell'esecutivo europeo attraverso la nuova formulazione dell'articolo 17 comma 7 che recita "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione".

Questa norma ha aperto la strada alla formula degli *Spitzenkandidaten* ossia quel processo per il quale i PPLE individuano un *frontrunner* per le elezioni europee che in caso di successo elettorale dovrebbe assumere la carica di Presidente della Commissione Europea. Questa indicazione non è però in grado di risolvere l'enorme problema di accountability delle istituzioni comunitarie e, soprattutto, non è in grado di stabilire un nesso politico tra esecutivo e legislativo che è sostanzialmente debole nella prassi politica sovranazionale²¹. Tale processo è sostanzialmente naufragato già alla seconda prova quando nel 2019 a Manfred Weber il leader del PPE, partito risultato vincitore delle elezioni, venne preferita Ursula von der Leyen quale presidente della Commissione su pressione dei capi di stato e di governo. Assodato il fallimento esterno, politico-istituzionale, del processo è importante ca-

²⁰ K. NICOLAÏDIS, *The Idea of European Democracy*, in J. DICKSON, P. ELEFTHERIDIS (eds.), "Philosophical Foundations of EU Law", Oxford, Oxford University Press, 2012.

²¹ E. SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. Quali problemi ancora aperti?*, cit.

pire se la procedura dello *Spitzenkandidaten* ha contribuito ad una maggiore democratizzazione della vita interna dei PPLE, favorendo l'utilizzo di strumenti di democrazia intrapartitica in grado di stimolare una maggiore inclusività e partecipazione dei cittadini europei.

All'indomani del Trattato di Maastricht le istituzioni europee hanno iniziato a delineare un quadro di regole per definire quali organizzazioni possono essere considerate partiti europei. La questione del riconoscimento è direttamente collegata al tema del finanziamento: solo chi è riconosciuto secondo criteri stringenti può accedere al finanziamento elargito dall'UE.

Nel 2014 dopo una lunga fase di contrattazione sono state approvate le nuove regole che definiscono le modalità di riconoscimento dei PPLE²². Rispetto al regolamento approvato nel 2003²³ le nuove norme riconoscono la personalità giuridica dei partiti europei e contestualmente introducono regole più stringenti in termini di trasparenza finanziaria. Inoltre è stata creata un'autorità chiamata *Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee* (APPF) che ha il compito di definire quali partiti soddisfano i criteri per essere considerati PPLE e gestirne la conseguente iscrizione al registro dei partiti europei, oltre a svolgere attività di controllo rispetto al finanziamento e all'uso delle risorse. La possibilità di accedere a fondi europei ha avuto come effetto una prima fase di proliferazione nel numero di europartiti (arrivati a raggiungere il numero di 16), elemento che ha spinto alla revisione delle regole nel 2014 e al loro inasprimento nel 2018. Nel 2023, secondo l'Autorità, i PPLE riconosciuti sono dieci²⁴.

Secondo le norme varate nel 2014 un partito per essere riconosciuto come PPLE deve avere un seggio in almeno un parlamento nazionale di uno stato membro, essere un'organizzazione no profit e deve garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'UE così come espressi nell'art. 2

²² REGULATION (EU, EURATOM) NO 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on *the statute and funding of European political parties and European political foundations*, OJ L 317.

²³ REGULATION (EC) NO 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on *the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding*, OJ L 297.

²⁴ AUTHORITY FOR EUROPEAN POLITICAL PARTIES AND EUROPEAN POLITICAL FOUNDATIONS, *Annual Activity Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

del TUE, deve aver partecipato (il PPLE o uno dei suoi membri) alle elezioni europee o dichiarare di aver intenzione di prendervi parte e, infine, deve avere un numero di parlamentari europei che rappresentino almeno un quarto degli Stati membri oppure rappresentanti in un quarto dei Parlamenti nazionali o regionali. In subordine deve aver ricevuto almeno il 3% dei voti espressi in un quarto degli Stati membri nelle ultime elezioni europee. Questo ultimo criterio, reso più stringente nel 2018, ha contribuito a ridurre drasticamente il numero di partiti registrati.

La restrittività delle norme ha prodotto una strozzatura che risponde sia all'esigenza di evitare la proliferazione di partiti esistenti "solo sulla carta" in grado di accedere ai finanziamenti, sia di rendere meno agevole per formazioni euroscettiche e radicali di utilizzare le risorse europee per costruire una proposta politica anti sistema²⁵. Benché questa sia interpretabile come una scelta volta a salvaguardare la stabilità del sistema, ciò è contestualmente in contraddizione con l'idea che si debba agevolare la più ampia rappresentanza, favorendo la costruzione di una sfera politica transnazionale e quindi la politicizzazione del dibattito europeo.

3. *Evoluzione organizzativa*

Abbiamo specificato come i PPLE siano chiamati dai Trattati a svolgere una funzione essenziale in termini di miglioramento della qualità democratica dell'UE, in particolare rafforzando il versante scoperto della legittimità in termini di *input* e *throughput*²⁶. Questo stretto legame, almeno teorico, tra organizzazioni partitiche e rafforzamento della qualità della democrazia sovranazionale stimola quindi una riflessione sullo stato della partecipazione e della democrazia intra partitica dei PPLE. In questo senso, benché consci delle diverse posizioni in letteratura in merito alla rilevanza della democrazia intra partitica rispetto alla qualità democratica di un intero sistema politico²⁷, si ritiene

²⁵ N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.

²⁶ V.A. SCHMIDT, *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the eurozone*, cit.

²⁷ E.H. ALLERN, K. PEDERSEN, *The impact of party organisational changes on democracy*, in "West European Politics", n. 1, 2007, pp. 68-92.

che per comprendere come i PPLE stiano “organizzando la democrazia europea” sia necessario fare chiarezza anche sulle procedure e gli strumenti di partecipazione democratica adottati.

Data la loro natura peculiare questi partiti hanno sviluppato modelli organizzativi e pratiche diverse da quelle classiche delle organizzazioni partitiche nazionali o hanno mutuato prassi e strutture rodiate?

A questo scopo guarderemo al modello di democrazia intra partitica²⁸ costruito dai PPLE, analizzando con particolare attenzione il modello della membership, il grado di inclusività e la partecipazione nelle decisioni e nei processi.

3.1 *Membership*

Il declino nella partecipazione politica e nella membership ha richiesto ai partiti di adottare delle contromisure nel tentativo di evitare un processo di completo isolamento dalla società. La definizione di modalità diverse e più leggere di partecipazione anche presenti contestualmente (*multi-speed parties*) o il potenziamento del coinvolgimento democratico assegnando più potere agli iscritti (referendum interni, primarie, ecc.), hanno reso più complesso definire con chiarezza quali siano i confini della membership di partito²⁹.

Per i PPLE la situazione è viepiù complessa perché la membership è riferita principalmente ai partiti politici nazionali come organizzazioni – tanto da parlare di “partiti di partiti” – e solo secondariamente alle adesioni individuali che, però, riguardano soprattutto i Membri del Parlamento Europeo e, marginalmente, i cittadini.

Per quello che concerne i partiti aderenti tutti i PPLE prevedono una qualche distinzione tra membri aderenti a pieno titolo - provenienti sia da paesi UE che extra UE -, associati e osservatori. I membri a pieno titolo sono quelli con diritto di voto e partecipano alla for-

²⁸ B. VON DEM BERGE, T. POGUNTKE, *Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction*, in S. SCARROW, P. WEBB, T. POGUNTKE (eds.), “Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power”, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 136-157.

²⁹ S. SCARROW, *Beyond party members: Changing approaches to partisan mobilization*, Oxford, Oxford University Press, 2015; I. HERTNER, *United in diversity? Europarties and their individual members' rights*, in “Journal of European Integration”, n. 4, 2019, pp. 487-505.

mulazione delle decisioni politiche, elezione della leadership e composizione degli organismi, gli associati possono sedere negli organismi di partito senza voto, mentre i membri osservatori sono quei partiti che non hanno voto o rappresentanza nelle strutture del partito³⁰. Tutti i partiti europei applicano in toto o in parte questa distinzione, tranne Identità e Democrazia (ID) che non fa alcuna differenza rispetto al tipo di adesione.

Tutti i PPLE, tranne ID, vedono tra i loro membri un numero cospicuo di partiti provenienti da paesi extra UE a dimostrazione del fatto che queste organizzazioni possono esercitare un importante ruolo di europeizzazione e democratizzazione della politica partitica al di fuori dell'UE, sia verso paesi candidati che non, aiutando la formazione di élites politiche democratiche in paesi in transizione³¹. Centrale è stato il ruolo giocato dalle famiglie politiche europee nel processo di allargamento verso est e nel consolidamento democratico di questi paesi³², mentre più complessa è la situazione in riferimento ai paesi candidati dei Balcani Occidentali dove i PPLE non sembrano in grado di fornire un contributo rilevante nel contrastare i processi di *democratic backsliding* in corso nella regione³³.

Rispetto alla membership individuale il quadro è maggiormente sfaccettato a causa del fatto che quasi tutti i PPLE considerati non prevedono l'iscrizione individuale per i cittadini e la possibilità di partecipare alla vita democratica dell'organizzazione (Tabella 1). Questo benché il quadro normativo europeo definisca i PPLE come organizzazioni basate su di una "cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini"³⁴. Tale formula riconosce quindi che i PPLE dovrebbero essere

³⁰ Nella maggior parte dei casi i partiti osservatori appartengono a paesi che hanno lo status di candidato in vista della possibile adesione all'UE.

³¹ E. BRESSANELLI, *Europarties after enlargement: Organization, ideology and competition*, Chatham, Springer, 2015; N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.

³² A. S. CHRYSOGELOS, *Transnational European Party Federations as EU Foreign Policy Actors: The Activities of Europarties in Eastern Partnership States*, in "Journal of Common Market Studies", n. 2, 2017, pp. 257–274.

³³ M. STOJIC, *Party Responses to the EU in the Western Balkans: Transformation, Opposition or Defiance?*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

³⁴ Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations, in "Official Journal of the European Union", 2014, (L317/1. 04.11.2014).

lo spazio politico volto a garantire la partecipazione attiva dei cittadini e non solo quella delle élites partitiche³⁵.

Tabella 1 - *Membership individuale.*

	<i>Membership individuale (cittadini)</i>	<i>Iscrizione ad un partito nazionale come condizione per diventare membro</i>	<i>Quota d'iscrizione individuale*</i>	<i>Numero di membri</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	Sostenitore	No	20 €	11
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Attivista	Sì	Nessuna	138
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	Membro individuale	No	10 € (minori di 30); 20 €	955
<i>I verdi</i>	Sostenitore	Sì	24 €	6
<i>La sinistra</i>	Membro individuale	No	Nessuna ma è incoraggiata una donazione	351
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	No	No	Non disponibile	4
<i>Identità e Democrazia</i>	Membro individuale	No	Non disponibile	2

Fonte: Statuti dei partiti, <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/en/political-parties-and-foundations/audit-reports-and-donations> e Hertner 2019.

*Ultimi dati disponibili aggiornati a Maggio 2021.

Solo i Liberali (ALDE), la Sinistra e ID garantiscono la possibilità di una piena membership individuale. Nel caso dell'ALDE e di ID questa possibilità prevede anche la partecipazione alla vita democratica del partito e il coinvolgimento negli organismi dirigenti³⁶. In ID i membri individuali partecipano a pieno titolo agli incontri dell'assemblea generale e del congresso, possono presentare mozioni e proposte politiche e hanno pieno diritto di voto. Nella Sinistra invece i singoli membri godono degli stessi diritti dei partiti membri (partecipazione all'assem-

³⁵ L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

³⁶ I membri individuali eleggono una delegazione che prende parte al processo decisionale e gode di diritto di voto nei principali organi direttivi e nel congresso.

blea generale, al congresso, proposta di documenti e mozioni, ecc.) ma non hanno diritto di voto.

Molti dei partiti hanno invece individuato forme leggere di associazione come il sostenitore o l'attivista che possono essere sia dirette che indirette, ovvero dipendenti o meno dall'iscrizione individuale ad uno dei partiti membri³⁷ ma non prevedono la possibilità di votare per l'elezione della leadership, dei gruppi dirigenti e la definizione del programma.

Lo scarso peso che viene riconosciuto ai membri individuali in termini di diritti di partecipazione (Tabella 1) fa sì che gli iscritti non siano considerati dai PPLE una risorsa strategica. I numeri rilevano una debolezza che si ripercuote sulla capacità dei partiti nel contribuire con i loro iscritti alla costruzione di una sfera politica transnazionale democratica.

3.2 *Struttura*

In termini organizzativi i PPLE ricalcano fedelmente il modello dei partiti nazionali (Tabella 2). Difatti troviamo una differenziazione tra organismi che definiscono la linea politica generale, eleggono la leadership e legittimano le scelte politiche (i congressi), altri con funzioni di indirizzo e rappresentanza (le assemblee) e infine organismi con funzioni esecutive chiamati a realizzare la linea politica del partito (la presidenza, il bureau centrale, ecc.).

Come per i partiti nazionali³⁸ i congressi sono considerati dagli statuti dei PPLE il fulcro della vita associativa riconoscendone la centralità in termini di legittimazione delle scelte e determinandone anche la frequenza minima di convocazione³⁹.

Tutti i partiti hanno un esecutivo ristretto composto da membri di diritto e membri eletti. Numericamente la composizione può variare significativamente ma tendenzialmente raccoglie tutte le posizioni apicali del partito (Presidente, Vice presidenti, tesoriere, ecc.), almeno un rappresentante per partito membro e, in particolare per i partiti maggiori, membri del partito che ricoprono posizioni apicali all'interno

³⁷ N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.

³⁸ T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, in "Party Politics", n. 6, 2016, pp. 661-678.

³⁹ Si varia da un minimo di un anno ad un massimo di tre anni.

delle istituzioni europee. Ovviamente la numerosità varia a seconda del grado di inclusività prevista dallo statuto⁴⁰.

Un organismo peculiare di cui si sono dotati i due partiti maggiori, il PSE e il PPE, è quello chiamato a svolgere una funzione di coordinamento tra i leader nazionali (Capi di Stato e di Governo, Ministri), commissari europei e leadership del PPLE alla vigilia dei Consigli europei e dei Consigli dei ministri dell'UE, perseguendo un allineamento delle posizioni dei leader nazionali ed europei riguardo ai dossier discussi a Bruxelles. Questo strumento è una delle maggiori innovazioni nella politica partitica europea perché svolge una funzione di collegamento tra arena nazionale e sovranazionale, garantisce un coordinamento ideologico tra i membri della stessa famiglia politica e riduce il rischio di asimmetrie informative tra le élites dei PPLE.

Tabella 2 - *Struttura organizzativa dei PPLE.*

	<i>Presidenza</i>	<i>Segretariato ristretto</i>	<i>Assemblea</i>	<i>Congresso</i>	<i>Assemblea dei leader di partito nazionali</i>	<i>Coordinamento dei leader*</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	Si	Si	Si	Si	No	Si
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Si	Si	Si	Si	No	Si
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	Si	Si	Si	Si	No	No
<i>I verdi</i>	Si	Si	no	Si	Si	No
<i>La sinistra</i>	Si	Si	Si	Si	Si	No
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	Si	Si	Si	Si	No	No
<i>Identità e Democrazia</i>	Si	Si	Si	No	No	No

Fonte: Elaborazione dell'autore a partire dagli statuti dei PPLE.

* Prima dei Consigli europei e Consigli dei ministri.

⁴⁰ Alcuni PPLE hanno definito altri organismi intermedi tra la presidenza/bureau e le assemblee, o tra le assemblee e il congresso.

3.3 Leadership

Il tema della leadership nei partiti europei è particolarmente complesso, probabilmente più che nei partiti nazionali. Se il Presidente del partito – o i co-presidenti come nel caso dei Verdi e dei Liberali – assume una posizione apicale di coordinamento ed è chiamato, tendenzialmente in ogni PPLE, a definire l'agenda di lavoro e rappresentare il partito all'esterno (Tabella 3), non possiamo sottovalutare la presenza di altri centri di potere “non formalizzati”. Una posizione non trascurabile è occupata dai leader dei partiti nazionali che in alcuni casi sono chiamati anche ufficialmente a supervisionare il lavoro del partito definendone la linea politica di medio – lungo periodo, come nel caso della Sinistra (*the Council of Chairpersons*) e dei Verdi (*Green Leadership Council*) che hanno costituito un organismo composto dai leader nazionali.

Accanto ai leader di partito è centrale l'influenza esercitata dai Capi di Stato e di Governo e dalle leadership istituzionali europee (presidente della Commissione, del Consiglio e del Parlamento). Tutti questi attori possono esercitare un potere (informale) di indirizzo nei confronti del partito che non sempre è facile da misurare ma che determina gli orientamenti e le posizioni dei PPLE sui dossier principali.

Tale influenza, in termini di pervasività e continuità, è strettamente legata alla grandezza del partito. I partiti maggiori come i Popolari, i Socialisti e i Liberali che tendenzialmente vedono un numero più elevato di Capi di Stato e di Governo tra le loro fila e occupano le posizioni apicali delle istituzioni europee hanno istituzionalizzato la presenza di queste leadership alternative. Più complesso è invece valutare l'impatto che i ruoli di governo possono avere sui partiti minori, come i Conservatori, che solo recentemente hanno cominciato ad occupare in modo più stabile posizioni nei governi nazionali.

Quando non sono elencati i poteri e le funzioni del Presidente i PPLE individuano un organo collegiale esecutivo chiamato a svolgere funzioni direttive quali agenda setting, implementazione della linea politica, rappresentanza esterna e coordinamento. Soltanto il PSE ha riconosciuto al proprio Presidente una serie di funzioni che lo collocano in posizione sovraordinata rispetto ai suoi parigrado negli altri partiti (Tabella 3). Ad esempio il Presidente dei socialisti è il solo chiamato a svolgere per statuto la funzione di coordinamento

con i partiti membri e, soprattutto, con il gruppo parlamentare nel PE che – teoricamente – dovrebbe tradurre la linea politica del PPLE in azioni parlamentari. Tale funzione potrebbe rappresentare uno snodo rilevante per il rafforzamento della *party politics* nel sistema politico europeo. I Popolari, i Verdi, la Sinistra e i Conservatori hanno esplicitamente demandato questo compito ai loro organi collegiali esecutivi (*Presidency, Committee, Board of directors, Political secretariat*).

Quasi tutti i partiti assegnano al Presidente la funzione di agenda setting e quella di rappresentanza esterna ma, in linea generale, il modello di leadership che prevale è quello collegiale che vede la prominenza della presidenza/bureau/comitato⁴¹ nelle funzioni esecutive. Alto grado di collegialità, accountability orizzontale tra pari e basso livello di personalizzazione della leadership sono quindi i tratti caratterizzanti dei PPLE.

Tabella 3 - *Poteri della leadership.*

	<i>Agenda setting</i>	<i>Implementazione delle decisioni</i>	<i>Rappresentanza esterna (istituzioni UE e nazionali, gruppi, associazioni)</i>	<i>Coordinamento con i partiti membri e il gruppo nel PE</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	X		X	
<i>Partito Socialista Europeo</i>	X	X	X	X
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>			X	
<i>I verdi</i>				
<i>La sinistra</i>	X		X	
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	X		X	
<i>Identità e Democrazia</i>		X	X	

Fonte: Elaborazione dell'autore a partire dagli statuti dei PPLE.

⁴¹ Da questo punto di vista è paradigmatico il caso dei Verdi dove il ruolo dei due *co-chair* è sostanzialmente marginalizzato dal *Committee*.

4. *I partiti politici come collegamento democratico. Partecipazione e democrazia nei PPLE*

Per concludere la nostra analisi è necessario comprendere come si realizza quella che dovrebbe essere la funzione principale dei partiti, ossia il collegamento con la società. Tale funzione trova una delle sue articolazioni negli strumenti che garantiscono la partecipazione individuale alla vita politica dei partiti. Il grado di democrazia intra partitica si riferisce all'intensità e al livello di coinvolgimento dei membri nelle decisioni fondamentali nella vita di un partito come la stesura di un programma, la definizione delle regole, la partecipazione agli organismi dirigenti, la selezione della leadership e del personale partitico, ecc.⁴².

I PPLE sono organizzazioni particolari in cui la membership individuale è residuale e non particolarmente premiata. Possiamo però chiederci qual è il livello di coinvolgimento che i partiti europei riservano ai loro membri non partitici, capendo se queste forme parziali di adesione sono invece associate a spazi ampi di partecipazione.

Il quadro che emerge dalla Tabella 4 è variegato e presenta una cospicua difformità tra i partiti. Il partito europeo che più si avvicina al modello nazionale e prevede un grado elevato di coinvolgimento della membership è l'ALDE, dove i membri individuali possono partecipare anche alla selezione della leadership. L'unico altro partito che promuove una piena partecipazione e inclusione dei singoli iscritti alla vita del partito, compresa la selezione della leadership, è ID che equipara in tutto e per tutti i membri individuali alle delegazioni partitiche. Questo è un elemento interessante che potrebbe essere interpretato come una risposta organizzativa che il partito euroscettico fornisce rispetto al deficit democratico delle istituzioni europee e allo scarso coinvolgimento dei cittadini, un argomento critico molto usato da alcuni partiti populistici e di destra radicale nei confronti dei partiti mainstream accusati di essere strutturalmente elitisti e impermeabili alle richieste della società⁴³.

⁴² T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, cit.

⁴³ B. VON DEM BERGE, T. POGUNTKE, *Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction*, cit.

Tutti gli altri partiti mostrano molta variabilità negli strumenti di partecipazione, sebbene in termini generali si possa affermare che gli spazi di democrazia intra partitica siano molto contenuti, inevitabile corollario di membership individuali che non sono mai piene ma solo parziali (sostenitore, attivista). Rispetto alla formulazione delle scelte di policy non si trova riscontro di un utilizzo sistematico degli strumenti più rodati per la partecipazione quali gruppi di lavoro o referendum, individuazione di rappresentanti chiamati ad operare in gruppi di lavoro ristretti, partecipazione a consultazioni o forum tematici⁴⁴. Il PSE, ad esempio, è uno dei pochi partiti che prevede per gli attivisti la possibilità di sottoporre proposte all'attenzione del congresso, ma solo collettivamente.

Tabella 4 - *Partecipazione dei membri individuali.*

	<i>Contribuire alla redazione del manifesto elettorale</i>	<i>Contribuire alla definizione delle proposte di policy</i>	<i>Presentare mozioni</i>	<i>Partecipare al congresso e all'assemblea generale</i>	<i>Diritto di voto al congresso e all'assemblea generale</i>	<i>Diritto di voto nella selezione della leadership del partito</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	No	No	No	Si	No	No
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Si	Si	Si	Si	No	No
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	No	No	Si	Si	Si	Si
<i>I verdi</i>	No	Si	Si	Si	No	No
<i>La sinistra</i>	No	Si	Si	Si	No	No
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	No	No	No	No	No	No
<i>Identità e Democrazia</i>	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Fonte: Hertner 2019, aggiornato dall'autore.

⁴⁴ A. GAUJA, *Policy Development and Intra-Party Democracy*, in W. P. CROSS AND R. S. KATZ (eds.), "The Challenges of Intra-Party Democracy", Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 116-135.

Il dato di maggiore rilevanza riguarda però la possibilità di votare nei processi politici rilevanti. La negazione di questo diritto da parte di tutti i partiti tranne ALDE e ID certifica come i PPLE, indipendentemente dalla loro pretesa funzione sistemica di integrazione dei cittadini nel circuito politico sovranazionale e di democratizzazione del regime politico europeo, appaiono poco propensi ad aprirsi alla partecipazione attiva, preferendo preservare un modello di partito centrato sulle élites e sulla conservazione del loro esclusivo potere decisionale, piuttosto che sulla membership⁴⁵.

Questa criticità è confermata anche dalle procedure utilizzate per selezionare la leadership elettorale⁴⁶ europea, ossia gli *Spitzenkandidaten* che i PPLE presentano come candidati alla posizione di presidente della Commissione Europea (Tabella 5).

Il processo di selezione degli *Spitzenkandidaten* è un passaggio importante dato che l'individuazione di un candidato riconoscibile alla presidenza della Commissione è stato considerato come un possibile punto di svolta per rafforzare il collegamento tra cittadini ed istituzioni europee, aumentare il grado di rappresentatività nel circuito istituzionale, e modellare il sistema europeo sull'esempio della competizione nazionale interpartitica per le cariche di governo, dando così maggiore peso alle elezioni europee. Tutto ciò rende questo processo una spia importante del grado di inclusione e partecipazione all'interno dei partiti in funzione del rafforzamento complessivo della democraticità del sistema politico europeo.

I risultati sono poco incoraggianti perché tale selezione è stata schermata da ogni coinvolgimento diretto dei cittadini mentre si è rivelata il prodotto di una pura contrattazione intrapartitica tra partiti nazionali e leadership all'interno delle famiglie europee, in una prospettiva di scarsa inclusività.

I partiti che hanno intrapreso percorsi più aperti ed inclusivi hanno sostanzialmente rimesso la scelta nelle mani delle assemblee congressuali che hanno agito come selettore, un'arena dove, tranne che nel caso dell'ALDE, i membri individuali non hanno diritto di voto. Inoltre, in tutti i partiti che hanno indicato il congresso come organo chiamato alla selezione della leadership elettorale, questa procedura ha assunto il volto dell'investitura optando per un modello a candidatura unica, quindi con un

⁴⁵ R. K. CARTY, *Are political parties meant to be internally democratic?* in W. P. CROSS AND R. S. KATZ (eds.), "The Challenges of Intra-Party Democracy", Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 11-26.

⁴⁶ T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, cit.

congresso di ratifica di una scelta frutto di contrattazione anziché di confronto e competizione tra opzioni alternative. Questo perché nella fase della candidatura sono spesso intervenute le leadership partitiche per determinare un'indicazione comune frutto dell'accordo tra le élites nazionali. Unica parziale eccezione sono stati i popolari nel 2014 quando il congresso scelse Jean-Claude Juncker nel confronto con Michel Barnier e nel 2019 quando il congresso selezionò Manfred Weber anziché Alexander Stubb (PPE 2018).

L'unico *outlier* rispetto a questo modello sono stati i Verdi che nel 2014 hanno adottato il modello più inclusivo tramite primarie europee aperte a tutti i cittadini. Un'esperienza volta ad aumentare la partecipazione e la consapevolezza politica all'interno della sfera pubblica europea adottata però una sola volta e poi abbandonata a favore di procedure meno inclusive e più orientate a favore dell'élite partitica.

Infine ID e i Conservatori hanno sostanzialmente rifiutato il modello degli *Spitzenkandidaten* – con la sola eccezione del 2019 quando invece i Conservatori indicarono Jan Zahradil come loro candidato attraverso una procedura verticistica e non inclusiva – rivendicando l'obiettivo di indebolire un processo in grado di produrre una qualche forma di legittimazione della pretesa che la Commissione possa godere di una forma di prossimità politica con i cittadini elettori. Un rifiuto basato sulla conclamata ostilità verso forme di “quasi-statalizzazione” dell'UE a danno dei governi nazionali⁴⁷.

In conclusione possiamo affermare che il modello organizzativo e di partecipazione dei PPLE è fortemente ancorato al ruolo delle élite, con spazi di partecipazione per i membri individuali molto ristretti e limitati a pochi dei partiti considerati. Se i processi di selezione dei candidati al PE sono interamente nelle mani dei partiti nazionali e schermati da qualsiasi forma di coinvolgimento transnazionale, la leadership partitica è il prodotto di un modello assembleare⁴⁸ ristretto e riservato alle élites partitiche nazionali, mentre la leadership elettorale – gli *Spitzenkandidaten* – è soprattutto il frutto di una contrattazione tra le leadership delle delegazioni nazionali all'interno dell'arena transnazionale dei PPLE, il contributo al rafforzamento democratico dell'UE appare alquanto marginale.

⁴⁷ E. SALVATI, *Debating Legitimacy and Solidarity in the European Parliament: Patterns of Opposition and Conflict During the Pandemic*, in “JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2023, online first.

⁴⁸ T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, cit.

Tabella 5 - Procedure di selezione degli Spitzenkandidaten (2014, 2019 e 2024).

	Candidatura			Settorato			Procedura di selezione in caso di congresso		
	2014	2019	2024	2014	2019	2024	2014	2019	2024
<i>Partito Popolare Europeo</i>	Sostegno da parte del proprio partito e altri due partiti di paesi diversi	Sostegno da parte del proprio partito e altri due partiti di paesi diversi	Sostegno da parte del proprio partito e altri due partiti di paesi diversi	Delegati al congresso	Delegati al congresso	Delegati al congresso	Candidatura unica approvata dal congresso	Confronto tra due candidati. Il vincitore dal congresso è scelto a maggioranza assoluta dei voti validi espressi.	Candidatura unica approvata dal congresso
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno il 15% dei partiti membri	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno il 25% dei partiti membri	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno il 25% dei partiti membri	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Candidatura unica approvata dal congresso	Candidatura unica approvata dal congresso	Candidatura unica approvata dal congresso
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	Supporto da parte di almeno due partiti membri (di diversi paesi) o 20% dei delegati al congresso	Supporto da parte di almeno due partiti membri (di diversi paesi) o 20% dei delegati al congresso	Supporto da parte di almeno due partiti membri (di diversi paesi) o 20% dei delegati al congresso	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Candidatura unica approvata dal congresso	Proposta definita dal Presidente del partito dopo consultazioni con la leadership*. Approvazione per acclamazione da parte del congresso	Candidatura unica approvata dal congresso

Segue nella pagina successiva

Tabella 5 - Continua dalla pagina precedente.

	Candidatura		Selettoreto		Procedura di selezione in caso di congresso		
	2014	2019	2014	2019	2014	2019	
<i>I verdi</i>	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno 4 partiti	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno 5 partiti	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno 5 partiti	Voto dei membri del Consiglio europeo (minimo 16 anni)	Delegati al congresso elettorale	Candidatura unica approvata dal congresso	Confronto tra quattro candidati (scelta di due candidati per il rispetto della parità di genere)
<i>La Sinistra</i>	Indicato dal <i>Council of Chairpersons</i>	Indicato dal <i>Council of Chairpersons</i>	Indicato dal <i>Council of Chairpersons</i>	Delegati al congresso elettorale	Membri del Comitato Esecutivo	Candidatura unica approvata dal congresso	Candidatura approvata dal congresso
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	Non indicato	Indicato dal bureau o da almeno 2 MPE	Non indicato	Deputati del gruppo al PE	Non indicato	Non indicato	Non indicato
<i>Identità e Democrazia</i>	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato

Fonte: Wolfis *et al.* 2021 rivisto e aggiornato dall'autore.

*Nel 2019 l'ALDE indicò una lista di 7 nomi denominato *Team Europe* anziché un candidato unico.

Conclusioni

Nel corso degli anni i PPLE sono diventati organizzazioni più complesse, strutturate e stabili, dotate di un ragguardevole livello di istituzionalizzazione. Nonostante questo rafforzamento il contributo dato al miglioramento della democrazia europea in termini di partecipazione e inclusione appare limitato e poco incisivo⁴⁹.

Benché i Trattati riconoscano il ruolo dei PPLE nel collegare cittadini ed istituzioni e favorire la partecipazione democratica, non vi è alcun obbligo che incentivi i partiti europei a favorire la partecipazione e la membership. Le procedure delineate per il riconoscimento dei partiti e il loro accesso ai fondi non prevedono alcun vincolo rispetto a questo aspetto e allo sviluppo della democrazia intra partitica, mentre è premiata la rappresentanza parlamentare dei singoli partiti nazionali. In termini di riconoscimento è quindi rilevante la struttura delle élite partitiche anziché la partecipazione diffusa. Come rilevano Norman e Wolfs⁵⁰ le istituzioni europee hanno provveduto ad una rigida regolazione di alcuni aspetti organizzativi dei PPLE e, contestualmente, hanno tralasciato tutti quegli elementi che dovrebbero garantirne la democraticità.

Il partito nazionale è l'unità costitutiva che conta e quindi, per estensione, il collegamento (eventuale o ipotetico) con la società è demandato esclusivamente al partito nazionale abdicando alla possibilità di operare per costruire una sfera pubblica transnazionale.

Nei PPLE che prevedono la membership individuale il numero di iscritti è limitato e contestualmente tutte le funzioni che determinano il grado di democrazia interna come la possibilità di partecipare e votare ai congressi, influenzare la linea politica e determinare la leadership sono precluse⁵¹.

⁴⁹ E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione Europea*, cit.; L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

⁵⁰ NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

⁵¹ G.J. PUT, S. VAN HECKE, C. CUNNINGHAM, W. WOLFS, *The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative Analysis of the Europarties' Selection Procedures*, in "Politics and Governance", n. 1, 2016, pp. 9-22; W. WOLFS, G. J. PUT, S. VAN HECKE, *Explaining the reform of the Europarties' selection procedures for Spitzenkandidaten*, in "Journal of European Integration", n. 7, 2021, pp. 891-914.

Favorire una membership individuale effettiva richiederebbe una struttura partitica complessa che contribuirebbe a trasformare il volto di questi Europartiti autonomizzandoli dalle loro unità costitutive, i partiti nazionali. Questa può essere una chiave per interpretare il mancato investimento sulla partecipazione dei cittadini, ossia la volontà di mantenere un controllo condiviso con i propri pari da parte delle élite nazionali.

Il rapporto complesso dei PPLE con la partecipazione politica si è riproposto anche con le procedure di individuazione degli *Spitzenkandidaten*, con processi caratterizzati da un basso tasso di inclusività e trasparenza decisionale. Come per la gestione degli altri processi interni, anche in questo caso è prevalsa la volontà delle élite partitiche di mantenere un fermo controllo sia sulle procedure, sia sul risultato. Una dinamica sulla quale ha inciso anche il fatto che per organizzazioni eterogenee in termini di ideologia e di interessi è più probabile incorrere in conflitti laceranti per la preservazione dell'organizzazione, con élite nazionali in forte competizione tra loro sia sulle modalità di selezione sia sul nome finale dello *Spitzenkandidat*⁵². Nonostante il maggiore grado di istituzionalizzazione la coesione interna può essere messa a rischio da procedure più aperte e democratiche evidenziando divisioni riconducibili sia all'appartenenza nazionale sia alla visione dell'UE e del suo funzionamento (orientamento federalista opposto a quello intergovernativo)⁵³.

Tale dinamica di “estraniazione” dal rapporto diretto con le società europee è alimentata anche da fattori istituzionali, come ad esempio il modello di finanziamento che crea una ulteriore dipendenza delle organizzazioni dal contesto istituzionale.

I PPLE appaiono ancora come “partiti di partiti”, non più semplici organizzazioni ombrello ma non ancora, sicuramente, partiti strutturati e autonomi. Osservando i meccanismi decisionali e i processi di partecipazione potremmo definirli come “partiti di élite partitiche nazionali”.

⁵² W. WOLFS, G. J. PUT, S. VAN HECKE, *Explaining the reform of the Europarties' selection procedures for Spitzenkandidaten*, cit.

⁵³ P. DE WILDE, *The fall of the Spitzenkandidaten: Political parties and conflict in the 2019 European elections*, in S. KRITZINGER, C. PLESCIA, K. RAUBE, J. WILHELM, J. WOUTERS, (a cura di), “Assessing the 2019 European Parliament Elections (Vol. 1)”, New York, Routledge, 2020, pp. 37-53.

In quest'ottica un aspetto interessante da indagare riguarda il processo di formazione di una nuova élite politica puramente sovranazionale.

Se la funzione di coordinamento tra élite politiche nazionali e sovranazionali sulle questioni europee sembra essere l'elemento caratterizzante, le funzioni di rappresentanza, collegamento e accountability sono ben lontane da una forma di sviluppo soddisfacente. Allo stato attuale sembra difficile pensare che processi di democratizzazione possano avere origine all'interno di questi partiti senza una spinta esterna, da parte del contesto istituzionale, e in questa ottica le recenti proposte di riforma del regolamento sui partiti europei da parte della Commissione e del Parlamento vanno nella direzione di provare a colmare questo gap⁵⁴. Resta da vedere se, a differenza che in passato, il riferimento a processi decisionali democratici e inclusivi dei cittadini nei PPEL non diverrà ulteriore terreno di scontro tra Parlamento e Consiglio⁵⁵.

Abstract - The strengthening of Political Parties at the European Level (PPEL) is a salient issue for European politics because of the close relationship that exists with the state of European democracy. Because parties have traditionally served as the link between institutions and society, it is critical to assess whether and how PPELs can effectively perform this function in the complex context of the European Union, as well as whether they can ensure a remarkable level of involvement and democratic participation among European citizens. The fulfilment of these tasks might be regarded as an essential component of developing EU-level democracy.

For these reasons in this article we aim

to sketch the governance and organisational model of PPELs, and in particular assess the state of intra party democracy and participation within Europarties. To accomplish this, numerous organisational factors are examined, with a focus on aspects relating to the tools used to promote individual membership and participation.

The analysis provides evidence that the actual governance structure of PPELs does not support broader involvement and participation and as a result, Europarties remain largely insulated from European societies. The democratic flaws of these parties inevitably have a negative impact on the strengthening of EU democracy.

⁵⁴ E. BRESSANELLI, *Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations*, cit.

⁵⁵ NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

I partiti politici negli statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari tra la XVII e la XIX legislatura

di FEDERICO BONOMI

Introduzione

In un periodo di profondi cambiamenti nel funzionamento delle democrazie rappresentative è essenziale comprendere a fondo come i gruppi parlamentari interagiscono con i partiti politici. Nella realtà italiana, caratterizzata da una legislazione elettorale con liste bloccate, i vertici dei partiti politici giocano un ruolo cruciale nel determinare la composizione dei gruppi parlamentari, congelando rapporti di forza per la durata della legislatura a fronte di un eventuale cambio di leadership nei partiti stessi. Al contempo, l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti ha portato a far assumere ai gruppi parlamentari un ruolo sempre maggiore nelle attività di studio e analisi dell'opinione pubblica, di comunicazione, e di elaborazione delle politiche pubbliche, coltivando e trattenendo professionalità e competenze che, in epoche passate, erano condivise con i partiti politici. Considerazioni come queste, assai comuni tra chi ha un'esperienza professionale al servizio di singoli parlamentari, partiti o gruppi, meritano di essere affrontate anche scientificamente.

La questione del rapporto tra i gruppi parlamentari e le istituzioni democratiche è stata a lungo discussa da parte della letteratura giuridica italiana. A partire dalla seconda metà del Novecento, tale questione è stata posta nel quadro dell'indagine della natura dei gruppi parlamentari, con l'affermazione di due diverse scuole di pensiero, che qualificavano i gruppi parlamentari come organismi di natura privatistica o pubblicistica. La letteratura si è successivamente specializzata nello studio dei partiti politici e dei gruppi parlamentari alla luce delle modifiche intervenute nei regolamenti di Camera e Senato, delle novità giurisprudenziali

Dipartimento di Scienze Politiche, Università LUISS "Guido Carli" di Roma.

e del mutamento del sistema politico, essendosi progressivamente affermato il principio di una natura ibrida dei gruppi parlamentari.

Una pari attenzione non è stata, tuttavia, dedicata all'interazione complessa e dinamica tra i partiti politici e i gruppi parlamentari, la quale riveste un ruolo fondamentale nel funzionamento delle democrazie contemporanee. La presupposizione implicita della dottrina è infatti sempre stata quella di una sostanziale continuità tra partiti e gruppi¹. Questo vuoto di ricerca sembra aver caratterizzato anche la letteratura politologica, che invero sarebbe la più adatta a studiare il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici con l'apporto di metodi empirici di ricerca, evidenziando meccanismi di subordinazione, cooperazione o finanche conflitto tra essi.

Lo scopo di questo articolo è quindi quello di esplorare il rapporto tra gruppi e partiti, partendo da quanto ha finora fatto emergere la dottrina giuridica, ma stimolando nuove domande di ricerca caratteristiche della scienza politica. Il contributo che esso vuole dare alla letteratura è quello di un'analisi dei gruppi parlamentari a seconda del contenuto dei propri statuti o regolamenti interni nelle materie che riguardano il rapporto con i rispettivi partiti politici di riferimento. La domanda di ricerca di questo articolo è quindi la seguente: *come varia il rapporto tra partiti politici e gruppi parlamentari nel dettato degli statuti e regolamenti interni?*²? Una differenziazione dei gruppi a seconda della risposta a questa domanda potrebbe essere infatti utile per invitare nuovi ricercatori nel campo della scienza politica a occuparsi del suddetto rapporto sia come variabile indipendente che dipendente, e alla dottrina per uno sguardo più approfondito sui gruppi medesimi.

1. *Il rapporto tra gruppi e partiti nella dottrina e nella letteratura politologica*

Nel corso degli anni '60 e '70, la dottrina si è concentrata sul definire la natura dei gruppi parlamentari, in un contesto politico-istituzionale ca-

¹ Esemplare, a tal proposito, è l'ordinanza della Corte Suprema di Cassazione, sezioni unite civili, 19 febbraio 2004, n. 3335, che fa riferimento a un "*rapporto, molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione, del singolo gruppo con il partito di riferimento*".

² La dizione "statuti" è propria del regolamento della Camera, mentre quella di "regolamenti" del regolamento del Senato.

ratterizzato da un ruolo fondamentale dei partiti politici nei rapporti costituzionali³. Si segnala, innanzitutto, il contributo del 1961 di Rescigno, che qualifica i gruppi parlamentari come organi dei partiti politici⁴, ponendosi nella tradizione che attribuisce ai gruppi una natura privatistica. In tale tradizione si colloca anche Tesauro, per quanto affermi che i gruppi non possano essere considerati come organi di partito ma meramente come organizzazioni a sé stanti⁵. Sul versante pubblicistico, si colloca invece il contributo di Pergolesi⁶, il quale ritiene che, per quanto i vincoli di connessione tra gruppi e partiti possano far ritenere esatta la qualifica dei primi quali organi dei secondi, da un punto di vista giuridico formale i gruppi, considerati quali entità a sé stanti vadano ritenuti piuttosto quali organi ognuno della propria Camera, in quanto sono previsti dalla stessa Costituzione e nella prassi svolgono funzioni essenziali quali la soluzione delle crisi di governo in qualità di soggetti auditi dal Presidente della Repubblica. Anche Virga, definendo i gruppi parlamentari quali unità organiche del parlamento, si iscrive nella tradizione della natura pubblicistica⁷.

Negli anni successivi, la dottrina si è sempre più allineata su una posizione intermedia⁸, che vede i gruppi parlamentari come entità miste, dotate di caratteristiche e funzionalità proprie sia dei soggetti pubblici che di quelli privati. Una spinta verso la comprensione dei gruppi come enti di duplice natura è venuta dall'ordinanza della Corte Suprema di Cassazione, sezioni unite civili, 19 febbraio 2004, n. 3335, la quale ha affermato che i gruppi parlamentari operano su due piani distinti, nonché dalle modifiche agli articoli 15 e 15-ter del regolamento della Camera e

³ Per una trattazione completa delle varie posizioni si rimanda a G. F. CIAURRO, G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in "Enciclopedia giuridica", vol. CV, cit., pp. 1-9, e, più recentemente, a S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", CAMERA DEI DEPUTATI (a cura), Roma, 2008.

⁴ P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1961, p. 295 sgg.

⁵ A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in "Rassegna di diritto pubblico", n.2, 1967, p. 201 sgg.

⁶ F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Padova, Cedam, 1960, p. 535 sgg.

⁷ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 254.

⁸ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, III, Milano, Giuffrè, pp. 238-596; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in "Federalismi.it", 2018.

15, 16, 16-bis del regolamento del Senato del 2012 che definiscono i gruppi, ambiguamente, come associazioni⁹. Non mancano, tuttavia, elementi interessanti come l'articolo 1 dei regolamenti del gruppo Lega del Senato della XVII, XVIII e XIX legislatura, che affermano che il gruppo sia un ente associativo di natura privatistica.

Un tentativo di analizzare più a fondo il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici, a partire dagli statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari, è stato fatto da Resta nel Saggio sui gruppi parlamentari del 1983¹⁰. Pur evidenziando una difficoltà nel reperire tali documenti, non essendoci all'epoca alcun obbligo di pubblicazione, Resta riuscì a estrapolare quanto previsto dagli statuti e regolamenti dei gruppi in materia di indirizzo politico¹¹.

Un'analisi più esaustiva sulle diverse componenti del rapporto tra gruppi e partiti è contenuta nel saggio di Marsocci del 2004¹², che si occupa della disciplina interna ai gruppi parlamentari in rapporto ai regolamenti delle Camere e agli statuti dei partiti politici. I gruppi dell'epoca vengono confrontati a seconda delle disposizioni relative a composizione e scioglimento, organi interni, diritti e doveri degli eletti, gestione economica e finanziaria, approvazione e modifica degli statuti e regolamenti medesimi. Si tratta, come si vedrà, di categorie che non rispecchiano esaustivamente i rimandi ai partiti presenti negli statuti e regolamenti attuali.

Una disamina del rapporto tra gruppi e partiti è stata successivamente realizzata da Ciancio nel volume "I gruppi parlamentari" del 2008¹³, e

⁹ E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in "Il Politico", anno LXXVIII, n. 2, 2013, pp. 22-43.

¹⁰ D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, Grafica 2000, 1983.

¹¹ Si trattava per il Partito Socialista Italiano della traduzione della politica del partito sul piano parlamentare, per il Partito Comunista Italiano della difesa dei lavoratori e del popolo sulla base della linea del partito, insieme all'informazione del corpo elettorale e alla responsabilità dei parlamentari nei confronti del gruppo, e per il Partito Repubblicano Italiano dell'osservanza della disciplina del partito. Lo statuto della Democrazia Cristiana, prevedendo deliberazioni di maggioranza con presidi per la libertà di voto, si poneva su una linea più autonomistica del gruppo rispetto al partito.

¹² P. MARSOCCHI, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in "Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano", Torino, Giappichelli, 2004, pp. 145-179.

¹³ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008.

in particolare nel capitolo sui gruppi parlamentari nella forma di stato. Il punto di partenza di tale capitolo è la constatazione di un rapporto di netta subordinazione dei gruppi parlamentari ai partiti politici nel corso della cosiddetta Prima Repubblica, sanciti in particolare dagli statuti dei partiti ma anche dagli stessi statuti e regolamenti dei gruppi. Tra queste, disposizioni sulla partecipazione di diritto del segretario o altro dirigente del partito, anche se privo dello status di parlamentare, alle assemblee o ai direttivi dei gruppi. Nel passaggio alla Seconda Repubblica, l'autrice registra un tendenziale allentamento del vincolo di subordinazione, caratterizzato dall'abbandono delle previsioni più vincolanti, in parallelo alla crisi del ruolo dei partiti nella politica italiana e alla nascita di partiti o federazioni parlamentari prima dei corrispettivi partiti extraparlamentari. Il fenomeno osservato nei primi anni 2000 è quindi quello di una collaborazione o un coordinamento tra partiti e gruppi, in cui questi ultimi hanno trovato nuove forme di autonomia, talvolta sofferte, e nuovi riconoscimenti nei testi degli statuti dei partiti.

Si tratta di una tipologia di lavoro che merita di essere aggiornata agli statuti e regolamenti dei gruppi attuali, facilitata dalla pubblicazione sui siti internet di Camera e Senato prevista a partire dalla XVII legislatura.

Il più recente contributo di Griglio riguarda, invece, il rapporto tra gruppi e partiti alla luce del regolamento del Senato e in ottica comparata con Spagna, Germania e Francia¹⁴. In questo articolo, aspetti centrali sono l'appartenenza dei parlamentari ai gruppi e i requisiti per la costituzione dei nuovi gruppi, sia all'inizio che nel corso della legislatura. Per quanto tali aspetti, secondo l'autrice, viste le modifiche intervenute nel regolamento del Senato tra 2017 e 2022 possano portare a un nuovo equilibrio tra partiti, gruppi e singoli eletti, il tema specifico degli statuti e regolamenti dei gruppi viene trattato solo tangenzialmente.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, in materia di riduzione del numero dei parlamentari, comporta un cambiamento del rapporto tra gruppi e partiti, come discusso da Gusmai¹⁵.

¹⁴ E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in "Federalismi.it", n. 30, 2022, pp. 53-87.

¹⁵ A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", n. 1, 2021, pp. 10-63.

In particolare, l'autore riflette sul fatto che la riduzione dei parlamentari comporterebbe la "sovra-rappresentazione" da parte di ciascun eletto non solo dei cittadini, ma anche delle voci interne dei partiti, portando di conseguenza a una riduzione del pluralismo interno, e l'aumento dell'importanza dei vertici nazionali dei partiti a scapito delle espressioni territoriali. L'autore, inoltre, avanza la proposta di far cadere ogni requisito numerico per la formazione dei gruppi, mantenendo solo quello politico-elettorale, al fine di rafforzare la loro corrispondenza alle formazioni politiche che si sono presentate alle elezioni, nonché di rendere più rigide le norme del rispetto dell'indirizzo politico, impedendo l'iscrizione a gruppi diversi da quello di elezione o al Gruppo Misto e valorizzando quest'ultimo come gruppo "nazionale".

Per quanto riguarda l'analisi dei regolamenti dei singoli gruppi, la letteratura si è concentrata sull'analisi delle criticità dei regolamenti dei gruppi del Movimento 5 Stelle, e in particolare sulle questioni relative al vincolo di mandato per i singoli parlamentari e le relative sanzioni pecuniarie in caso di violazioni¹⁶. Tra i molti contributi in materia che hanno sottolineato la subordinazione dei gruppi M5S al partito, si segnalano quelli di Ceccanti, che fa riferimento a uno "stillicidio di espulsioni" nella XVII legislatura¹⁷, di Macchia, che ha fatto il punto sull'incostituzionalità della contrattualizzazione del mandato parlamentare¹⁸, e di Pisicchio, che ha riflettuto sullo *ius puniendi*¹⁹.

Il rapporto tra partiti e gruppi risulta meno esplorato da parte della letteratura politologica. In ambito italiano, esempi di lavori che hanno affrontato tangenzialmente il rapporto tra gruppi e partiti sono quelli di Cotta e Verzichelli. Il lavoro di Cotta²⁰, riferito ai gruppi parlamentari della Prima Repubblica, segnalava la tendenza per i capi delle correnti dei partiti di occupare le più alte cariche dei gruppi parlamentari a fini di

¹⁶ G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in "Diritto Costituzionale", n. 3, vol. II, 2019, pp. 85-112; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., pp. 10-15.

¹⁷ S. CECCANTI, *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 2014.

¹⁸ M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra "contrattualizzazione" e rischi di trasformismo*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2, 2019, pp. 559-589.

¹⁹ P. PISICCHIO, *Ius puniendi e regole statutarie nei partiti antagonisti: i casi di Podemos e Cinque stelle*, in "Rassegna parlamentare", n. 4, 2016, pp. 787-821.

²⁰ M. COTTA, *Classe politica e istituzionalizzazione del Parlamento: 1946-1972*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1976, pp. 71-110.

posizionamento interno nelle logiche di corrente di partito, citando i casi di Andreotti e Piccoli nella Democrazia Cristiana. Tuttavia, segnalava l'esistenza di meccanismi di retroazione di influenza dalle posizioni di leadership parlamentare a quelle partitiche, in cui i gruppi avevano una certa influenza formale sui partiti, fatta eccezione per quelli caratterizzati da strutture unitarie e centripete come quella del PCI. Il contributo di Verzichelli²¹, successivo a quello di Cotta, si occupa invece dell'instabilità dei gruppi parlamentari a seguito del passaggio alla Seconda Repubblica, certificando la fine della tesi della subordinazione dei gruppi rispetto ai partiti, causa, secondo l'autore, del disinteresse dei politologi allo studio dei gruppi parlamentari nella seconda metà del Novecento. In particolare, la fase di minore stabilità corrisponderebbe alla centralità dei gruppi parlamentari, quali luoghi dove maggiormente si evidenziano le trasformazioni degli attori politici rilevanti. Né il lavoro di Cotta né quello di Verzichelli, tuttavia, pongono al centro la questione del rapporto tra i singoli gruppi parlamentari e i partiti politici di riferimento.

Infine, il rapporto tra gruppi e partiti viene affrontato anche dalla letteratura storiografica. Ne è un esempio il lavoro di Capperucci, che ricostruisce le dinamiche dei gruppi parlamentari negli anni degasperiani della Democrazia Cristiana, tra la necessità del partito di avere una maggiore presa sugli eletti e la volontà del corpo elettorale di vedere valorizzata dentro il partito la rappresentanza dei gruppi²².

Questa revisione delle pubblicazioni esistenti a livello italiano mostra come sia necessaria un'analisi aggiornata sul rapporto tra i gruppi e i partiti politici alla luce degli statuti e regolamenti interni dei gruppi parlamentari, allo scopo non solamente di fare una ricognizione giuridica dei testi, ma anche di fissare un punto di partenza per successive analisi politologiche, che studino come il diverso rapporto tra i gruppi e i partiti si rapporti a fenomeni quali, ad esempio, i voti ribelli nei gruppi parlamentari²³.

²¹ L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1996, vol. 26, n. 2, pp. 391-413.

²² V. CAPPERUCCI, *De Gasperi tra partito e Parlamento, Il ruolo dei gruppi parlamentari nella dialettica democristiana (1948-1953)*, in "Ventunesimo Secolo", vol. 5, n. 3, pp. 99-128.

²³ Tra gli studi sui voti ribelli si segnala F. SOZZI, *Rebels in parliament: The effects of candidate selection methods on legislative behaviours*, in "Parliamentary affairs", vol. 76, n. 2, 2023, pp. 341-359, che studia il caso del gruppo PD della XVII legislatura.

2. *Le variazioni negli statuti dei gruppi parlamentari*

Al fine di rispondere alla domanda di ricerca, questo articolo guarda al dettato degli statuti e regolamenti dei gruppi dalla XVII alla XIX legislatura. La ragione di questa scelta va individuata nel fatto che, a partire da tale legislatura, gli statuti e regolamenti vengono integralmente e obbligatoriamente pubblicati sui siti internet di Camera e Senato. È cruciale, infatti, in ottica comparatistica, non escludere alcun caso dall'analisi, e la ricerca di statuti non pubblicati è risultata particolarmente complessa, non essendo questi depositati presso gli archivi delle istituzioni²⁴. In totale sono presenti 65 gruppi parlamentari, il cui nome esteso è riportato in Allegato. L'analisi esclude lo statuto del gruppo parlamentare Italia dei Valori della Camera, unico presente per la XVI legislatura, nonché dei gruppi parlamentari che eventualmente si costituiranno successivamente al febbraio 2024. L'analisi include, invece, i regolamenti di contabilità di alcuni gruppi della XVII legislatura del Senato, che figurano per determinati gruppi al posto dei regolamenti ordinari²⁵. I regolamenti di contabilità includono un numero nettamente inferiore di disposizioni, facendo riferimento in particolare a locali, attrezzature e gestione finanziaria e contabile. Gli statuti e regolamenti sono stati scaricati dai siti in formato PDF immagine e trasformati in file di testo con Cloud Vision²⁶. Dai suddetti documenti vengono estrapolate tutte le informazioni relative al nesso tra partiti e gruppi, con l'ausilio del software NVivo. In particolare, sono stati selezionati questi elementi:

- La composizione del gruppo;
- L'indirizzo politico del gruppo;
- La disciplina interna;
- Il coinvolgimento del partito e la comunicazione.

²⁴ Ciò è vero non solo per i gruppi più recenti, ma anche per quelli storici. Ad esempio, gli statuti dei gruppi parlamentari della Democrazia Cristiana sono consultabili presso la biblioteca dell'Istituto Sturzo a Roma, ma quelli del Partito Comunista Italiano non risultano ancora né presso gli archivi delle istituzioni né presso l'archivio della Fondazione Gramsci, di cui fanno parte gli archivi del PCI, del PSIUP, del PDS e dei DS.

²⁵ Si tratta dei gruppi Noi con l'Italia, Conservatori e riformisti italiani, Alleanza liberalpopolare, Grandi autonomie e libertà, Il Popolo della libertà e Nuovo Centrodestra.

²⁶ Sono state utilizzate le funzioni di rilevamento testo da file PDF esposte a questo indirizzo: <https://cloud.google.com/vision/docs?hl=it>. Gli eventuali errori di individuazione di specifici caratteri e impaginazione sono stati corretti manualmente.

Questi elementi coincidono, in parte, con quegli aspetti che, secondo Curreri, spetta solo agli statuti e regolamenti interni dei gruppi disciplinare²⁷, concentrandosi quindi sulla natura più privatistica del gruppo. Questo studio, inoltre, presuppone che le disposizioni analizzate siano cogenti, efficaci e attuabili, e non vi siano elementi di incostituzionalità, come riferito da Pinelli²⁸ o dallo stesso Curreri per quanto riguarda, ad esempio, le sanzioni pecuniarie previste negli statuti e regolamenti del gruppo Movimento 5 Stelle²⁹.

Per ciascuno di questi elementi si andrà quindi a osservare quanto la disciplina prevista dagli statuti e regolamenti interni preveda la subordinazione o l'autonomia del gruppo parlamentare rispetto al partito politico, rispecchiando i concetti discussi dal saggio di Ciancio del 2008. Sarà quindi interessante discutere non solamente come i gruppi facenti riferimento a diversi partiti variano all'interno della singola legislatura, ma come cambia il rapporto tra gruppi e partiti nel passaggio da una legislatura all'altra.

2.1. *La composizione del gruppo*

Il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici appare fin dalle prime disposizioni degli statuti e regolamenti dei gruppi, ossia quelle che riguardano la composizione e la costituzione del gruppo³⁰. Vi sono, innanzitutto, gruppi che non prevedono alcun collegamento con uno o più

²⁷ L'autore elenca questi componenti: "a) la composizione: requisiti per l'iscrizione; cause d'espulsione; eventuale differente status tra effettivi e affiliati a seconda del vincolo di disciplina; b) l'organizzazione: organi del gruppo; rispettive competenze e relazioni reciproche; articolazione del gruppo in base ai criteri della competenza o della provenienza territoriale; c) funzionamento: rapporti con il partito corrispondente; rapporti con i singoli membri, inclusi i mezzi con cui far valere la disciplina di gruppo; le sanzioni disciplinari, gli organi di garanzia chiamati ad applicarle e i casi di coscienza in cui si consente invece libertà di voto; i rapporti con il corrispondente gruppo dell'altra camera dello stesso partito, inclusa la creazione di organismi intergruppo; le funzioni istituzionali, come le consultazioni e le designazioni nelle commissioni".

²⁸ C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in "Federalismi.it", 2018, n. 13, pp. 1-5.

²⁹ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 12.

³⁰ Per un'analisi delle dinamiche della costituzione dei gruppi nella XVII legislatura si rimanda ad A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: I gruppi costituiti "di diritto" e le loro vicende interne*, in "Rivista AIC", fasc. 2, 2013.

partiti, nonché il Gruppo Misto, categoria residuale per gli eletti che non dichiarano al segretario generale della Camera o alla Presidenza del Senato³¹ la propria appartenenza a un gruppo, e quelli che non appartengono ad alcun gruppo.

Nella maggior parte degli statuti e regolamenti è prevista la disposizione che il gruppo è costituito dai membri del parlamento eletti nella lista di riferimento. Si viene quindi a creare una distinzione tra gli eletti nella lista, che possono entrare a far parte del gruppo al momento della sua costituzione, e gli altri senatori, che possono entrare solo successivamente, di solito previa delibera dell'assemblea o di un organo direttivo. Tale disposizione include le liste satelliti, ad esempio nel caso del Partito Democratico, o i candidati eletti nei collegi uninominali attraverso la coalizione di cui il partito di riferimento faceva parte.

La semplice appartenenza alla lista non è l'unico elemento presente nelle disposizioni relative alla composizione. Esse possono essere rafforzate dalla previsione che l'eletto aderisca a determinati valori, ad esempio, per i gruppi della Lega, la condivisione del "principio politico dell'autonomia e della sussidiarietà"³². Vi possono essere altre disposizioni per gli eletti quali, per il Movimento Cinque Stelle, la sottoscrizione del "Codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento" nella XVII legislatura³³ e lo statuto e codice etico nella XVIII e XIX³⁴, e il fatto che siano "incensurati, non iscritti ad altro partito e non abbiano già svolto più di un mandato elettivo oltre a quello in corso"³⁵.

Vi sono, infine, alcuni casi, degni di nota, che prevedono l'assenso del vertice politico del partito o degli iscritti per l'ammissione di nuovi membri nel corso della legislatura. Questi casi rappresentano il livello più alto di coinvolgimento del partito nella costituzione del gruppo.

³¹ Articolo 14, commi 3 e 4, del regolamento della Camera e articolo 14, comma 2, del regolamento del Senato.

³² Articolo 1 degli statuti del gruppo Lega della Camera – XVII e XIX legislatura.

³³ Articolo 1 dello statuto del gruppo Movimento 5 Stelle della Camera – XVII legislatura e del regolamento del gruppo Movimento 5 Stelle del Senato – XVII legislatura.

³⁴ Articolo 1 degli statuti del gruppo Movimento 5 Stelle della Camera – XVII e XIX legislatura e dei regolamenti del gruppo Movimento 5 Stelle del Senato – XVIII e XIX legislatura.

³⁵ Articolo 1 dello statuto del gruppo Movimento 5 Stelle della Camera – XVII legislatura.

Nella Tabella 1 viene riportata una classificazione dei gruppi a seconda delle disposizioni sulla composizione.

Tabella 1 - *Composizione del gruppo.*

<i>Gruppo</i>	<i>Nessuna disposizione + Misto</i>	<i>Appartenenza a lista del partito (o connesse)</i>	<i>Condivisione valori o altre disposizioni di rimando al partito</i>	<i>Coinvolgimento del partito</i>
XVII legislatura Camera	DS CD, MDP, MISTO, SEL	FDI, NCD, PD, PDL, SC MAIE	LEGA	M5S
XVII legislatura Senato	FDL, CR, GAL, LIBPOP, MDP, MISTO, NCD, NCI, PDL	AUT, PD, PER L'ITALIA, SC	M5S	LEGA
XVIII legislatura Camera	CI, IPF, LEU, MISTO	PD, FI, IV	LEGA, M5S	FDI
XVIII legislatura Senato	CAL, IPF, IV, MISTO	AUT, FI, PD	M5S	FDI, LEGA
XIX legislatura Camera	AVS, AZ, IV, MISTO, NM	FI, PD	LEGA, M5S	FDI
XIX legislatura Senato	MISTO	AUT, NM, FDI, FI, IV, PD	M5S	LEGA

Nel caso del Gruppo M5S del Senato della XVII legislatura, va segnalato che, pur non essendoci un obbligo di ratifica da parte degli iscritti della decisione di far entrare nel gruppo un nuovo senatore esterno, si prevede che l'assemblea dovrà tenere conto delle eventuali indicazioni fornite tramite la rete. In combinato disposto, le due norme danno una semplice possibilità agli iscritti, invece che l'obbligatorietà, di esprimersi in materia. Alla Camera, invece, la votazione degli iscritti è obbligatoria.

2.2. *L'indirizzo politico del gruppo*

Una volta costituito il gruppo, gli statuti e i regolamenti ne disciplinano l'indirizzo politico. Anche nel caso dell'indirizzo vi sono differenziazioni tra i documenti analizzati. Innanzitutto, sono presenti casi in cui l'indirizzo del gruppo non viene indicato. In questa categoria ricadono i casi, come quello del Gruppo Misto, in cui l'indirizzo viene menzionato solo in occasione delle attività amministrative, come quelle del tesoriere o del direttore amministrativo³⁶. Vi sono poi altri casi in

³⁶ Articolo 4 dello statuto del Gruppo Misto della Camera – XVII legislatura.

cui si fa riferimento a un indirizzo politico del gruppo, senza mai menzionare il partito politico di riferimento. In questi casi, viene presupposto un indirizzo politico autonomo del gruppo, senza alcun vincolo nei confronti del partito. Tali gruppi possono prevedere l'aderenza specifica ad alcuni valori, come ad esempio nel caso delle Autonomie la "valorizzazione delle autonomie speciali", la "promozione del federalismo" e la "tutela delle minoranze"³⁷. Infine, negli altri statuti e regolamenti, si fa espresso riferimento al partito politico attraverso espressioni ricorrenti, tra cui il rimando al programma politico-elettorale e l'impegno a darvi attuazione, il fatto che il gruppo costituisca l'espressione istituzionale del partito in parlamento, o la concertazione con il vertice del partito³⁸. In alcuni casi viene persino specificato che l'indirizzo politico del gruppo corrisponde a quello del partito³⁹.

Va notato che in diversi casi le disposizioni sull'indirizzo non sono contenute nell'articolo 2, che è solitamente rubricato "indirizzo politico", ma nell'articolo 1 che riguarda invece la costituzione del gruppo, come nel caso dello statuto del gruppo NCD della Camera – XVII legislatura. La Tabella 2 mostra una panoramica in materia di indirizzo politico del gruppo.

Tabella 2 - *Indirizzo politico del gruppo*

<i>Gruppo</i>	<i>Nessun indirizzo</i>	<i>Indirizzo autonomo</i>	<i>Indirizzo connesso al partito</i>
XVII legislatura Camera	MISTO	DS CD, LEGA, MDP, PD	FDI, M5S, SC MAIE, NCD, PDL, SEL
XVII legislatura Senato	CR, GAL, LIBPOP, MISTO, NCD, NCI, PDL	AUT, FDL, LEGA, MDP, PD, PER L'ITALIA, SC	M5S
XVIII legislatura Camera	MISTO	CI, IV, LEGA, LEU, PD	FDI, FI, IPF, M5S
XVIII legislatura Senato	MISTO	AUT, CAL, IV, LEGA, PD	FDI, FI, IPF, M5S
XIX legislatura Camera	MISTO	AVS, LEGA, NM, PD	AZ, FDI, FI, IV, M5S
XIX legislatura Senato	MISTO	AUT, CI NM, IV, LEGA, PD	FDI, FI, M5S

³⁷ Articolo 2 del regolamento del gruppo per le Autonomie del Senato – XVII legislatura.

³⁸ Articolo 2 dello statuto del gruppo Insieme per il futuro della Camera – XVIII legislatura.

³⁹ Articolo 2 dello statuto del gruppo Movimento Cinque Stelle della Camera – XVIII legislatura.

2.3. *Le disposizioni sulla disciplina interna*

Le disposizioni fin qui analizzate riguardavano il rapporto tra gruppo e partito, nelle dimensioni della propria composizione e del proprio indirizzo. Un altro aspetto fondamentale per comprendere il rapporto tra i due soggetti è costituito dalle disposizioni che riguardano la disciplina interna, che comprendono i presidi a tutela del pluralismo e della libertà di coscienza e le sanzioni.

Negli statuti e regolamenti dei gruppi vi sono diversi presidi volti a garantire la libertà di coscienza e di azione dei singoli parlamentari. Questi presidi non sono solamente rilevanti nel rapporto tra gli individui e il proprio gruppo o partito, perché un gruppo che garantisce al proprio interno ampi margini per il dissenso si troverà inevitabilmente a essere più indipendente rispetto al partito di riferimento. Nei testi sono presenti diverse espressioni volte a garantire spazi di libertà per i singoli eletti. Le tutele più limitate sono quelle che prevedono la libertà di coscienza a meno che questa non comprometta l'indirizzo politico del gruppo. È una formula ricorrente, ad esempio, nei gruppi di Fratelli d'Italia, Forza Italia/PDL e Italia Viva. Nel caso di Fratelli d'Italia nella XVII legislatura della Camera e della XVIII legislatura di entrambi i rami del Parlamento, in particolare, si specifica che le scelte in dissenso dalle decisioni dell'assemblea, a meno che non siano esclusivamente legate a questioni di coscienza, costituiscono grave motivo di valutazione e sanzione. Tale formulazione, nella XIX legislatura, risulta ammorbidita alla Camera e abbandonata nel regolamento al Senato.

In numerosi casi, in particolare per i gruppi della Lega e delle Autonomie, i gruppi riconoscono il pluralismo o il contributo di ciascun eletto alla vita o all'indirizzo del gruppo. Nel caso del Gruppo Misto, in numerosi documenti si riconosce esplicitamente il contributo delle componenti, in altri invece, pur non essendo messo per iscritto, è da considerare implicito vista la peculiarità di tale gruppo.

Sono i gruppi che fanno riferimento al centro-sinistra o alla sinistra quelli che dedicano più attenzione alla libertà di coscienza dei singoli nei propri documenti. In queste formulazioni, in particolare per i gruppi del Senato, vengono elencate più esaustivamente le ragioni per la libertà di coscienza, che viene garantita pienamente, a partire dalle convinzioni religiose ed etiche di ciascun eletto. In diversi casi, accanto alla libertà di coscienza, viene riconosciuto anche il pluralismo con formule simili

a quelle riscontrate in altri statuti o regolamenti⁴⁰. Va segnalato, a parziale limitazione della libertà dei singoli eletti, che in alcuni di questi casi i voti in dissenso devono essere previamente annunciati al Presidente o a uno dei Vicepresidenti del Gruppo⁴¹.

Oltre a quanto già detto per il Misto, i gruppi che si distinguono per un'assenza di disposizioni a tutela della libertà dei singoli eletti sono i gruppi del Movimento Cinque Stelle e di Insieme per il Futuro, questi ultimi costituiti prevalentemente da eletti precedentemente iscritti al M5S. Questa disamina risulta quindi coerente con l'impianto già evidenziato per il Movimento Cinque Stelle di limitata autonomia dei parlamentari rispetto agli indirizzi del partito. Uno sguardo d'insieme è offerto dalla Tabella 3.

Tabella 3 - *Disciplina interna del gruppo*

<i>Gruppo</i>	<i>Nessuna disposizione</i>	<i>Libertà di coscienza nel rispetto dell'indirizzo</i>	<i>Riconoscimento del pluralismo</i>	<i>Libertà di coscienza pienamente garantita</i>
XVII legislatura Camera	DS CD, M5S	FDI, NCD, PDL, SC MAIE	LEGA, MDP, MISTO, PD, SEL	
XVII legislatura Senato	CR, FDL, GAL, LIBPOP, MISTO, M5S, NCD, NCI, PDL	PER L'ITALIA, SC	AUT, LEGA	MDP, PD
XVIII legislatura Camera	IPF, M5S	FDI, FI, IV	MISTO, PD, LEGA	CI, LEU
XVIII legislatura Senato	IPF, M5S, MISTO	FDI, FI	AUT, CAL, LEGA	IV, PD
XIX legislatura Camera	M5S	AZ, FDI, FI, IV, NM	MISTO, PD, LEGA	AVS
XIX legislatura Senato	M5S, MISTO	IV	AUT, CI NM, FI, LEGA	FDI, PD

Strettamente connessa alla questione dei presidi all'autonomia dei singoli parlamentari vi è quella delle sanzioni, vale a dire le conseguenze deliberate dal gruppo o dai suoi vertici nei confronti dei membri che adot-

⁴⁰ Ad esempio, articolo 2 dello statuto del gruppo LEU della Camera – XVIII legislatura.

⁴¹ Si tratta per la XVII legislatura del gruppo MDP e PD del Senato, per la XVIII legislatura dei gruppi LEU della Camera e IV e PD del Senato, per la XIX legislatura dei gruppi AVS della Camera e PD del Senato.

tino comportamenti di particolare gravità, che variano dalle assenze ripetute e ingiustificate dai lavori parlamentari alla violazione degli indirizzi del gruppo. Un'analisi comparata delle sanzioni tra i vari gruppi, e la loro applicazione nella prassi, richiederebbe un contributo a sé. In questa sede è invece opportuno soffermarsi su due distinte tipologie: le cause di sanzioni che riguardano il partito o documenti provenienti dal partito, come ad esempio codici di condotta o codici etici e i procedimenti sanzionatori che prevedono il coinvolgimento del partito.

Nella XVII legislatura, sia alla Camera che al Senato, i gruppi M5S prevedono che costituisce causa di espulsione la violazione degli obblighi assunti con la sottoscrizione del codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento. Si tratta di una disposizione tanto rigida quanto sintetica, perché rimanda al codice di comportamento, allegato allo statuto e al regolamento del gruppo, che disciplina in dettaglio il rapporto degli eletti con il movimento.

Con il passaggio di legislatura, le cause di sanzione previste dal M5S vengono elencate più esaustivamente direttamente dallo statuto, ma non si prevede più l'immediatezza dell'espulsione. Si prevede, infatti, che costituiscano causa di procedimento disciplinare o sanzione le reiterate violazioni del codice etico, il mancato rispetto delle decisioni assunte dall'assemblea degli iscritti con votazioni online o dagli organi del movimento, la mancata contribuzione economica alle attività del movimento, i comportamenti suscettibili di pregiudicare l'immagine o l'azione politica del movimento e quelli connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli iscritti, la mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti ed eletti e tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'associazione M5S. Si prevede, inoltre, l'espulsione automatica degli eletti esclusi dal movimento per qualsiasi ragione. Le cause di sanzione sono confermate anche nei gruppi della XIX legislatura. Sia nella XVIII che nella XIX legislatura viene previsto negli statuti e regolamenti l'obbligo, già previsto nel codice etico del 2017⁴², di corrispondere al Movimento la somma di 100.000 euro in caso di espulsione, abbandono del gruppo o dimissioni dovute a dissenso politico.

Per quanto riguarda il Partito Democratico, i gruppi del Senato di

⁴² S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit. p. 12.

tutte e tre le legislature prevedono come causa di sanzione le gravi violazioni del Codice Etico del PD. Si tratta di un documento approvato dall'Assemblea costituente il 16 febbraio 2008 ma, al momento in cui si scrive, non disponibile sul sito web del partito nazionale e che, in ogni caso, non prevede specifiche disposizioni che collegano l'attività parlamentare degli eletti⁴³ con gli indirizzi del partito, in linea con i presidi alla libertà di coscienza già analizzati.

Nel caso di Fratelli d'Italia, le cause di sanzione riguardano i contributi da versare obbligatoriamente al partito a cadenza mensile. Tali disposizioni sono previste dai gruppi della XVII legislatura della Camera e di entrambi i rami della XVIII legislatura. I contributi mensili non risultano menzionati, invece, nella XIX legislatura.

L'ultimo gruppo che prevede il collegamento con il partito tra le cause di sanzioni è Italia Viva. Gli statuti dei gruppi della Camera della XVIII e XIX legislatura prevedono quale causa di sanzione la mancata cooperazione e coordinamento con altri iscritti, esponenti ed eletti anche per il perseguimento dell'azione politica di IV e tutte le condotte che violino la linea politica di IV. Nella XVIII legislatura del Senato, si prevedono sanzioni in caso di gravi violazioni del "Manifesto di Italia Viva PSI". Trattandosi di un documento non disponibile sui canali del partito, non presente nello statuto del gruppo della Camera, e contenente il riferimento al "PSI", presente solo nel gruppo del Senato, si può presupporre che si tratti di un documento del gruppo, ovvero predisposto a ridosso della formazione del gruppo stesso, e non di un documento del partito.

Come già accennato, oltre alle cause di sanzione ci sono anche le procedure per irrogare le sanzioni, che possono prevedere un coinvolgimento del partito.

I gruppi M5S della XVII legislatura prevedono che ogni espulsione, anche per le ragioni ricordate sopra, debba essere ratificata da una votazione a maggioranza sul portale degli iscritti. A partire dalla XVIII legislatura, viene previsto l'automatismo dell'espulsione dal gruppo nel caso di espulsione dal movimento, tranne nei casi eccezionali o su indicazione del presidente o del garante del movimento, in cui il voto degli iscritti sull'espulsione può essere preceduto da una delibera favorevole a mag-

⁴³ Si veda ad esempio la versione recuperata sul sito del PD metropolitano di Firenze al seguente indirizzo: <https://partitodemocratico.fi.it/codice-etico/>.

gioranza dell'assemblea del gruppo in casi eccezionali o su indicazione del presidente o del garante del M5S, da tenersi almeno 24 ore prima. Si tratta di una disposizione che, per quanto preveda comunque il coinvolgimento dei vertici del partito, riporta il gruppo parlamentare più al centro, in quanto l'esito della votazione dell'assemblea dei gruppi può influire su quello degli iscritti.

Nel caso di FDI, nei gruppi della XVIII legislatura, si prevede solamente che l'Assemblea delibere a maggioranza dei componenti del gruppo, previo assenso del presidente del partito, sui provvedimenti sanzionatori.

2.4. Il coinvolgimento del partito e la comunicazione

Negli statuti e regolamenti dei gruppi sono presenti, infine, altre disposizioni relative al coinvolgimento dei partiti, o loro singoli iscritti, nei lavori del gruppo o nelle nomine, alla pubblicazione di informazioni sui canali del partito.

Seguendo la tendenza già emersa negli altri punti di questo studio, è il Movimento Cinque Stelle che presenta un maggior numero di disposizioni di coinvolgimento del partito nella vita dei gruppi. Il gruppo della Camera della XVII legislatura prevede che l'Assemblea debba tenere conto delle indicazioni fornite dagli iscritti tramite la rete, e gli eletti si impegnino a portare avanti le iniziative legislative da loro espresse. Il regolamento del gruppo del Senato prevede disposizioni simili per il coinvolgimento degli iscritti. Viene chiarificato che gli iscritti possono formulare in rete proposte di legge che, se vengono votate da almeno il 20% degli aventi diritto di voto online, devono essere presentate in modo vincolante. Inoltre, ogni eventuale modifica del regolamento, approvata con almeno i due terzi dell'assemblea del gruppo, deve essere ratificata da una votazione online.

Nel passaggio di legislatura, lo statuto del gruppo M5S mantiene la disposizione secondo cui l'assemblea deve tenere conto degli orientamenti e indicazioni espressi dagli iscritti al Movimento, seppur venga meno il riferimento alla rete internet. Viene tuttavia previsto un ruolo per la figura del presidente del Movimento, in particolare per la nomina dei capi degli uffici comunicazione, legislativo e personale del gruppo. Non viene più prevista la ratifica da parte degli iscritti delle modifiche al regolamento del gruppo del Senato. Nella XIX legislatura, si prevede inoltre

che il direttore amministrativo venga nominato in accordo con il presidente del M5S.

Anche la pubblicazione delle informazioni sui canali del partito è presente solamente negli statuti e regolamenti dei gruppi del Movimento Cinque Stelle tra la XVII e la XIX legislatura. Le prime disposizioni sulla pubblicazione online si trovano, invero, nel regolamento del gruppo IDV della XVI legislatura del Senato, che prevedeva la pubblicazione sul sito internet del partito del testo del regolamento, i rendiconti di esercizio annuale del gruppo, i giudizi sui rendiconti da parte della società di revisione legale, e ciascun mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale.

I gruppi della XVII legislatura del M5S sanciscono, in diversi punti, dichiarazioni di principio sulla trasparenza e la divulgazione delle attività. Essi prevedono la pubblicazione online di diversi documenti. Il primo è il Codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento, che viene allegato anche al testo dello statuto e del regolamento di Camera e Senato. Al pari del regolamento del gruppo IDV, i gruppi del M5S prevedono inoltre la pubblicazione sul sito del movimento il rendiconto del Gruppo, il giudizio della società di revisione, e ciascun mandato di pagamento, assegno o bonifico, con attestazione della relativa causale. Nel caso della Camera, sono pubblicati solamente i pagamenti superiori a 10.000 euro. Infine, si prevede che vengano diffusi tramite il sito e i canali online gli esiti delle votazioni parlamentari, nonché le motivazioni del voto espresso dai parlamentari del Movimento 5 Stelle, a cadenza almeno settimanale per la Camera e giornaliera per il Senato.

È inoltre interessante notare che nello statuto e nel regolamento dei gruppi della XVII legislatura viene citato il nome della persona fisica del garante e rappresentante del Movimento, incaricato di definire la struttura e la composizione del gruppo di comunicazione, le cui attività sono con quelle del partito.

Con il passaggio alla XVIII legislatura, l'analisi comparata mostra come i contenuti dello statuto e del regolamento dei gruppi M5S si assottiglino. Vengono infatti rimosse le disposizioni che prevedono la pubblicazione obbligatoria degli esiti delle votazioni e le loro motivazioni, sia alla Camera che al Senato. Il gruppo di comunicazione viene, infine, sostituito dall'ufficio comunicazione, ricalcando tuttavia le disposizioni previste nella XVII legislatura. Nel passaggio alla XIX legislatura, il limite

minimo per la pubblicazione dei pagamenti viene alzato a 30.000 euro sia alla Camera che al Senato.

Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento dei singoli iscritti, tali disposizioni sono espressamente previste dagli statuti dei gruppi della Camera di FI/PDL per tutte e tre le legislature e dal gruppo NCD per la XVII legislatura. Ai sensi di queste disposizioni, gli aderenti al partito possono essere invitati dal presidente a partecipare al Comitato direttivo, quando sono in trattazione argomenti di rispettiva competenza, o al fine di realizzare un migliore coordinamento dell'attività parlamentare.

3. *Discussione*

Un modello di maggiore autonomia, nel caso della composizione, viene perseguito, per ovvie ragioni, dal Gruppo Misto, dai gruppi che costituiscono un'alleanza tra più partiti politici, e dai gruppi formati in corso di legislatura. Sempre sul versante di una maggiore autonomia si collocano quei gruppi che collegano la nascita del gruppo alle liste di elezione, senza prevedere il coinvolgimento del partito in una fase successiva. Di questa categoria fanno parte i gruppi che si collocano nel centro-sinistra. Per quanto riguarda il M5S, il modello di minore autonomia si riscontra nel gruppo della Camera della XVII legislatura, prevedendo infatti la votazione degli iscritti in caso di adesione di nuovi parlamentari, mentre in tutti gli altri casi il coinvolgimento attivo del partito non risulta più previsto dagli statuti e regolamenti come obbligatorio, per quanto rimangano numerose condizionalità di derivazione partitica per l'adesione al gruppo. Gli altri gruppi che si collocano verso il modello di una maggiore subordinazione sono FDI e Lega. Per quanto riguarda FDI, a partire dalla XVIII legislatura, con l'eccezione del gruppo Senato della XIX, si prevede l'assenso del vertice del partito sui nuovi ingressi. Lo stesso vale per i gruppi della Lega del Senato per tutte e tre le legislature considerate. Per quanto riguarda i gruppi della Camera della Lega, un modello che garantisce maggiore autonomia al gruppo prevede solamente la condivisione del principio politico dell'autonomia e della sussidiarietà, caratteristico del partito.

In materia di indirizzo politico, le varie famiglie politiche tendono a seguire con costanza il proprio modello tra le legislature e i due rami

del parlamento. Si segnalano innanzitutto i gruppi che non ne prevedono alcuno: il Gruppo Misto e i gruppi di cui sono disponibili esclusivamente i regolamenti di contabilità. La maggioranza dei gruppi prevede un indirizzo del gruppo formalmente autonomo rispetto a quello del partito. Si tratta, anche in questo caso, dei gruppi tendenzialmente del centro-sinistra e della Lega. I gruppi che, invece, sono maggiormente collegati al partito di riferimento sono il M5S, FI/PDL e FDI. Il gruppo IPF, quale costola del M5S, ne riprende le espressioni. Interessanti sono i casi di Azione e IV alla Camera della XIX legislatura, ma non al Senato, unici esempi che mostrano una variazione significativa. Si potrebbe ipotizzare che tale scelta sia dovuta alla volontà dei leader di partito – entrambi molto rilevanti nelle dinamiche partitiche ed eletti al Senato – di agganciare l'indirizzo dei gruppi della Camera. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi da dimostrare con evidenza empirica tenendo conto della tipologia dei partiti.

La questione della libertà di coscienza mostra una dinamica simile a quella dell'indirizzo, laddove i casi che danno maggiori garanzie di autonomia sono i gruppi del centro-sinistra e la Lega. I gruppi che sembrano attribuire maggiore libertà di coscienza ai singoli eletti con continuità tra le legislature sono i gruppi PD del Senato. Il rispetto dell'indirizzo del gruppo, che, come si è visto, è in collegamento con quello del partito, viene richiesto da FI/PDL e da FDI, con l'eccezione dei gruppi del Senato della XIX legislatura. Nessuna garanzia viene attribuita dai gruppi M5S e IPF. Per quanto spesso non risultino disposizioni in materia, il Gruppo Misto fa, anche in questo caso, eccezione. In materia di sanzioni, invece, i casi del M5S si distanziano nettamente da tutti gli altri gruppi parlamentari. Tali disposizioni variano tra le legislature, ma si attestano sempre sul modello della subordinazione del gruppo rispetto al partito. Alcuni degli altri gruppi prevedono alcuni collegamenti con i partiti, ma di carattere molto più debole.

Sulla comunicazione e il coinvolgimento degli iscritti, si conferma la tendenza che vede il M5S quale modello di maggiore subordinazione al partito, per quanto tale vincolo sembri allentarsi con il passare delle legislature. In materia di coinvolgimento degli iscritti e dei vertici, si prevede la possibilità di invitare partecipanti non iscritti al gruppo alle attività rilevanti, ben lontani quindi dal modello, visto nella Prima Repubblica, di partecipazione di diritto dei vertici del partito alle riunioni degli organi dei gruppi.

Conclusioni

L'analisi svolta in questo articolo mostra una considerevole variazione dei modelli di rapporto tra gruppi e partiti nei casi analizzati. Il caso di maggiore subordinazione si riscontra chiaramente nel Movimento Cinque Stelle, in tutti i profili analizzati e sostanzialmente in tutti i rami del parlamento e le legislature, pur con lievi allentamenti del vincolo dalla XVII alla XIX legislatura. Nella XVIII legislatura, il gruppo IPE, composto prevalentemente da ex iscritti al M5S, riprende diversi elementi dai gruppi di origine. I gruppi che invece mostrano maggiore autonomia, al di là del Gruppo Misto e delle federazioni di vari partiti, sono i gruppi di centro-sinistra, a partire dal PD, in particolare al Senato, che mostra più di tutti un apprezzamento per l'autonomia dei gruppi e dei singoli eletti. Tra i gruppi di centro-destra e di centro, quello che si colloca tradizionalmente su una posizione di maggiore autonomia è la Lega. Più stretti vincoli di subordinazione si riscontrano tendenzialmente in FI/PDL e in FDI, pur con qualche variazione tra le legislature e i rami del parlamento e senza mai raggiungere i livelli mostrati dal M5S.

Il limite principale di questo studio è dovuto al fatto che analizza il dettato degli statuti e regolamenti, senza considerare come questi vengano messi in pratica. Sarebbe infatti di interesse confrontare gli esiti di questo studio con alcuni episodi avvenuti nel corso delle legislature esaminate, in particolare i casi di sostituzione dei vertici dei gruppi su indicazioni dei partiti, come avvenuto per i gruppi del PD a seguito del cambiamento della segreteria del partito nella XVIII legislatura, o con la scelta del presidente di FI di sostituire il presidente del gruppo alla Camera nella XIX legislatura. Sarebbe altresì interessante studiare, tramite interviste, l'iter degli atti parlamentari relativi a tematiche eticamente sensibili, per verificare se vi sia una correlazione tra quanto scritto negli statuti e regolamenti e gli spazi di libertà di coscienza effettivamente goduti.

Questa analisi mostra tuttavia come le riflessioni sulla natura e la funzione dei gruppi parlamentari debbano necessariamente tenere conto delle variazioni dei contenuti degli statuti e regolamenti dei gruppi, tra famiglie politiche, rami del parlamento e legislature. Alla luce di ciò, risulta difficile individuare delle tendenze verso l'uno o l'altro modello, come si è invece giustamente osservato nel passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica.

Lo scopo di questo studio non è quello di stabilire un verdetto conclusivo sullo stato del sistema politico italiano, della qualità dei lavori parlamentari, della centralità del parlamento, o del rispetto del dettato costituzionale, a partire dagli articoli 49 e 67 della Costituzione, rispettivamente sul ruolo dei partiti e sul divieto di mandato imperativo. Esso si mette, invece, a disposizione della comunità scientifica offrendo una maggiore consapevolezza della natura dei gruppi parlamentari, spesso sottovalutati dalla letteratura politologica ma che, invece, giocano un ruolo essenziale nel funzionamento della democrazia italiana.

Allegato - Elenco degli statuti e regolamenti dei gruppi pubblicati sui siti di Camera e Senato al febbraio 2024.

<i>Ramo</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Abbreviazione</i>	<i>Nome completo</i>
Senato	XVI	IDV	Italia dei Valori
Camera	XVII	DS CD	Democrazia Solidale Centro Democratico
Camera	XVII	FDI	Fratelli d'Italia
Camera	XVII	PDL	Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente
Camera	XVII	LEGA	Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini
Camera	XVII	MDP	Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista – Liberi e Uguali
Camera	XVII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Camera	XVII	MISTO	Gruppo Misto
Camera	XVII	NCD	Nuovo Centro Destra
Camera	XVII	PD	Partito Democratico
Camera	XVII	SC MAIE	Scelta Civica verso Cittadini per l'Italia – Maie
Camera	XVII	SEL	Sinistra italiana – Sinistra ecologia e libertà – Possibile – Liberi e Uguali
Senato	XVII	CR	Conservatori e riformisti italiani
Senato	XVII	FDL	Federazione della Libertà
Senato	XVII	GAL	Grandi Autonomie e Libertà
Senato	XVII	LEGA	Lega Nord e Autonomie
Senato	XVII	LIBPOP	Alleanza Liberalpopolare – Autonomie
Senato	XVII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Senato	XVII	MDP	Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista
Senato	XVII	MISTO	Gruppo Misto
Senato	XVII	NCD	Nuovo Centrodestra

Segue nella pagina successiva

Allegato - *Continua dalla pagina precedente.*

<i>Ramo</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Abbreviazione</i>	<i>Nome completo</i>
Senato	XVII	NCI	Noi con l'Italia
Senato	XVII	PD	Partito Democratico
Senato	XVII	PDL	Il Popolo della Libertà
Senato	XVII	PER L'ITALIA	Per l'Italia
Senato	XVII	SC	Scelta Civica per l'Italia
Camera	XVIII	CI	Coraggio Italia
Camera	XVIII	FDI	Fratelli d'Italia
Camera	XVIII	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente
Camera	XVIII	IPF	Insieme per il futuro – Impegno civico
Camera	XVIII	IV	Italia viva – Italia c'è
Camera	XVIII	LEGA	Lega – Salvini Premier
Camera	XVIII	LEU	Liberi e Uguali – Articolo 1 – Sinistra Italiana
Camera	XVIII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Camera	XVIII	MISTO	Gruppo Misto
Camera	XVIII	PD	Partito Democratico
Senato	XVIII	AUT	Per le Autonomie (SVP-PATT, UV)
Senato	XVIII	CAL	C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – P.C. – I.D.V.
Senato	XVIII	FDI	Fratelli d'Italia
Senato	XVIII	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente
Senato	XVIII	IPF	Insieme per il futuro – Centro democratico
Senato	XVIII	IV	Italia Viva – P.S.I.
Senato	XVIII	LEGA	Lega – Salvini Premier
Senato	XVIII	M5S	MoVimento 5 Stelle
Senato	XVIII	MISTO	Gruppo Misto
Senato	XVIII	PD	Partito Democratico
Camera	XIX	AVS	Alleanza Verdi e Sinistra
Camera	XIX	AZ	Azione – Popolari europeisti riformatori – Renew Europe
Camera	XIX	FDI	Fratelli d'Italia
Camera	XIX	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE
Camera	XIX	IV	Italia Viva – Il Centro – Renew Europe
Camera	XIX	LEGA	Lega – Salvini Premier
Camera	XIX	M5S	MoVimento 5 Stelle
Camera	XIX	MISTO	Gruppo Misto

Segue nella pagina successiva

Allegato - *Continua dalla pagina precedente.*

<i>Ramo</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Abbreviazione</i>	<i>Nome completo</i>
Camera	XIX	NM	Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al Centro) – MAIE
Camera	XIX	PD	Partito Democratico
Senato	XIX	AUT	Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase, Sud Chiama Nord)
Senato	XIX	CI NM	Gruppo Civici d'Italia – Noi Moderati (UDC – Coraggio Italia – Noi con l'Italia – Italia al Centro) – MAIE
Senato	XIX	FDI	Fratelli d'Italia
Senato	XIX	FI	Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE
Senato	XIX	IV	Italia Viva – Il Centro – Renew Europe
Senato	XIX	LEGA	Lega – Salvini Premier – Partito Sardo d'Azione
Senato	XIX	M5S	MoVimento 5 Stelle
Senato	XIX	MISTO	Gruppo Misto
Senato	XIX	PD	Partito Democratico

Abstract - The intricate relationship between political parties and parliamentary groups is a subject often overlooked in both political science and legal literature. This study aims to comprehensively examine the extent of variation in this relationship, ranging from a scenario where the parliamentary group is subordinate to the party to one where it enjoys substantial autonomy. To achieve this, the article conducts a comparative analysis of 65 internal statutes and regulations governing parliamentary groups in Italy spanning the XVII to XIX legislatures of the Italian Par-

liament. Key aspects under scrutiny include the procedures for forming a new group, the political orientation of the group, the autonomy of MPs in their decision-making, disciplinary measures, the involvement of party members in group activities, and transparency measures. The findings reveal significant disparities in the degree of reference to political parties across cases, thus indicating the need for further research to explore the implementation of these statutes and regulations in practice.

Alcune considerazioni per una legge sui partiti politici

di GIOVANNI IORIO

1. *Piano di indagine*

Il dibattito sui partiti politici, negli ultimi anni, sembra aver acquistato una rinnovata vitalità. Prova ne siano i seminari e gli incontri che, con una certa continuità, si organizzano sull'argomento; prova ne siano, ancora, i numerosi contributi proposti dagli studiosi (i giuristi e, più in generale, i cultori delle scienze politiche e sociali)¹.

Un costante punto di ricaduta, nelle riflessioni svolte, è costituito dal dibattito sulla «democrazia interna» dei partiti politici; o, come forse è meglio dire, sull'assenza di democrazia all'interno delle organizzazioni partitiche.

Si pensi, in particolare, alla prospettiva del civilista: questi, chiamato ad occuparsi dei partiti politici, attende in prima battuta alla lettura degli statuti e dei regolamenti che gli iscritti si sono dati. Da lì, infatti, tutto nasce².

Ebbene, lo studio delle regole di questi gruppi, nell'ambito del diritto vigente, conduce ad alcune riflessioni preoccupanti. Non pare esagerato discutere di «crisi» della democrazia (o, per chi ama le metafore, di

Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

¹ Stante l'impossibilità di dare conto, in queste brevi notazioni, di una bibliografia esaustiva in materia, sia consentito, inizialmente, il rinvio a G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, nonché agli altri autori di questo volume collettaneo (tutti protagonisti del rinnovato interesse scientifico per i partiti politici).

² Un'approfondita analisi statutaria oggi si rinviene anche negli studi dei pubblicisti: v., ad esempio, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019. Per una sapiente unione delle prospettive degli studiosi di diritto pubblico e di diritto privato v. *Partiti politici e sistema ordinamentale*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA e G. RIVOCCHI (a cura), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

«eclissi» democratica) nei partiti politici italiani e nei gruppi parlamentari, che dei primi costituiscono una «proiezione», a voler utilizzare un'espressione in voga anche fra gli addetti ai lavori.

In particolare, l'analisi della prassi statutaria e delle vicende partitiche degli ultimi anni ci consegna il seguente (frastagliato) panorama: (a) l'oblio, in alcune organizzazioni politiche, delle regole statutarie, a vantaggio di una forte *leadership* capace di convogliare consensi e di orientare le scelte strategiche ed organizzative del partito; (b) l'opposta tendenza a «codificare», nelle regole statutarie, una serie di ampi poteri in capo a pochi soggetti; (c) la costituzione di partiti politici a ridosso della tornata elettorale (con una serie di implicazioni che non sembrano state adeguatamente soppesate); (d) l'esistenza di partiti che ho definito altrove «senza statuto» (o virtuali), in grado cioè di interagire con le altre organizzazioni politiche grazie al consenso che non si fonda sugli iscritti al gruppo e neanche sul successo elettorale, ma sul gradimento del «pubblico» espresso attraverso la potente macchina dei sondaggi³.

Ci sono abbastanza elementi per considerare urgente e non più procrastinabile la riapertura del dibattito sulla riforma dei partiti politici, secondo una prospettiva che valorizzi effettivamente (e non solo a parole) il principio di democraticità.

Si badi bene: se il tema dell'assenza di democrazia interna è denunciato, pur con varietà di accenti, da tutti coloro che attendono allo studio della materia in esame, la questione di una legge sui partiti politici invece finisce per essere divisiva. Di più, direi: ove si procedesse alla conta dei favorevoli a una legge sui partiti politici, i fautori dell'intervento legislativo si troverebbero in una posizione di minoranza.

Il fatto è che le obiezioni sono più d'una. In sintesi: (i) si afferma talvolta che la Costituzione non prevede – almeno espressamente – il requisito della «democrazia interna» dei partiti politici; (ii) inoltre, accedendo a una prospettiva diversa, le riserve nascono dal fatto che non vi sarebbe concordia sul concetto di «democrazia interna»; (iii) infine, vi è chi, pur ammettendo le «nobili intenzioni», ritiene impossibile un accordo della classe politica (*id est*: del Parlamento) in ordine ad una

³ Cfr., di recente, G. IORIO, *Prassi statutaria e crisi della democrazia nella prassi statutaria*, in G. IORIO e P. ZICCHITTO (a cura), "Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato", Torino, Giappichelli, 2021, p. 101 sgg.

legge sui partiti politici. Ed allora, pare essere la conclusione, meglio lasciar perdere.

Su ciascuno dei tre rilievi appena svolti converrà, brevemente, spendere qualche parola di replica.

2. *La Costituzione e i partiti politici*

Il Codice civile, come è noto, non si occupa specificamente dei partiti politici (nel 1942, del resto, era escluso in Italia il dibattito democratico attraverso il pluralismo partitico). La Costituzione del 1948 invece dedica ad essi una norma, prevedendo che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.)⁴.

Ancorché manchi una precisa definizione, dalla nostra legge apicale viene esplicitato che un partito è un'associazione che concorre a determinare «la politica nazionale»⁵. Quest'ultimo riferimento va approfondito al fine di non ricondurre nella nozione che qui interessa quelle associazioni, costituite dai privati, che si occupano di promuovere e

⁴ Per un inquadramento, da parte della dottrina pubblicistica, v., almeno, S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in “Digesto Disc. pubbl.”, X, Torino, 1995, p. 709 sgg.; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., “Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti”, Alessandria, 17-18.10.2008, Napoli, Jovene, 2009, p. 17 sgg.; G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in “Osservatorio costituzionale”, 2016, 3, p. 17 sgg.; A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, in “Nomos”, 2015, 3, p. 6 sgg.; M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in “Rivista AIC”, 2014, 4, p. 30 sgg.; M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.

⁵ La medesima espressione si rinviene nell'art. 2, 1° co., del d.l. 28.12.2013, n. 149, recante la «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»: la disposizione definisce i partiti politici «libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, al determinare la politica nazionale». Per l'art. 2 del Regolamento n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22.10.2014, relativo «allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee», il «partito politico» è un'associazione di cittadini «che persegue obiettivi politici e che è riconosciuta o istituita conformemente all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro».

sollecitare il dibattito sulla politica nazionale (associazioni politiche in senso ampio) ma che non sono partiti politici. Per opinione condivisa il tratto caratterizzante di quest'ultimi sta nel loro collegamento con le «elezioni», ossia con quella procedura istituzionalizzata della democrazia destinata ad eleggere rappresentanti in organismi collegiali (le assemblee legislative) o titolari di cariche monocratiche⁶. Giovanni Sartori insegnava che per partito politico deve intendersi «ogni gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o non libere), candidati per le cariche pubbliche»⁷.

Si aggiunga che un partito politico, avente la descritta finalità di concorrere a determinare la «politica nazionale», può dirsi tale anche quando si presenti per la prima volta davanti al giudizio degli elettori (e non è dato dunque conoscere, se non attraverso indagini di voto, quale sia la sua effettiva «capacità» elettorale). Né sembra revocabile la qualifica di partito politico in capo a quell'associazione che, all'esito di una competizione elettorale, non abbia espresso alcun candidato in una carica pubblica⁸.

Una parola di chiarimento richiede pure un'altra espressione contenuta nell'art. 49 Cost., secondo cui il partito politico «concorre» a determinare la politica nazionale «con metodo democratico». Le indagini degli studiosi attenti alle pagine della storia italiana ci restituiscono il significato originario della disposizione costituzionale⁹. Il Partito Comu-

⁶ O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2004, p. 21 sgg., ove un'ampia rassegna delle definizioni di partito politico proposte dagli studiosi della scienza politica.

⁷ G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 63.

⁸ Non sarà, per utilizzare un'espressione in voga nel linguaggio dei politologi, un «partito reale», ma sarà pur sempre un partito politico, avente diritto di ripresentarsi ad altre elezioni. Alla luce di quanto rilevato nel testo è da condividere, almeno in parte, una più ampia definizione di partito politico, inteso come «ogni gruppo, comunque organizzato, che cerca di eleggere candidati a cariche di governo sotto una data etichetta» (L.D. EPSTEIN, *Political Parties in Western Democracies*, New York, Frederick A. Praeger, 1967, p. 9). Anche questa definizione, come si vedrà, è perfettibile, considerando che ove si abbia riguardo ad un partito politico la sua organizzazione non può considerarsi priva di regole e di principi di democrazia interna (come invece sembrerebbe doversi ricavare dall'inciso «comunque organizzato»).

⁹ V., in particolare, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., «Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore

nista italiano, durante i lavori dell'Assemblea costituente, si mostrò contrario a rendere esplicito nel testo costituzionale il riferimento alla democraticità come criterio di organizzazione interna dei partiti. Forte era la preoccupazione di Palmiro Togliatti di vedere esclusi i partiti di ispirazione marxista (ancorché trincerati dietro l'ambigua quanto fortunata formula del «centralismo democratico») dal quadro di legittimità costituzionale. Fu lo statista comunista, dunque, ad insistere affinché l'istanza democratica, caldeggiata fra gli altri da Piero Calamandrei, non venisse meglio esplicitata nell'art. 49 Cost., che costituisce la viva memoria dei dibattiti e dei tentativi di giungere ad un testo condiviso¹⁰.

Si approfondisca un poco il dibattito intercorso fra i Padri costituenti. Il giorno 19 novembre 1946, durante la riunione della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il Presidente Umberto Tupini mise in discussione due proposte¹¹. La prima era a firma degli onorevoli Umberto Merlin (democristiano) e Pietro Mancini (socialista) e proponeva il seguente testo: «i cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principî di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare». La seconda proposta, dell'onorevole Lelio Basso (socialista), intendeva far emergere la seguente formulazione: «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche hanno raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni

della Costituzione”, cit., p. 51 sgg.; F. PIZZOLATO, *Questione democratica e democrazia nei partiti*, in AA.VV., “Democrazia nei partiti”, Milano, In Dialogo, 2010, p. 11 sgg.; G. PASQUINO, *Art. 49*, in “Commentario alla Costituzione” (curato da G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO), Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1992, p. 7 sgg.; A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, in “Studi senesi”, 2008, p. 361 sgg. Sulla lettura dell'art. 49 Cost. da parte del civilista v., oggi, G. VECCHIO, *I partiti politici*, in “Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del Notariato”, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 5 sgg.

¹⁰ F. PIZZOLATO, *Questione democratica e democrazia nei partiti*, cit., p. 12. Esplicita, invece, fu la XII disposizione transitoria della Costituzione nel vietare la ricostituzione del disciolto Partito Fascista.

¹¹ V., per un'attenta analisi dei lavori della costituente, A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, cit., p. 381 sgg. Le riunioni della Sottocommissione si possono leggere in <http://legislature.camera.it>.

di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».

Palmiro Togliatti ebbe parole assai critiche nei confronti delle proposte arrivate alla prima Sottocommissione, affermando la necessità di predisporre un testo più stringato che assicurasse un'ampia libertà dei partiti politici di partecipare alle competizioni elettorali, sciolti da ogni vincolo di controllo da parte dello Stato. Lo stesso politico, anzi, aggiunse che pure ad un partito «anarchico» (questa fu la parola utilizzata) si sarebbe dovuto riconoscere nel futuro il diritto di partecipare alle elezioni. Giorgio La Pira replicò duramente, affermando che proprio sul Partito Comunista si potevano annidare i sospetti di un partito «antisistema», simile a quello fascista¹².

Alla fine la prima Sottocommissione adottò un testo, poi trasmesso all'Assemblea, del seguente tenore: «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici, allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese. È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista».

Gli animi non si placarono, come testimoniato dalle parole di Piero Calamandrei durante il dibattito in Assemblea del 4 marzo 1947: «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione, che “tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico?».

In questo clima di discussione giunse, in occasione della seduta del 22 maggio del 1947, una formulazione alternativa presentata da Costantino Mortati e Carlo Ruggiero: «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»¹³. Neppure questa versione piacque alle di-

¹² Il puntuale resoconto dello scontro fra le diverse anime emerse nella Costituente è svolto da A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in “Rivista AIC”, 4, 2015, p. 10, che ricorda anche come «sulla stessa linea, ma cercando di stemperare la forte affermazione di Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti si dichiarò ugualmente perplesso sull'esclusione di ogni forma di controllo proposta da Palmiro Togliatti, sottolineando come l'assenza di una limitazione alla proliferazione di partiti antisistema avrebbe potuto nel futuro ripercuotersi anche contro il Partito Comunista».

verse aree della sinistra, come dimostrano i toni perentori dell'onorevole Umberto Merlin, impegnato questa volta a difendere il testo del collega Lelio Basso: «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? E' lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei commissari nominati dal Governo?».

Fu chiaro a molti, a quel punto, che il dissidio poteva minare una più generale intesa in ordine al futuro assetto costituzionale, sicché Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti, considerando anche l'incertezza circa l'esito della successiva tornata elettorale, decisero di non continuare sulla strada della contrapposizione frontale. Cosicché «né il problema dell'attribuzione ai partiti di funzioni e di uno *status* costituzionale, né quello di una loro natura e struttura democratica troveranno risposta da parte dell'Assemblea che eviterà, anzi, di spaccarsi in due solo grazie al ritiro da parte di Mortati e Ruggiero del loro emendamento»¹⁴.

D'altra parte, e a prescindere dalle vicende che hanno condotto alla formulazione dell'art. 49 Cost., la considerazione d'insieme della Carta fondamentale (e dei principi in essa sanciti) permette di affermare che i

¹³ C. MORTATI, *Concetto e funzioni dei partiti politici*, in "Quaderni di ricerca", s.l., 1949. Riprende di recente il pensiero di Mortati sui partiti politici F. CAMPODONICO, *Weimar: assenza di "equilibrio" e di "stabilimentum". I giudizi di Costantino Mortati sui partiti politici weimariani ed il loro compromesso costituzionale*, in "Nomos", 2015, 3, p. 16 sgg.; v. anche F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, *ivi*, 2015, 3, p. 7 sgg. Per uno studio su Mortati alla luce dell'attuale situazione politica italiana v. G. MAESTRI, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, *ivi*, 2015, 3, p. 9 sgg.

¹⁴ S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI (a cura di), "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze, Passigli Editori, 2009, p. 1 sgg. A favore dell'emendamento Mortati-Ruggiero si era pronunciato anche Aldo Moro: «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».

partiti politici vanno considerati fra i più importanti strumenti di partecipazione popolare nella determinazione della politica nazionale.

Il costituzionalista Carlo Esposito, già negli anni Cinquanta del secolo scorso, traeva questa conclusione 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 e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei rappresentanti»¹⁵. Anzi, neppure nel giorno delle elezioni i cittadini «eserciterebbero un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione»¹⁶. Le libertà appena indicate, si chiosava, consentono «ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti»¹⁷.

E poiché i partiti politici sono quelle organizzazioni che concorrono a determinare la politica nazionale, in essi è possibile esercitare la suddetta funzione di controllo; a condizione però che al loro interno sia assicurato il pieno dispiego delle regole di democrazia¹⁸.

Si aggiunga che ai partiti politici, nell'ambito della loro funzione istituzionale (concorrere a determinare «la politica nazionale») si addice non soltanto una funzione di controllo sull'operato degli eletti; ancor prima, essi costituiscono quell'agorà ideale in cui selezionare la classe dirigente ed attuare, in concreto, quell'insieme di finalità ideali consacrate nello statuto e nel programma enunciato. Si tratta, complessivamente, di funzioni in cui si esplica la partecipazione dei cittadini alla democrazia di tipo rappresentativo: partecipazione che si fonda, necessariamente, su un meccanismo democratico delle regole di organizzazione dei partiti politici.

¹⁵ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 226.

¹⁶ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 228. Non può tacersi, peraltro, come il tasso di democrazia espresso attraverso le elezioni può essere diverso qualora all'elettore venga attribuita o meno la possibilità, dal sistema elettorale, di scegliere il candidato. Sia consentito, sul punto, il rimando a G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 313 sgg.

¹⁷ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 226.

¹⁸ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 223.

3. *In cosa consiste la «democrazia interna»*

Una delle obiezioni svolte da parte di chi si dimostra contrario alla legge sui partiti politici è, talvolta, la seguente: si può pure affermare che esistono delle «distorsioni» o, meglio, delle tendenze autoritarie all'interno dei partiti politici; tuttavia, risulta ben difficile (per taluni, addirittura, impossibile) definire la «democrazia interna» delle organizzazioni in esame. Il concetto, si chiosa, è sin troppo fumoso e sfugge, dunque, ad un inquadramento giuridico.

A questi rilievi si deve replicare. In primo luogo, dove si ravvisa un problema di «democrazia» (all'interno di associazioni partitiche o, più in generale, delle istituzioni «democratiche») non sembra corretto fermarsi alle «soglie» del problema. Come a dire: siccome la traduzione in *ius positum* del concetto di «democrazia interna» presenta dei profili di complessità, conviene lasciare quelle associazioni e quelle istituzioni (che si vorrebbero «democratiche») al loro destino.

In secondo luogo, venendo al tema che più da vicino qui interessa, non è affatto vero che, quando si discute di «democrazia interna» dei partiti politici, non sia possibile individuarne i tratti essenziali.

Ed infatti, il significato di «democrazia interna» è piuttosto semplice: esso ci dice che gli associati o iscritti (i protagonisti, in sostanza, dell'organizzazione partitica) sono coinvolti, a vario titolo, in tutte le principali attività dell'ente.

Non si tratta, a ben guardare, di una definizione dottrinale: essa, infatti, si trae dal Codice civile e, in particolare, dalla disciplina delle associazioni di cui al primo Libro della legge del 1942¹⁹.

Si cominci dall'art. 16 c.c.²⁰: la disposizione codicistica è inserita

¹⁹ Non si vuole, qui, discutere della questione della necessità o meno del rispetto, da parte di *tutte* le associazioni di cui al primo Libro del Codice civile, di requisiti minimi di «democrazia interna» (il tema, come è noto, risulta piuttosto discusso nella recente civilistica: cfr., sul punto, E. TUCCARI, *La disciplina “democratica” nelle associazioni non riconosciute fra codice del Terzo settore e codice civile*, in “Resp. civ. prev.”, 2019, p. 438 sgg.). Il tema di cui ci si occupa nel testo è un altro (più limitato, direi): il Codice civile permette di individuare i diversi momenti di «partecipazione» degli iscritti alla vita dell'ente. E nel dispiegamento di questa «partecipazione» si inverte il concetto (per nulla astratto) della «democrazia interna» all'interno degli enti associativi.

²⁰ Prevede, questa disposizione, che «l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e l'amministrazione. Devono anche determinare, quando trattasi di associa-

all'interno del titolo II del primo libro del Codice civile, che si occupa delle persone giuridiche. Essa, tuttavia, si riferisce al contenuto (essenziale o facoltativo) dell'atto costitutivo e dello statuto sia di un ente riconosciuto sia di un ente non riconosciuto (categoria, quest'ultima, cui appartengono gli attuali partiti politici)²¹. Si noti la quasi totale coincidenza fra l'espressione contenuta nell'art. 16, 1° co., c.c. (secondo cui l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere, fra l'altro, le «norme sull'ordinamento e sull'amministrazione») e quella di cui all'art. 36, 1° co., c.c. (che rimette agli «accordi degli associati» «l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni»). È vero che quest'ultima disposizione è più sintetica rispetto a quella dettata per le persone giuridiche (che fa espressamente riferimento alle finalità dell'ente); è altrettanto evidente, tuttavia, che per potere dettare la cornice organizzativa di un ente occorre averne individuato lo scopo. L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni, così, si «conformano» alle finalità delineate dagli «accordi degli associati»; ciò può pure dirsi affermando che l'art. 36, 1° co., c.c., presuppone che lo scopo statutario sia rimesso agli «accordi degli associati».

Talché, avendo riguardo alle associazioni (le quali presentano caratteri strutturali ben diversi rispetto alle fondazioni), l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo e della sede²² nonché le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione. Devono anche determinare i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione. Possono inoltre contenere le norme relative all'estinzione dell'ente.

L'assemblea degli associati, inoltre, è chiamata a specificare *in itinere* lo scopo; si tratta di un'esigenza immanente a molte associazioni attuali che presentano, nelle trame dello statuto, una finalità assai generica.

zioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione; e, quando trattasi di fondazioni, i criteri e le modalità dell'erogazione (1° co.). L'atto costitutivo e lo statuto possono inoltre contenere le norme relative alla estinzione dell'ente e alla devoluzione del patrimonio e, per le fondazioni, anche quelle relative alla loro trasformazione (2° co.)».

²¹ Deve farsi eccezione per l'indicazione relativa al «patrimonio», che non è richiesto per le associazioni non riconosciute, non godendo quest'ultime del beneficio della responsabilità limitata.

²² Per le associazioni riconosciute, lo statuto dovrà anche indicare il patrimonio, il quale sarà soggetto ad un giudizio di congruità rispetto alle finalità perseguite (art. 1, 3° co., d.p.r. n. 361/2000).

Deve aggiungersi però che non è questo l'unico strumento attraverso cui si realizzano dinamicamente le attività (e dunque gli scopi) dell'associazione. Gli associati, infatti, compongono l'assemblea chiamata complessivamente a: (a) approvare il bilancio; (b) modificare lo statuto e l'atto costitutivo; (c) sciogliere l'associazione e devolvere il suo patrimonio; (d) espellere gli associati per gravi motivi; (e) nominare e revocare gli amministratori, ed esercitare nei loro confronti l'azione di responsabilità; (f) determinare «in concreto» le finalità dell'associazione, la cui attuazione è poi rimessa all'organo amministrativo. Ognuna delle delibere appena ricordate costituisce un frammento dell'attività che l'organo assembleare svolge per realizzare la finalità annunciata staticamente nello statuto.

Inoltre, muovendo dal rilievo che ciascun associato, all'interno all'assemblea, esprime la sua «partecipazione» alla vita dell'ente, è necessario a guisa di corollario che il consesso degli associati sia caratterizzato da un corredo di regole che assicurino: la possibilità per ciascun iscritto di essere informato e di partecipare alle riunioni dell'assemblea; la possibilità di esprimere sempre il proprio voto; il rispetto del principio maggioritario per ogni delibera presa dall'assemblea degli associati. Ed ancora, al fine di ritenere operante, nello svolgimento della vita dell'ente, questo nucleo di regole democratiche, occorre che nello statuto sia garantita la periodicità nella convocazione dell'assemblea e la possibilità, per un certo numero di associati, di indire la convocazione quando ciò si renda necessario²³. Soltanto in tal modo, in definitiva, è possibile affermare che si sia formata una volontà con il «concorso» di ciascun partecipante al contratto associativo.

4. *Linee essenziali per una legge sui partiti*

Negli ultimi tempi, soprattutto di fronte a episodi di espulsione di iscritti dai partiti politici, sono intervenuti i giudici a sancire la scorrettezza.

²³ In questo senso deve considerarsi espressione del principio inderogabile di democrazia, negli enti associativi, l'art. 20, 2° co., c.c., dettato per le associazioni riconosciute, secondo cui «l'assemblea deve essere inoltre convocata quando se ne ravvia la necessità o quando ne è fatta richiesta motivata da almeno un decimo degli associati. In quest'ultimo caso, se gli amministratori non vi provvedono, la convocazione può essere ordinata dal presidente del tribunale».

tezza di alcuni comportamenti degli organi del partito. È sin troppo evidente, peraltro, come non si possa pensare di lasciare ai tribunali il compito di dettare regole chiare ed efficaci.

Anzitutto, altro è dire che i giudici concorrono, anche in maniera significativa, alla specificazione dello *ius positum*, altro è affermare che il potere giudiziario possa porsi, in sostituzione di quello legislativo, quale fonte del diritto.

Inoltre, l'esperienza dimostra che i tribunali sono chiamati a intervenire soltanto su alcune delle patologie attualmente esistenti, restando irrisolte altre questioni assai critiche.

Infine, va ribadito come i partiti costituiscano, a tutt'oggi, un filtro naturale ed imprescindibile della democrazia rappresentativa: se è così, costituisce un controsenso (una negazione delle stesse regole fondanti della democrazia parlamentare) ritenere che il funzionamento di uno dei principali soggetti della vita istituzionale del Paese debba essere sottratto al potere legislativo per essere rimesso a quello giudiziario.

Si deve concludere, dunque, che l'intervento del legislatore costituisce un viatico indispensabile al fine di attuare, effettivamente, il principio di democrazia interna dei partiti politici²⁴.

Ora, riprendendo alcune linee di ricerca che ho già tracciato altrove²⁵, ritengo che per espressa previsione del futuro legislatore lo statuto dei partiti politici che intendono presentarsi alle elezioni dovrà essere conforme ad una serie di norme inderogabili, in base alle quali²⁶:

(1) dovranno essere stabilite le modalità organizzative del partito, con la specificazione delle competenze assembleari e l'indicazione dei casi

²⁴ V. anche la lettura costituzionale delle formazioni sociali da parte di Pietro Perlingieri, per il quale «tutte le comunità, tutte le formazioni sociali, da quella più piccola che è la famiglia a quella più grande che è lo Stato, sono condizionate dal principio fondamentale di democraticità, che nello stesso tempo caratterizza e giustifica l'associazionismo» (P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972, p. 148).

²⁵ G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 375 sgg.

²⁶ Non sarà inutile, nella nuova legge sui partiti politici, definire gli stessi come associazioni che hanno il potere «esclusivo» di presentare candidature alle elezioni (cfr. E. ROSSI, *Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico*, in "Spazio filosofico", 2013, p. 435). Andrà pure premesso che la preclusione assoluta all'adesione di nuovi membri (di coloro che dovrebbero concorrere a realizzare gli scopi statuari) determinerà, inevitabilmente, un *deficit* di democraticità dell'associazione, che così non potrà assumere la qualifica di partito politico.

e dei modi attraverso cui gli iscritti siano chiamati a partecipare e a designare i propri delegati, i quali dovranno deliberare sulle materie specificamente indicate nello statuto. All'assemblea degli associati spettano, secondo il principio maggioritario, le seguenti attribuzioni: (a) approvazione del bilancio; (b) modifica dello statuto e dell'atto costitutivo; (c) scioglimento dell'associazione e devoluzione del suo patrimonio; (d) espulsione degli associati per gravi motivi; (e) nomina e revoca degli amministratori nonché delibera nei loro confronti dell'azione di responsabilità; (f) approvazione della denominazione e del simbolo e modifica degli stessi; (g) determinazione «in concreto» delle finalità dell'associazione, la cui attuazione è poi rimessa all'organo amministrativo.

(2) Le materie di cui al punto (1) dovranno essere oggetto, esclusivamente, delle delibere delle assemblee degli associati, ancorché quest'ultime possano articolarsi in diversi organismi parziali.

(3) Le assemblee degli associati (anche *on line*) dovranno funzionare assicurando la «partecipazione» degli iscritti al partito. A questi, in sostanza, andrà garantita la possibilità di esprimere (anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici) la propria idea in relazione all'ordine del giorno. L'assemblea dovrà essere presieduta dalla persona indicata dallo statuto o, in mancanza, da colui che è designato dagli intervenuti. Le deliberazioni assembleari dovranno constare da verbale, pena la loro nullità. Qualora la convocazione dell'assemblea venga richiesta direttamente da un certo numero di associati, l'ordine del giorno sarà quello (e soltanto quello) stabilito dagli iscritti. Allorché gli amministratori non provvedano a convocare l'assemblea richiesta da un certo numero di associati, vi provvederà il presidente del tribunale indicando l'ordine del giorno fissato dagli stessi. Si dovrà altresì prevedere che tutte le volte in cui si adotti, in sede assembleare, lo strumento informatico, lo svolgimento della riunione e le votazioni siano certificate da una società indipendente, la quale dovrà essere iscritta in un apposito albo al fine di consentire un'effettiva verifica dell'imparzialità e della correttezza del suo operato. Nel caso in cui il partito non sottoponga, entro un termine perentorio, la delibera al controllo della società di certificazione, la stessa sarà invalida. Alle stesse conclusioni dovrà giungersi qualora la società di certificazione non possieda i requisiti stabiliti dalla legge. La delibera dovrà considerarsi nulla anche quando la società di certificazione accerti difformità rispetto al verbale (non riconducibili ad un errore di calcolo)

che riguardino le modalità di partecipazione degli iscritti all'assemblea o i risultati delle votazioni.

(4) Gli organismi assembleari a composizione più ristretta, ancorché autonomi nel deliberare secondo le maggioranze previste dallo statuto, dovranno mettere all'ordine del giorno quanto deciso nelle assemblee a composizione più ampia; ciò affinché la volontà dei vari organismi assembleari finisca per essere oggetto di discussione dialettica, concorrendo democraticamente alla realizzazione della finalità dell'ente. Sono fatti salvi i casi in cui un organo assembleare abbia competenze specifiche e uniche (su cui, cioè, gli organismi assembleari a composizione più allargata non abbiano, statutariamente, alcun potere); ricorrendo queste evenienze, gli organismi assembleari designanti dovranno comunque avere poteri di valutazione dell'operato di quelli a composizione ristretta (esercitabili, soprattutto, attraverso la periodica designazione di nuovi delegati).

(5) Gli organismi assembleari dovranno essere chiamati periodicamente a pronunciarsi; allo stesso modo, la designazione dei delegati non dovrà avvenire *una tantum*, ma costituire un'attività periodica da parte degli iscritti al partito. Si potrà ammettere che alcuni organismi assembleari (collocati nei gradini più alti della struttura piramidale del partito) si riuniscano con maggiore assiduità rispetto alle assemblee aperte alla partecipazione più ampia degli associati; ma ciò dovrà considerarsi giustificato in base alle competenze specifiche dell'organo a composizione più ristretta, chiamato a dare «attuazione», in più riprese, agli obiettivi di fondo emersi nella base del partito. Ciò nondimeno, un corretto funzionamento democratico dell'organizzazione richiederà che all'organismo formato da un maggior numero di associati siano attribuite alcune forme di controllo nei confronti dell'organismo superiore nella scala gerarchica; al primo, ad esempio, dovrà essere consentito periodicamente di scegliere nuovi delegati e di promuovere la convocazione della propria assemblea per discutere le scelte e le strategie oggetto delle delibere degli organismi superiori.

(6) L'esclusione degli iscritti al partito potrà avvenire soltanto per «gravi motivi». A fronte del provvedimento di espulsione da parte dell'organo associativo variamente denominato (collegio dei probiviri o commissione di garanzia), l'interessato avrà diritto di impugnare l'espulsione nei termini fissati dalla legge. Le clausole statutarie o le delibere che escludessero l'impugnazione da parte dell'escluso saranno

nulle. Gli statuti potranno prevedere l'adozione, da parte degli organi associativi, di ulteriori sanzioni, oltre a quella dell'esclusione (quali la penale, il biasimo, la censura, la sospensione dei diritti associativi, e così via). Si dovrà stabilire, però, che: (a) le sanzioni in esame potranno essere comminate soltanto per inadempimento degli obblighi degli associati; (b) gli interessati potranno sempre impugnare i provvedimenti notificati nei termini previsti dalla legge; (c) potranno domandare che le sanzioni inflitte siano equamente diminuite dal giudice quando risultino manifestamente eccessive.

(7) Le «primarie», indette per la scelta dei candidati alle cariche rappresentative e dei partiti, potranno essere aperte non soltanto agli iscritti ma anche agli «elettori» (o simpatizzanti) rispondenti a determinati requisiti previsti dal partito. I diritti degli elettori, peraltro, dovranno essere strettamente connessi all'espressione del voto in occasione delle elezioni primarie. Ad essi non saranno attribuiti ulteriori diritti di partecipazione alla vita del partito (essendo, queste, prerogative che spettano soltanto agli iscritti). Ferma la necessità che le primarie siano previste dallo statuto, la legge potrà prevedere che: (a) lo statuto disciplini, analiticamente, le modalità di svolgimento delle primarie, senza che di esse debba occuparsi un apposito regolamento (o prevedendo che quest'ultimo intervenga a dettare soltanto alcune regole di dettaglio, nell'ambito della cornice già individuata nello statuto); (b) lo statuto si occupi delle primarie, rimettendo però la sua disciplina ad un apposito regolamento. In ogni caso, in ossequio al principio della democrazia interna dei partiti politici, dovrà prevedersi che agli iscritti sia consentito di: (i) partecipare alla determinazione della composizione degli organi che presiedono allo svolgimento delle elezioni primarie; (ii) esprimere un giudizio sull'operato degli stessi organi; (iii) concorrere alla modificazione delle regole statutarie anche nella parte in cui esse disciplinano le primarie.

(8) Ogni partito politico avrà un sito ufficiale, il cui dominio dovrà essere intestato al partito stesso.

Il legislatore della riforma, sulla scia della recente esperienza del Codice del terzo settore, sarà chiamato pure a selezionare una serie di norme del diritto societario che ben potrebbero applicarsi direttamente ai partiti politici: vengono in considerazione, in particolare, gli artt. 2372, comma 5, 2373, 2382, 2475-ter, 2540, commi 3, 4, 5 e 6 c.c.; ed ancora, gli artt. 2392, 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis, 2395, 2407 e 2409 c.c.

Dal Codice del terzo settore, inoltre, potrà essere attinta quella norma

che disciplina l'ingresso degli aspiranti associati (art. 23 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Si potrà così stabilire che, in assenza di una diversa disposizione statutaria, l'ammissione di un nuovo iscritto sia fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione. L'organo competente, entro un determinato numero di giorni, dovrà motivare la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione e comunicarla agli interessati. Chi ha proposto la domanda sarà ammesso, entro un tempo decorrente dalla comunicazione della deliberazione di rigetto, a chiedere che sull'istanza si pronunci l'assemblea o un altro organo eletto da quest'ultima.

Non sembra, invece, che sia meritevole di conferma la disciplina speciale prevista dall'art. 6-*bis*, comma 1, della l. 3 giugno 1999 n. 157, secondo cui i creditori dei partiti e movimenti politici non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi abbiano agito con dolo o colpa grave. La norma, al di là dei sofismi che si sono spesi per la sua difesa, istituisce un inammissibile privilegio per i partiti politici che non trova una plausibile giustificazione e finisce per ledere il ceto creditorio, il quale ha diritto di invocare la responsabilità di chi agisce per i partiti anche quando la colpa invocata non abbia il carattere della gravità.

5. *L'importanza del dibattito*

Da ultimo, va ricordato almeno un ulteriore argomento svolto da coloro che si oppongono ad una legge sui partiti politici: i numerosi disegni di legge presentati nel tempo sono puntualmente naufragati²⁷. Talché, sarebbe inutile discutere di una legge che gli stessi protagonisti della politica (ossia coloro che sarebbero chiamati ad approvarla) non vogliono. Pure in questo caso si è di fronte ad un atteggiamento rinunciatario che non va incoraggiato.

Innanzitutto, le *chance* di terminare l'*iter* legislativo nella materia che ci occupa sono destinate ad aumentare allorché l'articolato normativo sia formato da pochi ed essenziali punti sulla democraticità delle orga-

²⁷ Un resoconto delle varie iniziative legislative degli ultimi anni può leggersi in G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 270 sgg.

nizzazioni partitiche. Non si tratta, dunque, di congegnare meccanismi artificiosi e analitici, che certamente desterebbero sospetto e avversità: occorre mettere nell'agenda del legislatore «condivisi» tratti di democraticità interna, sancendone il carattere inderogabile.

Inoltre, riprendendo quanto appena rilevato, si potrebbe pensare ad una riforma costituzionale, la quale preveda uno statuto «minimo» di democraticità per i partiti politici. Spetterà poi al Parlamento, nel solco di quanto previsto dalla Carta fondamentale, adottare una disciplina legislativa *ad hoc*²⁸.

Infine, è auspicabile che della questione si facciano seriamente carico gli intellettuali, gli studiosi delle scienze sociali e politiche, i sociologi, i giuristi, chiamati a contribuire alla costruzione di nuovi scenari e nuovi assetti normativi. Allo stesso tempo, ritengo che il tema della democrazia interna dei partiti politici debba diventare sempre più oggetto di discussione da parte della c.d. società civile, ossia di quel movimento di opinione e di proposte che nasce e si diffonde, trasversalmente, a prescindere dalla (ormai labile) dichiarazione di appartenenza politica.

Abstract - The debate on internal democracy in political parties is as timely as ever. This paper addresses this issue, calling for action by the legislature to enable members to effectively participate in the various

moments of party life. In addition, the paper responds to the various objections that have been raised from time to time regarding a reform that addresses the issue of internal democracy.

²⁸ Cfr. M.V. DE GIORGI, *È la politica, bellezza*, in “Nuova giur. civ. comm.”, n. 10, 2016, p. 1343, che ricorda l’approccio alla materia in Germania: il *Parteiengesetz (PartG)* del 24.7.1967, nella nuova versione pubblicata il 31.1.1994, modificata il 23.10.2011, regola in 41 §§ la disciplina dei partiti politici ed il loro finanziamento privato e pubblico.

Autori

Emanuele **Tuccari**, ricercatore di Diritto privato nell'Università di Pavia.

Silvia **Illari**, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pavia.

Alessandra **Quarta**, professore associato di Diritto privato nell'Università di Torino.

Flavio **Chiapponi**, ricercatore di Scienza politica nell'Università di Pavia.

Eugenio **Salvati**, ricercatore di Scienza politica nell'Università di Pavia.

Federico **Bonomi**, dottorando di ricerca in Politics nell'Università LUISS "Guido Carli".

Giovanni **Iorio**, professore ordinario di Diritto privato nell'Università di Milano – Bicocca.

QUADERNI DELLA RIVISTA «IL POLITICO»

37. Pubblico e privato. Problemi ed esperienze a confronto (a cura di S. Beretta, 1992, pp. 168).
38. The evaluation of social policies: experiences and perspectives/L'évaluation des politiques sociales: expériences et perspectives (Edited by/édité par M. Ferrera, 1993, pp. 164).
39. Esperienza giuridica e secolarizzazione (a cura di D. Castellano e G. Cordini, 1994, pp. XX-346).
40. L'Europa dopo Maastricht. Problemi e prospettive (a cura di S. Beretta, 1994, pp. 102).
41. Problemi strutturali dell'economia italiana (a cura di S. Beretta, 1995, pp. 94).
42. Verso il completamento dell'integrazione europea. Aspetti reali e finanziari (a cura di S. Beretta, 1996, pp. VIII-122).
43. Italia e Turchia. Nuovi contributi dal punto di vista comparato/Turkey and Italy. Further insights in comparative points of view (Convegno internazionale. Università di Pavia, 8-9 ottobre 1993).
44. I settanta anni della facoltà di Scienze Politiche di Pavia. Atti del Convegno di studi. Università di Pavia (a cura di A. Colombo, 1998, pp. VIII-136).
45. «Il Politico»: Indice cinquantennale/Cumulative Index 1950-1999 (a cura di P. Scaramozzino, 2000, pp. XXIV-356).
46. L'Europa e i ruoli della Turchia (a cura di G. Calchi Novati e M.A. Di Casola, 2001, pp. 190).
47. Cultural and Political Identities in India (a cura di S. Casci, 2002, pp. X-102).
48. Storici italiani del pensiero politico (a cura di A. Colombo, 2002, pp. 64).
49. M. Mugnaini, Le Spagne degli Italiani. La «penisola pentagonale» tra politica internazionale e storiografia (2002, pp. XII-126).
50. F. Terranova: Il federalismo di Mario Albertini. (Presentazione di A. Colombo, 2003, pp. XX-198).
51. Quale Europa? Atti della quarta giornata de "Il Politico" (a cura di P. Scaramozzino, 2004, pp. VIII-184).
52. Le modifiche alla parte seconda della Costituzione (a cura di G. Cordini, 2005, pp. XII-172).
53. P. Scaramozzino, Diario e numeri di una crisi. La transizione elettorale in Italia: 1990-2001 (a cura di G. Sani, 2007, pp. 274).
54. D. Bolech Cecchi, Alle origini di un'inimicizia. Italia-Cecoslovacchia 1918-1922 (2008, pp. 217).
55. Politica estera dell'Italia e dimensione mediterranea: storia, diplomazia, diritti (a cura di S. Beretta e M. Mugnaini, 2009, pp. 214).
56. V. Pepe, Saggi vichiani. Riflessioni sul programma di un "corso di legislazione comparata" di Vincenzo Cuoco (2010, pp. 92).
57. Verso un debito pubblico europeo? (a cura di S. Beretta e F. Osculati, 2012, pp. 148).
58. Oltre il soffitto di cristallo. Il difficile cammino delle donne (a cura di Anna Rita Calabrò, 2012, pp. 175).
59. D. Argondizzo, 1945-1947. Il bicameralismo in Italia tra due modelli mancati. Congresso USA e Stortinget (2013, pp. 188).
60. Servizi e impese pubbliche in Europa tra convergenza e sussidiarietà (a cura di G. Paramithiotti, 2013, pp. 175).
61. M. Mazza, L'amministrazione della giustizia nella colonia eritrea (2015, pp. 636).
62. D. Bolech Cecchi, Eitel Friedrich Moellhausen. Un diplomatico tedesco amico degli italiani (1939-1945) (2016, pp. 137).
63. M. Albertini, Nationalism, Federalism, and European Integration (a cura di G. Montani, 2017, pp. 296).
64. L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma (a cura di Giulia Rossolillo, 2019, pp. 119).
65. Pensiero economico e istituzioni pubbliche. Saggi e ricordi per Italo Magnani (a cura di S. Beretta e S. Colloca, 2022, pp. 112).
66. Partiti politici: Istituzioni, associazioni, movimenti (a cura di E. Tuccari, 2024, pp. 168).