

CAPITOLO PRIMO

IL METODO DEMOCRATICO ALL'INTERNO DEI  
PARTITI: QUADRO COSTITUZIONALE  
E QUESTIONI APERTE

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali e preliminari. – 2. Il progressivo affermarsi della questione della democrazia interna dei partiti nell'evoluzione dello Stato costituzionale. – 3. L'acceso confronto in Assemblea Costituente sui profili relativi alla democrazia nei partiti. – 4. Alcune riflessioni sul quadro attuale alla luce degli esiti dei lavori dell'Assemblea Costituente. – 5. Il metodo democratico all'interno dei partiti nella Costituzione italiana. – 6. La giurisprudenza costituzionale dalle origini sino alle ultime sentenze sulle leggi elettorali. Un'interpretazione restrittiva sugli spazi di intervento del legislatore? – 7. Cenni di diritto comparato: un *trend* europeo orientato ad una disciplina pubblicistica dei partiti. – 8. Questioni aperte.

1. *Considerazioni generali e preliminari*

La questione della democrazia interna dei partiti politici appare, oggi, particolarmente attuale e complessa. Ci si trova in un contesto nel quale la crisi della tradizionale rappresentanza politica si accompagna ad una evidente crisi dei partiti sotto il profilo della capacità di rappresentare le istanze provenienti dalla società civile e della loro legittimazione agli occhi dei cittadini. Questa crisi, peraltro, non riesce a trovare uno sbocco, o quantomeno un tentativo di risposta, nell'adozione di una legge di disciplina dei partiti politici che tenti di riannodare il filo del dialogo tra partiti e società civile.

Al tempo stesso, però, le difficoltà dei partiti politici sul piano della loro capacità di rappresentanza non hanno comunque comportato un ridimensionamento del loro ruolo nelle istituzioni e, inoltre, la loro influenza nel processo decisionale appare tutt'oggi piuttosto evidente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento della questione si rinvia alle considerazioni conclusive contenute nel Capitolo Quinto e, in particolare, al par. 1.

La crisi della rappresentanza politica e le difficoltà che deve affrontare il modello della democrazia rappresentativa nelle democrazie occidentali sono evidentemente connesse alle difficoltà di legittimazione dei partiti politici. Partiti che sono andati configurandosi sempre di più, a partire dalla seconda metà del Novecento e per mezzo delle Costituzioni rigide del Secondo Dopoguerra, come *gli* strumenti della rappresentanza<sup>2</sup>. È attraverso i partiti politici che si rafforza il collegamento tra il popolo sovrano dell'art. 1 della nostra Costituzione ed il circuito decisionale Parlamento-Governo. Un collegamento che è generale e permanente e riguarda tutte le fasi del circuito rappresentativo<sup>3</sup>, non riducendosi al momento del confronto elettorale.

Se, dunque, i partiti hanno progressivamente assunto il ruolo fondamentale di cerniera, di *trait d'union* tra cittadini e potere politico, è evidente che le dinamiche della rappresentanza sono influenzate dai sistemi dei partiti e dall'organizzazione interna dei partiti stessi<sup>4</sup>. Il che porta a ritenere che il livello di democrazia interna dei partiti politici in relazione al loro funzionamento sia una variabile da tenere in considerazione anche alla luce del suo impatto sulla qualità della rappresentanza politica.

Non fosse altro che per queste brevi considerazioni iniziali, il tema del rispetto dei requisiti di democraticità all'interno dei partiti politici appare centrale.

Secondo una definizione generale comunemente accettata dalla dottrina politologica, la democrazia interna dei partiti fa riferimento ad un ampio spettro di metodi finalizzati a coinvolgere gli iscritti (o gli elettori e i simpatizzanti) nelle procedure di deliberazione e nel processo decisionale interno dei partiti<sup>5</sup>. Il tema della democrazia interna si pone, in particolare, in relazione ad alcuni aspetti del funzionamento di questa particolare tipologia di associazioni, quali, ad esempio: la selezione delle candidature per le elezioni; l'elezione della maggiori cariche interne; la partecipazione degli associati al processo decisionale; i diritti dei singoli associati nel partito; le modalità di

---

<sup>2</sup> Così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985, 207 ss.

<sup>3</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, 67.

<sup>4</sup> Cfr. P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990, 189 ss.

<sup>5</sup> Cfr. S. SCARROW, *Implementing intra-party democracy*, National democratic Institute for International Affairs, Washington DC, 2005, 3: «Intra-party democracy is a very broad term describing a wide range of methods for including party members in Intra-party deliberation and decision making».

accesso ed iscrizione; le procedure di espulsione; la tutela delle minoranze interne. Se si pensa ad alcune delle vicende politiche degli ultimi anni si ricorderà che questi aspetti sono stati spesso al centro dei conflitti interni ai partiti. Si tratta di questioni che sembrano porsi con sempre maggiore forza, tanto in relazione ai partiti più “tradizionali”, che sono comunque in continua trasformazione e “scomposizione”, quanto al Movimento 5 Stelle, nuovo movimento politico che è ormai da alcuni anni una delle maggiori forze politiche nel Paese.

Le questioni “interne” ai partiti sembrano dunque esercitare un’influenza sempre maggiore all’“esterno”, nel circuito rappresentativo e, in particolare, sulla qualità stessa della rappresentanza politica. L’organizzazione interna di partiti e movimenti politici riguarda anche le modalità con cui viene data la possibilità di realizzare o meno, in concreto, quel diritto dei cittadini, previsto dall’art. 49 Cost., di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale: di realizzare, quindi, in ultima istanza, il modello di democrazia rappresentativa che prefigura chiaramente la nostra Costituzione. Una democrazia rappresentativa “mediata” dalla partecipazione diretta dei cittadini che concorrono a determinare la politica nazionale attraverso i partiti. Sotto questo profilo, dunque, il ruolo che l’art. 49 Cost. assegna ai partiti è anche finalizzato ad impedire alcuni dei principali rischi della democrazia rappresentativa come il distacco tra eletto ed elettore e la delega al rappresentante di tutte le decisioni.

Allo stato attuale, la dottrina giuspubblicistica italiana sembra convergere sull’opportunità di una disciplina legislativa relativa ai partiti politici<sup>6</sup>. Il che, peraltro, appare assai significativo perché implica il superamento di un’impo-

---

<sup>6</sup> Lo spartiacque, sul punto, può forse essere considerato il Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 2008 ed il relativo Volume che ne ha raccolto gli atti: AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*. AIC – *Annuario 2008*, Napoli, 2009. Si vedano, in particolare, sul punto, i saggi di S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*; A. BARBERA, *Relazione di sintesi*; P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*. V., inoltre, G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in Astrid on-line, 2012; S. GAMBINO, *Una rilettura dell’art. 49 cost.; la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005. La dottrina si era comunque già confrontata in precedenza sull’opportunità di un intervento legislativo in materia. V., in particolare, V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., 230 ss; G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975; T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. Cost.*, 1979 5 ss.; C. ROSSANO, voce *Partiti politici* in *Enc. giur.*, Roma, 1990. Sulla questione della democrazia interna ai partiti nell’ambito di una disciplina pubblicistica degli stessi si veda, innanzitutto, C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984.

stazione tradizionalmente improntata all'estrema prudenza sul punto, prudenza che era dettata da un'interpretazione dell'art. 49 Cost. indubbiamente legata a ragioni storico-costituzionali e di contesto politico, come si vedrà a breve.

Allo stesso modo, pur considerando le oscillazioni della classe politica a riguardo, si deve comunque registrare un progressivo e costante aumento, nelle ultime legislature, delle proposte di legge sulla regolamentazione dei partiti politici. A ciò si aggiunge un altro dato oggettivo di indubbio rilievo: l'approvazione, per la prima volta nell'esperienza repubblicana, di un disegno di legge sui partiti politici presso la Camera dei deputati nel giugno 2016 che, però, si è poi arenato a Palazzo Madama<sup>7</sup>. In questo contesto, peraltro, va da subito evidenziato che il legislatore ha introdotto per la prima volta, a partire dal 2012, alcune norme riferibili alla democrazia interna dei partiti, anche se direttamente connesse alla questione relativa al loro finanziamento<sup>8</sup>.

Le ultime, pur incomplete, evoluzioni di questi anni rappresentano comunque un passo in avanti in un ambito in cui, tradizionalmente, il diritto pubblico si incrocia con il diritto privato<sup>9</sup> ma che, anche a causa della perdurante assenza di una disciplina legislativa sui partiti, ha sino ad oggi visto prevalere di gran lunga la dimensione privatistica in relazione alle norme di regolamentazione della vita dei partiti.

---

<sup>7</sup> Si fa riferimento al disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati l'8 Giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica". Il testo è successivamente passato all'esame del Senato dove si è sostanzialmente arenato. A pochi mesi dalla fine della XVII legislatura sembra assai difficile ipotizzare che il testo di legge possa essere discusso e approvato in via definitiva dal parlamento.

<sup>8</sup> Le prime disposizioni erano contenute nella legge n. 96 del 2012, recante "Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali". Il successivo intervento, sempre in relazione al finanziamento pubblico dei partiti, è contenuto nella Legge 21 febbraio 2014, n. 13 – conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante "abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore". Per un'analisi della novella legislativa qui solo richiamata si rinvia alla Sezione II del Capitolo Secondo.

<sup>9</sup> Come osserva S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1995, 705 ss., diritto pubblico e diritto privato concorrono a disegnare la disciplina giuridica dei partiti politici, alla stessa stregua in cui l'assetto costituzionale del sistema dei partiti risente della posizione fatta nell'ordine giuridico ai partiti individualmente considerati. Posizione che, per un verso o per l'altro, è però condizionata dall'assetto costituzionale.

Il fondamento della disciplina va certamente ricercato nella Costituzione e, in particolare, nell'art. 49 Cost. In questo articolo, il riferimento al diritto dei cittadini di associarsi in partiti – e, pertanto, la natura associativa degli stessi – rimanda alla libertà che il diritto privato garantisce ai partiti applicando in materia le norme codicistiche riferite alle associazioni non riconosciute<sup>10</sup>. Si tratta, dunque, di una libertà collegata al diritto di associazione che ha però finito per comprimere e limitare eccessivamente i diritti dei cittadini associati in partiti e l'adeguamento a *standard* soddisfacenti di democrazia interna.

Un altro aspetto da prendere in considerazione in via preliminare è collegato a questioni, per così dire, definitorie. Ci si riferisce alla domanda su che cosa si debba intendere per partiti politici. La questione si pone, in particolare, se si prende in considerazione il fenomeno recente della nascita di movimenti politici che, in aperta opposizione rispetto a ciò che rappresentano o hanno rappresentato i tradizionali partiti, si presentano davanti al corpo elettorale rimarcando una netta discontinuità, di più, una diversità genetica, rispetto a questi ultimi. A tale riguardo si ritiene, comunque, che possa rimanere sempre valida l'identificazione di un partito politico con un'associazione politica che si caratterizza per l'elemento – essenziale – della partecipazione alle competizioni elettorali<sup>11</sup>.

Il legislatore non ha sino ad oggi fornito un'adeguata risposta sul punto. La legge n. 96 del 2012<sup>12</sup>, relativa alla riduzione del finanziamento pubblico

---

<sup>10</sup> Ci si riferisce alle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute che vanno dall'art. 36 all'art. 38. Sulla "prevalenza" del diritto privato sul punto, v. la tradizionale dottrina e, in particolare, P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, In *Persona e comunità*, Bologna, 1962, 139 ss.; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, art. 36-42, in SCIALOJA-BRANCA (a cura di), *Comm. Cod. civ.*, Bologna, 1967, 161 ss..

<sup>11</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 120. Analogamente, del resto, anche la più rilevante dottrina politica e sociologica ha individuato nella partecipazione alle elezioni politiche l'elemento decisivo che contraddistingue tali organizzazioni politiche, al di là della loro denominazione, dalle altre. Si veda, sul punto, G. SARTORI, *Parties and Party systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976, 63, secondo cui un partito è «any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free) candidates for public office»; M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1974, 282 ss. secondo cui i partiti sono nella loro intima essenza delle organizzazioni liberamente create e miranti a un libero reclutamento il cui fine «è sempre la ricerca di voti per elezioni a cariche politiche».

<sup>12</sup> Legge n. 96/2012 recante "norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali".

ai partiti faceva opportunamente riferimento a partiti politici e movimenti politici. Successivamente, la legge n. 13 del 2014 ha fornito una definizione di partiti politici ancorata all'art. 49 Cost.<sup>13</sup>, ma ha omesso di estendere tale riferimento ai movimenti politici. Da ultimo, il richiamato disegno di legge sui partiti politici approvato alla Camera dei deputati nel 2016 ha allargato il campo in maniera condivisibile, facendo riferimento, all'art. 2, al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti, movimenti e gruppi politici organizzati per concorrere alla formazione dell'indirizzo politico.

Tale questione terminologica, peraltro, va affrontata preliminarmente anche perché, attualmente, alcuni dei principali partiti politici italiani – Forza Italia; Lega Nord; MoVimento 5 Stelle – si auto-definiscono, all'interno dei propri statuti, movimenti politici<sup>14</sup>. Tenendo in considerazione questo aspetto, quando si farà riferimento in questo lavoro ai partiti politici si utilizzerà un'accezione “allargata” del termine che comprende partiti, movimenti e gruppi organizzati accomunati dall'elemento distintivo di prendere parte alle competizioni elettorali concorrendo alla formazione dell'indirizzo politico<sup>15</sup>. Attraverso la partecipazione alle elezioni, dunque, partiti e movimenti acquisiscono una significativa dimensione costituzionale e, di conseguenza, sono assimilabili tra loro sotto l'aspetto del rilievo costituzionale<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup>In base all'art. 2 della legge, «i partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale».

<sup>14</sup>Rispettivamente: art. 1 dello Statuto di Forza Italia; art. 1 dello Statuto della Lega Nord. Per quanto riguarda il Movimento 5 Stelle, oltre a fare riferimento al suo essere “movimento” a partire dalla propria denominazione, nell'art 1 del suo “non Statuto” si dichiara una “non associazione”. Anche Fratelli d'Italia si definisce, nel proprio statuto, “movimento politico”. Viceversa, il Partito Democratico ed il Nuovo Centro Destra (ora Alternativa Popolare) si autodefiniscono partito politico all'interno dei rispettivi statuti.

<sup>15</sup>Si fa quindi qui riferimento a movimenti e gruppi politici che partecipano alle competizioni elettorali. Per un inquadramento nel quadro costituzionale di movimenti e gruppi politici che non hanno come obiettivo la presentazione di proprie liste nelle competizioni elettorali, nonché sul loro rapporto con i partiti politici, v. P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, 84 ss. Sulle nuove forme di democrazia partecipativa “dal basso”, v. A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento NO TAV*, Napoli, 2011, 99 ss.

<sup>16</sup>Si veda, sul punto, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2010 che si esprime in favore di una assimilazione, sotto l'aspetto del rilievo costituzionale, tra partiti politici e movimenti politici che hanno finalità generale (politica, appunto). Lo stesso A. sottolinea anche la necessità di una ridefinizione della nozione costituzionale di partito politico, a fronte anche di una legislazione non soddisfacente sul punto. Accenna alla questione della necessità di una ridefinizione di partiti e movimenti anche E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011. Sulla

## 2. *Il progressivo affermarsi della questione della democrazia interna dei partiti nell'evoluzione dello Stato costituzionale*

Il tema della regolamentazione giuridica dei partiti politici, all'interno del quale si colloca la questione della loro democrazia interna, ha accompagnato le varie fasi che hanno contraddistinto il ruolo dei partiti nello Stato costituzionale di democrazia pluralistica e, prima ancora, nello Stato liberale.

Come noto, è possibile individuare anche in epoche storiche lontane l'esistenza di gruppi di persone in competizione tra loro per l'esercizio del potere politico e, quindi, l'esistenza di partiti<sup>17</sup>. Più recente è, però, la storia costituzionale del partito politico che prende le mosse dallo Stato costituzionale liberale-rappresentativo e si sviluppa nello Stato costituzionale di democrazia pluralista, sino a raggiungere il suo apice nella seconda metà del Novecento con il protagonismo dei partiti nelle istituzioni degli ordinamenti statali e nel circuito rappresentativo<sup>18</sup>.

L'evoluzione "costituzionale" dei partiti è delineata in maniera esemplare da Heinrich Triepel che individuò quattro fasi nel suo celebre saggio del 1930<sup>19</sup>, fasi che bene evidenziano il significativo sviluppo del ruolo dei partiti nello Stato costituzionale<sup>20</sup>: iniziale ostilità dello Stato nei confronti del partito politico; sostanziale indifferenza del diritto costituzionale; riconosci-

---

natura giuridica del partito e sulla varie definizioni elaborate in dottrina, si veda P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 121 ss.

<sup>17</sup> Sotto questo profilo, possono ritenersi partiti politici anche i gruppi di potere che si affermarono nelle *polis* greche e nella repubblica romana, le formazioni antagoniste che sorsero durante le guerre di religione. Si rinvia, sul punto, a M. DUVERGER, *Partiti politici*, Milano, 1970, 15 ss.; M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1974,, 282 ss.

<sup>18</sup> Con quello che è stato definito lo «Stato di partiti» le cui molteplici definizioni possono essere riassunte nel riconoscimento della fondamentale azione politica svolta dai partiti nei confronti delle istituzioni politiche dell'ordinamento statale (inteso in senso ampio) e, in genere, in ogni ambito in cui si realizzi un'attività politica. Cfr., in tal senso, C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, cit., 2.

<sup>19</sup> H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930. Celebre saggio recentemente tradotto in lingua italiana all'interno del Volume curato da E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO: H. TRIEPEL – *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, cui si rinvia per le approfondite analisi di questo fondamentale saggio sui partiti politici.

<sup>20</sup> Per un approfondimento relativamente all'evoluzione dei partiti politici nello stato costituzionale dal punto di vista della disciplina giuridica e di quella politologica si rinvia anche ai classici: M. DUVERGER, *Partiti politici*, cit.; G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, 1982; P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, cit.

mento giuridico dei partiti; e, da ultimo, inserimento degli stessi nell'organizzazione statale.

L'elemento chiave di questo percorso è rappresentato, per l'analisi che qui si vuole svolgere, dalla trasformazione dei partiti dello Stato liberale in partiti di massa, evoluzione che coincide con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato costituzionale di democrazia pluralistica.

I partiti politici dello stato liberale concentravano la loro azione all'interno del Parlamento, mentre la loro dimensione "esterna", la presenza nella società, l'assetto organizzativo, erano del tutto secondari. Si trattava di "partiti di notabili"<sup>21</sup> che agivano in un contesto caratterizzato dal suffragio elettorale ristretto che veicolava la rappresentanza politica e la partecipazione politica in una realtà sociale sostanzialmente omogenea. Esemplificativa, sotto questo punto di vista, l'esperienza dei due gruppi politici della Destra e della Sinistra presenti nel Parlamento italiano. Il partito era quindi uno dei canali di espressione della libertà di associazione e di opinione, ma non poteva espandersi né invadere le sfere di competenza esercitate dai poteri dello Stato<sup>22</sup>. Di qui l'iniziale ostilità e, successivamente, la sostanziale indifferenza dello Stato nei loro confronti cui fa riferimento Triepel.

Con il progressivo allargamento del diritto di voto, sino all'approdo al suffragio universale, il quadro si modifica radicalmente. La fine dello stato liberale, legata anche alla crisi di rappresentanza che quel modello aveva generato, ed il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse<sup>23</sup> vanno di pari passo con l'evoluzione dei partiti politici da partiti

---

<sup>21</sup> Sugli elementi caratterizzanti i "partiti dei notabili" si veda M. DUVERGER, *Partiti politici*, cit., 20 ss.; M. WEBER, *Economia e società*, cit., 713 ss.

<sup>22</sup> Lo stato liberale ottocentesco si caratterizza per una sostanziale agnosticismo non privo di ostilità nei confronti dei partiti politici. Il modello di rappresentanza, collegato al suffragio ristretto, non prevedeva la presenza di partiti organizzati e, in tale contesto, anche in Italia prevalse l'esigenza di tenere i partiti "lontani" dallo Stato per il timore che potessero agire come forze disgreganti l'unità statale, anche in considerazione del progressivo allargamento del suffragio elettorale. Partiti che finivano, peraltro, per identificarsi con i gruppi parlamentari. Sul ruolo dei partiti politici nello Stato liberale, v. C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 301 ss.; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, 532 ss.; S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013, 17 ss. Sullo sviluppo della rappresentanza come forma di organizzazione del potere politico nel costituzionalismo ottocentesco, v. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, 34 ss.

<sup>23</sup> Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralistica evolve anche il concetto di Stato di diritto, evoluzione legata anche alla diversa concezione della rappresen-



di notabili a partiti di massa<sup>24</sup>. Partiti che, facendosi espressione della “disomogeneità” sociale e del pluralismo politico, devono “uscire” dai recinti parlamentari e creare canali di collegamento costanti con il popolo ed il corpo elettorale. Il canale di rappresentanza organizzato in partito richiede quindi un’organizzazione stabile e permanente nella società che consenta di aggregare le domande da essa provenienti e trasferirle nel circuito decisionale parlamento-governo<sup>25</sup>.

Con il cruciale passaggio allo Stato pluriclasse che comporta, a partire dai primi del Novecento, il riconoscimento dei partiti politici da parte del diritto costituzionale e della legislazione elettorale, si pongono le basi per rendere i partiti dei «soggetti di diritto costituzionale»<sup>26</sup>, dimensione che acquisiranno in pieno con le Costituzioni del Secondo Dopoguerra. Sino all’ulteriore “salto di qualità” rappresentato dall’affermazione di quello «Stato dei partiti»<sup>27</sup> in cui i partiti sono andati ad assumere un ruolo centrale nello Stato di democrazia pluralistica.

---

tanza politica. Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *Lo Stato di diritto come valore in una dimensione “spaziale”*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2012. Come rileva l’A., lo Stato di diritto si afferma sulle ceneri dello Stato assoluto ed è consustanziale allo Stato liberale. La vittoria della rappresentanza politica con la rivoluzione francese fece sì che il diritto apparisse essenzialmente sotto forma di legge, il diritto positivo fosse in sostanza la legge deliberata dai rappresentanti e il passaggio al principio della conformità alla legge di ogni attività dello Stato diveniva il carattere essenziale dello Stato di diritto, assegnandosi così un potere illimitato al legislatore. Con l’avvento di costituzioni non più e non solo documenti politici ma dotati di normatività vincolante viene riconosciuta nella scala gerarchica delle fonti del diritto la supremazia delle norme costituzionali sulle leggi. Norme costituzionali che sono quindi in grado di contenere o, meglio, limitare anche l’espressione della rappresentanza politica.

<sup>24</sup> Sono gli stessi partiti politici a consentire l’ingresso delle grandi masse nella dimensione statale della politica: esse divengono fondamento e sostegno del potere politico. Cfr., a riguardo, F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*. L’attualità del saggio di Heinrich Triepel, in E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO: H. TRIEPEL – *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit., 26 ss.

<sup>25</sup> Si arriva così all’aspetto caratterizzante del moderno “Stato di Partiti” nel quale il partito assume un ruolo fondamentale e centrale nel processo di integrazione politica del popolo. V., in tal senso, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., che rimanda allo scritto di G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der moderner Demokratie*, 1952, 89 ss.

<sup>26</sup> Qualifica data ai partiti, in forza dell’art. 49 Cost. e al di là della loro disciplina di diritto privato come di diritto pubblico, da A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008.

<sup>27</sup> Sullo “Stato dei partiti” all’interno del quale i partiti politici diventano i soggetti protagonisti della determinazione dell’indirizzo politico di maggioranza, si rinvia a G. LEIBHOLZ, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in ID., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, Milano, 1989.

In partiti che modificano radicalmente il proprio profilo e rendono strutturale e ramificata la loro presenza nella società la questione della democrazia interna si pone, per così dire, di riflesso, rispetto alla loro funzione primaria. Se, infatti, essi rappresentano il canale di mediazione ed il collegamento tra società civile e potere politico, la loro ragion d'essere risiede nel garantire il carattere puramente democratico delle democrazie rappresentative e la sua continuità nel tempo, non riducendolo, quindi, agli appuntamenti elettorali. Ma questo carattere democratico che costituisce l'essenza dei partiti non può scomparire nella loro vita interna e nelle regole che ne disciplinano il funzionamento<sup>28</sup>.

Non è un caso, peraltro, che l'origine del dibattito tra i giuristi sulla democrazia interna dei partiti risalga al periodo della Repubblica di Weimar, con l'affermarsi del pluralismo dei partiti nell'ambito di una democrazia pluralistica. Dibattito che avviene all'interno di una discussione più ampia tra l'alternativa di fondo che, da quel momento, riguarda la dimensione dei partiti politici nel diritto costituzionale: riduzione del partito politico al suo profilo "privatistico" e associativo che lo relega ai margini del diritto pubblico; o, al contrario, riconoscimento del ruolo determinante dei partiti nella democrazia rappresentativa e conseguente rilievo pubblicistico degli stessi<sup>29</sup>.

Per Carl Schmitt i partiti politici non potevano avere un profilo costitu-

---

<sup>28</sup> Osserva a riguardo A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, che se si riconosce il ruolo di mediazione-integrazione dei partiti politici nell'apparato statale e, in particolare, se se ne afferma la rilevanza e la centralità, allora le modalità in cui essi integrano al proprio interno i propri iscritti costituisce condizione imprescindibile del loro stesso operare in funzione di mediazione-integrazione.

<sup>29</sup> Il dibattito dei giuristi weimariani partiva da una premessa non trascurabile: la Costituzione di Weimar si limitava a fare riferimento ai partiti per stabilire che "gli impiegati sono al servizio della collettività, non di un partito" (art. 130). Il silenzio della Costituzione sui partiti generava una sostanziale contraddizione rispetto alla realtà costituzionale che andava sviluppandosi e che evidenziava un ruolo di rilievo primario dei partiti politici. Dibattito imponente e importante che vede confrontarsi, da un lato, Schmitt, Triepel, Leibholz che, pur nelle diversità degli approcci, propendevano per limitare il ruolo dei partiti alla loro dimensione associativa, e, dall'altro Kelsen e Radbruch che invece assegnavano un rilievo costituzionale ai partiti. Schmitt riteneva, infatti, che la Costituzione del '19 non avesse ignorato per caso i partiti poiché si trattava di formazioni sociologicamente così poco strutturate e fluide da poter essere considerate, appunto, come non esistenti. Viceversa, Kelsen sottolineava il rilievo costituzionale dei partiti ritenendo che la moderna democrazia si fondasse sui partiti la cui importanza cresceva in parallelo con una maggiore applicazione del principio democratico. Per un'approfondita analisi di questo dibattito, V. C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, cit., 19 ss.

zionale poiché si trattava di formazioni prive di ogni solidità, non strutturate e portatrici di interessi particolari e non generali che, in quanto tali, potevano influire negativamente sull'assetto statale<sup>30</sup>.

Hans Kelsen, viceversa, vede nei partiti il loro assoluto rilievo costituzionale poiché ritiene che il modello democratico connesso allo stato pluriclasse si fondi *in toto* sui partiti politici, «la cui importanza diviene tanto maggiore quanto maggiore applicazione trova il principio democratico»<sup>31</sup>. A giudizio di Kelsen, se in uno stato democratico e pluralista agiscono partiti politici non democratici nel loro funzionamento, la conseguenza è quella di avere processi decisionali con cui si forma la volontà generale che si contraddistinguono per il loro carattere «aristocratico-autoritario»<sup>32</sup>. Sul punto, già allora Kelsen osservava che la realtà dell'organizzazione interna dei partiti – anche di quelli con programmi politici molto democratici – offriva al cittadino «un'autonomia democratica assai scarsa». Di conseguenza, il riconoscimento costituzionale dei partiti politici deve anche avere l'obiettivo di democratizzare i loro assetti interni, in maniera tale da poter disciplinare lo stesso pluralismo nell'ottica della democrazia<sup>33</sup>.

È in quest'ultimo, decisivo, passaggio che si possono rinvenire le basi di partenza per un'analisi sul tema della democrazia nei partiti. Ed è da questa

---

<sup>30</sup>C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, 129 ss., secondo il quale la Costituzione del '19 non aveva ignorato per caso i partiti poiché si trattava di formazioni sociologicamente così poco strutturate e fluide da poter essere considerate, appunto, come non esistenti. Inoltre, a suo giudizio, con la democrazia pluralistica di cui il pluralismo dei partiti è una espressione, grazie al fatto che i partiti entrano in competizione gli uni con gli altri si impedisce che «lo Stato totale in quanto tale si ponga in risalto con quella stessa veemenza che ha già manifestato negli Stati cosiddetti a partito unico, la Russia sovietica e l'Italia». Tuttavia, ogni gruppo di potere organizzato «dalla società di canto e dal club sportivo all'autodifesa armata, per quanto possibile cerca di realizzare la totalità in se stessa e per se stessa». Rimane ancora intatta, sotto questo profilo, la visione del partito come minaccia per lo Stato. In assonanza, in questo, con H. TRIEPEL – *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit., che parla apertamente di una degenerazione della vita statale a causa della visione individualistica ed atomistica dei partiti diffusasi nello «Stato dei partiti».

<sup>31</sup>H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1981, 55 ss., secondo il quale l'avversione nei confronti dei partiti tipica del liberalismo ottocentesco ed il loro mancato riconoscimento palesavano, in realtà, una visione antidemocratica. Emerge qui, quel collegamento tra riconoscimento del ruolo dei partiti nello Stato pluriclasse e sviluppo della democrazia che è la condizione di partenza per assegnare rilievo costituzionale ai partiti.

<sup>32</sup>Cfr. H. KELSEN, *La democrazia*, cit., 64.

<sup>33</sup>Cfr. C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, cit., 29 ss., che mette in evidenza l'importanza, in questo passaggio di Kelsen, che la costituzionalizzazione dei partiti ha per la razionalizzazione degli istituti democratici.

impostazione che l'art. 21 del Grundgesetz prenderà le mosse per assegnare rilievo costituzionale ai partiti e richiedere che la loro organizzazione interna si conformi ai principi democratici<sup>34</sup>.

### *3. L'accesso confronto in Assemblea Costituente sui profili relativi alla democrazia nei partiti*

Il resoconto dei lavori dell'Assemblea Costituente attorno a quello che sarebbe divenuto l'art. 49 Cost. restituisce un approfondito ed acceso confronto sul ruolo dei partiti politici nello Stato costituzionale<sup>35</sup>. Si trattò di un'ampia discussione tra l'opzione più "minimalista" che intendeva preservare la libertà di associazione in partiti regolamentandone il meno possibile l'azione e quella che, viceversa, propendeva per riconoscere ai partiti stessi personalità giuridica stabilendo anche delle regole relative al loro funzionamento.

Particolarmente stimolante appare, poi, per lo studio che si vuole svolgere, il vivace dibattito che caratterizzò i lavori per quanto riguarda la questione della democrazia interna dei partiti.

Nella riunione del 19 novembre 1946 della Prima Sottocommissione vennero inizialmente posti in discussione gli articoli presentati, rispettivamente, dagli onorevoli Merlin e Mancini: «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 eguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare»; e dall'on. Basso: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese».

Vi sono, in queste prime formulazioni, elementi di assoluto rilievo: l'inserimento in Costituzione dei partiti collegato al diritto di associazione; la presenza del «metodo democratico»; il rinvio alla legge per le regole di fun-

<sup>34</sup> Si rinvia, sul punto, al par. 5 di questo Capitolo.

<sup>35</sup> Per una ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente sui partiti politici si rimanda a 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*, cit., 51 ss.; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, 2011, 97 ss.; G. PASQUINO, *Art. 49*, cit.; M. CERMEL, *La democrazia nei partiti, I. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, Padova, 1998, 47 ss.; G. E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 496 ss.

zionamento dell'organizzazione-partito; la funzione-chiave di determinazione della politica nazionale. Quel che non viene esplicitamente menzionato è la democrazia interna dei partiti, anche se il riferimento al metodo democratico e al diritto di organizzarsi democraticamente in partito potrebbero, teoricamente, ricomprenderla.

Inizialmente, il dibattito sulla democrazia interna rimase sottotraccia ed il vivace confronto tra democristiani, comunisti e socialisti riguardò il riferimento ad una disciplina legislativa dei partiti contenuto nella proposta Merlin-Mancini che i comunisti ritenevano lesivo della libertà di organizzazione dei partiti.

Aleggiava già, in quella discussione, lo spettro di una futura disciplina legislativa sui partiti che avrebbe potuto mettere fuori legge il Partito Comunista, in ragione del suo richiamarsi alla dittatura del proletariato e del mancato rispetto del metodo democratico nella sua azione politica. L'intervento di Palmiro Togliatti testimonia bene la tensione esistente in Sottocommissione riguardo al dibattito sulla disciplina dei partiti politici. Premettendo che si stava discutendo «sull'argomento più delicato dell'organizzazione dello Stato democratico», Togliatti riteneva che non si dovesse formulare un articolo che potesse divenire il pretesto per misure antidemocratiche e si dichiarava, invece, disponibile a votare la proposta dell'on. Basso, integrata, però, da un riferimento al divieto di riorganizzazione del partito fascista. La forte tensione attorno alla disciplina costituzionale dei partiti politici è confermata dallo sviluppo del dibattito che seguì alla proposta di Togliatti e che portò ad un duro scontro tra quest'ultimo e Giorgio La Pira<sup>36</sup>.

Al termine dei lavori, venne approvata, con un solo voto contrario, la proposta dell'on. Basso.

Nella seduta del 20 novembre, venne discusso il secondo articolo presentato il giorno precedente dall'on. Basso: «Ai partiti politici che nelle votazioni pub-

---

<sup>36</sup> La Pira riteneva che la formulazione relativa al divieto di ricostituire un partito fascista fosse troppo vaga poiché avrebbe messo in difficoltà il legislatore nello stabilire quale partito potesse definirsi fascista. Alla risposta di Togliatti che sarebbe invece stato facile riconoscere un partito fascista poiché il partito fascista era determinato storicamente e se ne conoscevano programmi e azioni, La Pira replicò che tali precisazioni non erano sufficienti poiché vi era anche chi, ad esempio, ravvisava le sembianze del fascismo proprio nel partito comunista. Anche Dossetti intervenne nel dibattito contestando la richiesta di esclusione del partito fascista presentata da Togliatti poiché riteneva che in futuro altri uomini politici avrebbero potuto ritenere "fascista" il partito comunista proprio in base alla formula proposta da Togliatti. Il quale dichiarò di non voler replicare a Dossetti per non inasprire ulteriormente la discussione. Alla fine, si trovò comunque una convergenza sulla base della formula «È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista».

bliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi»<sup>37</sup>. La discussione si sviluppò attorno all'opportunità di garantire rilievo costituzionale e personalità giuridica ai partiti. L'on. Moro riteneva che il riconoscimento di funzioni costituzionali in capo ai partiti dovesse presupporre la soluzione del problema dell'attribuzione di personalità giuridica agli stessi ed evidenziava, sul punto, un intreccio di competenze con la Seconda Sottocommissione. In continuità con le posizioni espresse nella precedente seduta, l'on. Togliatti sosteneva che, in ogni caso, le funzioni da attribuire ai partiti non avrebbero dovuto avere come conseguenza una rigidità nella loro organizzazione.

Al termine dei lavori, la Sottocommissione decise, a maggioranza, che la Costituzione avrebbe dovuto affermare il principio del riconoscimento giuridico dei partiti e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali, ma ritenne necessario, per le ragioni evidenziate da Moro, rinviare la questione ad un esame comune con la Seconda Sottocommissione. Questa decisione, però, non ebbe alcun effetto poiché la riunione tra le due Commissioni per l'esame della questione non ebbe mai luogo. Il testo uscito dai lavori della Prima Sottocommissione consisteva, dunque, nella versione "ridotta" della proposta Basso, quella che era stata votata nella prima seduta del 19 novembre.

Nel corso dell'esame del testo<sup>38</sup> da parte dell'Assemblea, nella seduta del 22 maggio 1947<sup>39</sup>, la questione della democrazia interna dei partiti irruppe

---

<sup>37</sup> Particolarmente significative, nella presentazione dell'articolo, alcune parole dell'on. Basso il quale dichiarò che l'articolo andava inquadrato in un nuovo contesto in cui alla democrazia parlamentare si era venuta «sostituendo la democrazia dei partiti già in atto» e che la lotta democratica, anziché all'interno del Parlamento si sarebbe stabilita, in questo nuovo sistema, «nell'interno dei partiti».

<sup>38</sup> Il testo giunto all'esame dell'Assemblea era il seguente: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

<sup>39</sup> A giudizio di 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*, cit., 62 ss., il processo di formazione dell'art. 47 (poi art 49 Cost.) si era svolto nella I Sottocommissione in un clima ben diverso rispetto a quello che sarebbe stato proprio della discussione in Assemblea che si svolse alla vigilia della crisi definitiva del terzo Governo De Gasperi che avrebbe condotto all'esclusione delle sinistre dal Governo. Secondo l'A., anche se in commissione si erano manifestati contrasti molto forti, il clima di collaborazione e di fiducia reciproca era rimasto positivo, tanto da dare l'impressione ad alcuni costituenti (Basso, Moro e Mortati) che l'Assemblea sarebbe riuscita ad approvare un testo più "avanzato" sui partiti di quello uscito dalla commissione.

con forza sulla scena. Il che può apparire sorprendente se si considera l'andamento della discussione in sede di Sottocommissione. Al tempo stesso, però, va ricordato che il nodo problematico dell'attribuzione di significato al «metodo democratico» era già stato richiamato in sede di Assemblea nella discussione generale sul progetto di Costituzione<sup>40</sup>. Venne alla luce quel che, probabilmente, era rimasto sottotraccia nei lavori della commissione, anche per la delicatezza del tema e le forti divergenze tra le sinistre e i democristiani sul punto.

Il dibattito si concentrò sull'emendamento presentato da Costantino Mortati che inseriva esplicitamente il requisito della democrazia interna prevedendo che i partiti si uniformassero «al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale». Inizialmente, peraltro, l'emendamento conteneva altre rilevanti novità come il rinvio ad una disciplina legislativa sui partiti, l'intervento della Corte costituzionale per la verifica del rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge, l'attribuzione di poteri ai partiti in ordine a funzioni di pubblico interesse e l'obbligo di pubblicazione dei loro bilanci. Resosi conto del fatto che quell'emendamento si spingeva probabilmente troppo oltre, alla luce degli equilibri presenti nell'Assemblea, Mortati, d'accordo con l'on. Ruggiero, eliminò quelle parti e presentò il testo che si è richiamato. Testo che rappresentava, comunque, un salto di qualità non indifferente rispetto all'articolo approvato dalla Prima Sottocommissione: il «metodo democratico» dei partiti veniva esplicitamente definito nella sua doppia accezione, relativa, cioè, all'organizzazione interna ed all'azione «esterna» finalizzata a determinare la politica nazionale.

Le parole con cui Mortati presentò il proprio emendamento rappresentano, ancora oggi, uno dei ragionamenti più lucidi a sostegno di una disciplina sulla democrazia nei partiti. La democraticità dell'organizzazione interna era, per Mortati, una necessaria espressione di «tutto lo spirito della nostra Costituzione» ed era tanto più necessaria nei riguardi dei partiti che rappre-

---

<sup>40</sup> La questione relativa al ruolo costituzionale dei partiti era stata affrontata in via preliminare nella discussione generale sul progetto di Costituzione che si tenne in Assemblea il 4 marzo 1947. In quella occasione, Aldo Bozzi e Piero Calamandrei avevano chiesto una migliore specificazione del significato di «metodo democratico». Calamandrei, in particolare, riteneva che l'organizzazione democratica all'interno dei partiti fosse un presupposto necessario affinché vi fosse democrazia anche all'esterno dei partiti. In risposta alle parole di Calamandrei, il Presidente della I Sottocommissione, Umberto Tupini, aveva ritenuto essenziale che i partiti, nello svolgimento del loro ruolo costituzionale, attuassero il metodo democratico «a cominciare dal loro interno».

sentavano, a suo giudizio, la base dello Stato democratico: «È nei partiti, infatti, che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica». Argomentazioni supportate da Aldo Moro il quale osservava che, in mancanza di una base di democrazia al loro interno, i partiti non avrebbero potuto trasfondere un indirizzo democratico nella vita politica del Paese.

In risposta ai dubbi relativi al rischio che norme sulla democrazia interna avrebbero potuto limitare la libertà dei partiti, Mortati riteneva che una disciplina che prevedesse l'obbligo di deposito degli statuti non fosse lesiva di tale libertà. Proponeva, inoltre, di affidare il giudizio sulla conformità dei partiti al metodo democratico alla Corte costituzionale o ad organismi composti da rappresentanze degli stessi partiti.

Nel dibattito che seguì, socialisti e comunisti “fecero muro” contro la proposta di modifica dell'articolo con l'argomentazione che avrebbe rischiato di comprimere eccessivamente la libertà dei partiti. Il che era prevedibile, peraltro, alla luce del dibattito svoltosi nella Prima Sottocommissione. L'obiezione di fondo all'emendamento Mortati che accomunava, sul punto, la posizione di comunisti, socialisti e liberali <sup>41</sup>, riguardava l'assoluta contrarietà ad entrare nella questione dell'organizzazione interna dei partiti per i rischi che tale scelta avrebbe potuto generare in termini di libertà della loro azione. Nella sostanza, ci si trovava nuovamente di fronte al nodo di fondo che si era già presentato nei lavori della Prima Sottocommissione. Le sinistre temevano che, in un futuro nemmeno troppo lontano, una previsione costituzionale sull'organizzazione dei partiti e sulla loro democrazia interna potesse divenire uno strumento in mano alle maggioranze parlamentari per estromettere i partiti di minoranza dalla competizione democratica. Le parole dell'on. Laconi del Partito Comunista restituiscono molto bene la tensione che si respirava in Assemblea attorno a questa questione <sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Si fa riferimento alla posizione assunta dall'on. Lucifero, eletto all'Assemblea costituente con il Blocco Nazionale della Libertà.

<sup>42</sup> All'inizio del suo intervento Laconi dichiarò di voler richiamare l'attenzione dell'Assemblea sull'«estrema gravità» degli emendamenti proposti. Sottolineando, poi, i rischi di possibili «abusi» ed «interventi illeciti» legati ad interventi futuri della maggioranza parlamentare nella vita interna dei partiti di minoranza. A conclusione del suo intervento, Laconi tenne a far rilevare che l'approvazione di quegli emendamenti avrebbe comportato enormi danni per la democrazia italiana e per la libertà di azione dei partiti.



Non va dimenticato, peraltro, che oltre ai timori di vedere estromessi con legge i partiti delle sinistre, affrontare il tema della democrazia interna dei partiti era quantomeno problematico per il PCI che fondava la sua organizzazione interna sul metodo del centralismo democratico.

È comunque utile soffermarsi su altre argomentazioni presentate contro l'emendamento Mortati poiché contengono elementi importanti per l'interpretazione di quello che diventerà l'art. 49 Cost. Particolarmente interessanti risultano alcuni passaggi dell'intervento con cui l'on. Merlin, relatore dell'articolo approvato dalla Prima Sottocommissione, difese le scelte della Commissione sul punto. Sottolineando l'importante novità che rappresentava l'introduzione dei partiti in Costituzione, Merlin invitava a «non esagerare» e a «cominciare» con l'adozione della formula approvata in Commissione. Riteneva quindi opportuna una disciplina giuridica "graduale" dei partiti e si dichiarava favorevole a prevedere in Costituzione che il metodo democratico nei partiti dovesse valere «all'esterno», nel concorrere a determinare la politica nazionale. Al tempo stesso, però, proprio in applicazione di quel metodo di ingresso graduale dei partiti nell'ordinamento giuridico, Merlin riconosceva la necessità di una futura legge in materia e proponeva di rinviare in quella sede anche la discussione sul metodo democratico "interno".

Di rilievo è certamente anche la replica di Mortati secondo cui il proprio emendamento aveva, in realtà, un carattere semplicemente esplicativo del testo uscito dalla Commissione. Sembra pertanto emergere, in questo passaggio, un'interpretazione del «metodo democratico» quale formula larga, all'interno della quale rientrerebbe sia la democrazia "esterna" che quella "interna" dei partiti.

Preso atto della forte opposizione presente in Assemblea nei confronti del suo emendamento, Mortati lo ritirò, pur ribadendo la necessità per uno Stato saldamente democratico di non tollerare partiti politici la cui disciplina interna non fosse improntata al metodo democratico.

#### *4. Alcune riflessioni sul quadro attuale alla luce degli esiti dei lavori dell'Assemblea Costituente*

Dai lavori dell'Assemblea Costituente emerse, dunque, un nuovo protagonismo dei partiti politici che entrarono nella Costituzione con la fondamentale funzione di concorrere alla determinazione della politica nazionale. Al tempo stesso, però, rimasero senza risposta le questioni relative all'attri-

buzione ai partiti di funzioni costituzionali e personalità giuridica, nonché l'interpretazione del «metodo democratico» in relazione alla loro organizzazione interna. Il che non era affatto casuale né poteva essere attribuibile a dimenticanze, bensì era il frutto di un confronto che, come si è visto, fu a tratti molto duro. Le sinistre, in particolare, non erano disponibili ad accettare una disciplina costituzionale più dettagliata sui partiti per le ragioni che si sono richiamate.

A favorire la netta opposizione, soprattutto del Partito Comunista, ad una più penetrante disciplina costituzionale dei partiti contribuì certamente il clima politico molto teso nel momento della discussione in Assemblea. La questione venne affrontata il 22 maggio 1947, a pochi giorni dalla crisi del terzo Governo De Gasperi che avrebbe condotto all'esclusione delle sinistre dal governo e, in particolare, del PCI che temeva come passaggio successivo lo spettro di una «democrazia protetta»<sup>43</sup> con il Partito Comunista posto fuori legge. Fu quel contesto del tutto particolare – legato all'avvicinarsi della guerra fredda che avrebbe favorito *la conventio ad excludendum* e alla presenza di un forte e strutturato partito comunista – che impedì un'elaborazione più approfondita della disciplina costituzionale relativa ai partiti

---

<sup>43</sup>Le democrazie protette che, come noto, si affermano, sul modello della Costituzione tedesca, come ordinamenti in cui vengono riaffermati i principi democratici dopo traumatiche esperienze autoritarie, contengono nelle loro Costituzioni disposizioni finalizzate a difendere il nuovo ordinamento da eventuali sovvertimenti e impongono dei limiti alle finalità perseguibili dai partiti politici. L'Italia, con il suo art. 49 Cost. non ha seguito questa strada, con l'eccezione della XII disposizione transitoria e finale sul divieto di ricostituzione del partito fascista. Il tema delle democrazie protette, peraltro, è tornato al centro del dibattito negli ultimi anni con l'acuirsi del fenomeno del terrorismo internazionale. Si veda, in tema, e sulle evoluzioni del concetto di democrazia protetta, L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in *Atti del Convegno di studio su "Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana"* promosso dalla DC lombarda, Cadenabbia, 18-19 novembre 1965, in *www.dircost.unito.it*; S. MERLINI, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della RFT*, in *Dem. dir.*, fasc. 1-2, 1989, 365 ss.; S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette dopo la terza ondata: da eccezione a regola*, Torino, 2004; S. CECCANTI, F. FERRONI, *Democrazie protette; voce*, in *Dig. disc. pubbl.*, sesto aggiornamento, Torino, Utet, 2015, 55 ss.; I. A. NICOTRA, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, Torino, 2007; A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005; S. CECCANTI-D. TEGA, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, in A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, cit.; A. LOLLINI, *Alla ricerca del "nucleo forte": indagine comparat sullo scioglimento dei partiti antisistema*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, 419 ss. A. DI GREGORIO, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Milano, 2012.

politici che invece si realizzò, ad esempio, nella Costituzione tedesca ed in quella spagnola<sup>44</sup>.

Queste considerazioni, unite all'analisi della genesi dell'art. 49 Cost., possono dare, forse, alcune utili indicazioni per interpretare il quadro attuale. L'adozione e la buona applicazione di norme sulla democrazia interna dei partiti che consentano forme di controllo esterno sulla loro attività sembrano richiedere l'esistenza di un quadro politico non eccessivamente conflittuale e in cui vi sia, soprattutto, un'idea condivisa sul ruolo dei partiti nel sistema politico-costituzionale. Queste condizioni mancavano nel periodo costituente e negli anni successivi<sup>45</sup>, in un contesto storico-politico ed internazionale cui si è accennato all'interno del quale operava un grande e strutturato partito comunista che era comunque considerato un partito "antisistema"<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Il contesto politico generale, il clima esistente in Assemblea e alcuni passaggi cruciali in relazione alle scelte sul ruolo dei partiti vengono descritti da L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 51 ss.; F. LANCHESTER, *Vincitori e vinti, veti e imposizioni degli Alleati nel processo di ricostruzione della democrazia in Italia, Germania e Giappone*, in S. MERLINI (cura di), *P. Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico*, Bari, 2007, 67 ss. Osserva Leopoldo Elia che questa somma di elementi ha di fatto «handicappato» l'elaborazione costituzionale impedendo l'approvazione di norme costituzionali che aprissero la strada ad una regolazione seria del fenomeno partitico contemporaneo e, più in generale, ad una vera razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

<sup>45</sup> Osserva a riguardo S. MERLINI, *I Partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in ID. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 26 ss., che già in sede di costituente Mortati e Moro avevano intuito che la possibilità di una verifica esterna sulla democraticità interna dei partiti presupponesse un'idea unitaria e condivisa dei partiti. Da questo punto di vista, l'emergere progressivo di «partiti-ideologia» ebbe effetti ulteriormente negativi poiché iniziò a legittimare l'idea della necessaria corrispondenza tra l'ideologia adottata dal partito e un modello di organizzazione interna con essa coerente. Quindi, prosegue l'A., come al marxismo-leninismo del PCI doveva corrispondere un ordinamento interno ispirato al centralismo democratico, a un partito fondato sulla rappresentanza di classi sociali diverse, come la DC, doveva corrispondere un ordinamento interno fondato sulla rigida divisione in correnti (formula adottata in seguito anche dal PSI). A giudizio dell'A., anche il peso delle divisioni ideologiche fra partiti li rendeva per definizione non uguali e ciò impediva di riconoscere l'esigenza di un principio comune e condivisibile di democrazia interna.

<sup>46</sup> Sui. c.d. partiti antisistema le cui vicende hanno contrassegnato il sistema politico italiano dal 1947 sino alla undicesima legislatura repubblicana (1992-1994) v. I. A. NICOTRA, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, cit., S. CECCANTI-D. TEGA, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, cit.; e, in particolare sul ruolo del PCI nel contesto costituzionale italiano, A. D'ANDREA, *Costituzione e partiti "antisistema": Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra*, in *Forum di Quad. cost.*, 2007.

In base a quanto si è appena affermato, l'adozione di regole condivise sul funzionamento dell'organizzazione-partito e, in particolare, sulla sua democrazia interna, sembra richiedere quantomeno una condivisione tra i partiti sul ruolo costituzionale che sono chiamati a svolgere. L'esperienza di Paesi come Germania, Spagna e Portogallo lo insegna<sup>47</sup>.

Se si sposta l'attenzione sul quadro politico-costituzionale attuale, emerge un contesto in cui, pur nelle radicali ed evidenti differenze storiche, politiche ed istituzionali rispetto al periodo costituente, questi "presupposti" sembrano mancare nuovamente, o quantomeno sono tutt'altro che scontati.

Dopo un ventennio in cui la politica italiana ha inseguito, con estrema difficoltà, lo schema di un assetto bipolare, a partire dalle elezioni del 2013 il contesto è mutato ed il sistema si è assestato, nel corso della XVII legislatura, sulla presenza di tre "blocchi". Si tratta, evidentemente, di una semplificazione perché all'interno degli schieramenti di centro-sinistra e centro-destra, che avevano animato il confronto politico negli ultimi venti anni, sono presenti numerose spinte centrifughe che ne hanno compromesso la comunque debole coesione del passato. È emerso, però, un nuovo movimento politico, il Movimento 5 Stelle (M5S), che ha ottenuto il 25,5% dei voti alle elezioni politiche del 2013 ed ha consolidato la propria posizione, affermandosi anche in importanti elezioni locali che lo hanno condotto al governo di città come Roma e Torino.

Quale movimento politico che esprime una radicale contrarietà al sistema dei partiti ed al funzionamento della democrazia rappresentativa, il M5S contiene alcune delle caratteristiche di un partito "antisistema"<sup>48</sup>. Lo stesso

---

<sup>47</sup> L'esperienza di questi Paesi sembra dimostrare che le leggi sui partiti siano approvate più facilmente nelle fasi di consenso tra le forze politiche. È questo il caso della legge tedesca del 1967 approvata all'epoca della *Grosse Koalition*, e delle leggi di Spagna e Portogallo approvate nella seconda metà degli anni '70 nello stesso periodo della Costituzione. Cfr. C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2006, 772. Per un riferimento alle esperienze degli altri Paesi in materia, si rinvia al Paragrafo 7 di questo Capitolo.

<sup>48</sup> Per una definizione di partiti antisistema in un'ottica anche comparata, e per una analisi, in questo contesto, del M5S, v. S. CECCANTI, S. CERRERI, *I Partiti antisistema nell'esperienza italiana: il movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 3, 2015, 799 ss. In base a tale definizione, sono considerati partiti antisistema quei partiti che si ispirano a principi e valori e perseguono – con metodo democratico o meno – obiettivi contrari o non conformi a Costituzione; oppure quei partiti che, pur non ponendosi contro la Costituzione, anzi ergendosi a sua difesa dagli asseriti traditori, esprimono una radicale contrarietà al sistema dei partiti. Nel primo caso rilevano le finalità, nel secondo il metodo d'azione politica. Si rinvia, inoltre, a G. F. FERRARI, *Partiti anti-partito e*

movimento tiene a rimarcare la sua radicale distanza dai partiti politici tradizionali e dal loro funzionamento. L'art. 4 del suo "non statuto" è, in questo senso, abbastanza chiaro nello specificare che il Movimento non è un partito politico né lo diventerà in futuro.

Pur essendo assolutamente fuori luogo ogni possibile parallelismo tra il PCI dei primi anni dell'esperienza repubblicana ed il M5S, anche nell'attuale contesto politico è dunque presente un movimento politico che non può essere definito come partito tipicamente "antisistema" ma che presenta comunque alcune caratteristiche proprie di un partito "antisistema" per la sua radicale critica ai principi e alle regole della democrazia rappresentativa<sup>49</sup>. Il M5S gode peraltro di un ampio consenso elettorale e sembra aver consolidato la propria presenza nel sistema politico. È evidente che, in queste condizioni, appare oggettivamente complesso ottenere l'approvazione di una legge sui partiti che contenga elementi di democrazia interna e che sia sufficientemente condivisa dai principali partiti e movimenti presenti in Parlamento. Il dibattito sui disegni di legge in materia presentati nel corso di questa legislatura e la tendenziale opposizione dei parlamentari del M5S che, in alcuni casi, hanno accusato i proponenti di voler approvare norme che mettersero fuori legge il loro movimento, ne sono la testimonianza<sup>50</sup>.

Ci si muove, dunque, in un quadro estremamente complicato. In mancanza di una legge *già* esistente, la presenza di un forte partito con le caratteristiche del M5S rende più difficile approvare norme sulla democrazia interna dei partiti senza incorrere nel rischio che vengano duramente contestate da uno dei principali partiti presenti in Parlamento e denunciate, paradossalmente, come norme antidemocratiche finalizzate ad estromettere i nuovi movimenti politici dal circuito della rappresentanza.

Anche alla luce di queste considerazioni, aumentano i rimpianti per la mancata approvazione di una legge sui partiti nell'ultimo ventennio. A partire dal 1992, infatti, dopo il crollo del Muro di Berlino, l'esplosione di "tangentopoli" e la dissoluzione dei tradizionali partiti politici italiani, erano venute meno le condizioni che ne avevano impedito l'adozione e sarebbe

---

*partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 3, 2015, 921 ss.

<sup>49</sup> Cfr. S. CECCANTI, S. CURRERI, *I Partiti antisistema nell'esperienza italiana: il movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, cit., 804.

<sup>50</sup> Si rinvia, sul punto, al par. 4, Sezione II del Capitolo Secondo.

stato opportuno muoversi in questa direzione<sup>51</sup>. Va comunque rilevato che, probabilmente, il tempo a disposizione è stato piuttosto breve. Già a partire dal 1994, infatti, non ci si trovava in un contesto politico favorevole. L'affermazione di un nuovo partito, Forza Italia, di impronta nettamente *leaderistica* e certamente non improntato a conformarsi a criteri di democraticità interna, contribuì, forse, a rendere più difficile quel percorso. Tanto più se si considera che, a partire da quel momento, si sono moltiplicati in Italia i "partiti personali" che, di fatto, coincidevano con la figura del loro *leader*<sup>52</sup>.

In ogni caso (o, forse, non a caso), a partire dalla lunga fase di transizione che si è aperta in Italia nel 1992, si è scelto di influire sul sistema dei partiti soltanto mediante le leggi elettorali e la legislazione elettorale di contorno<sup>53</sup>. Scelta che, però, ha lasciato irrisolte tutte le questioni relative alla democrazia interna dei partiti.

### 5. *Il metodo democratico all'interno dei partiti nella Costituzione italiana*

Dall'analisi del contenuto dell'art. 49 Cost.<sup>54</sup> e dalla sua genesi nell'Assemblea Costituente emerge un quadro in cui collocare la questione della democrazia interna dei partiti che non è certamente di facile lettura. L'esame di quell'articolo, infatti, la cui eccessiva essenzialità è stata evidenziata a più riprese in dottrina<sup>55</sup>, non consente di individuare facilmente gli spazi di

---

<sup>51</sup> Per queste ragioni Leopoldo Elia sottolineava nel 1992 che erano maturate le condizioni per approvare una legge sui partiti che, nel frattempo, avevano ottenuto il finanziamento pubblico. Cfr. L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 407 ss.

<sup>52</sup> Considerazioni, queste, che verranno sviluppate nel Capitolo Secondo e, in parte, nel par. 8 di questo Capitolo.

<sup>53</sup> Come osservava L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, cit., 57 ss., a partire dal 1994 è stata intrapresa la strada della connessione funzionale tra legge sui partiti, leggi elettorali e legislazione di contorno. L'A. evidenziava tutti i limiti di tale scelta chiedendosi sino a che punto le leggi elettorali ed i regolamenti parlamentari potessero supplire all'assenza di una legge sui partiti.

<sup>54</sup> «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

<sup>55</sup> Cfr. S. MERLINI, *I Partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., 9 ss., che parla di «debolezza, contraddittorietà ed incompiutezza» dell'art. 49. Evidenzia l'A. come la debolezza della soluzione trovata fu dimostrata dal fatto che il patto stretto tra i maggiori partiti era destinato a valere soltanto in quelle condizioni politiche e, non a caso, al mutare, dopo il 1947, di quelle condizioni politiche quel patto sarebbe stato di fatto