



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore PAGLIARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 2013**

Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti

ONOREVOLI SENATORI. – La democrazia degli Stati moderni è una democrazia dei partiti, nasce e si sviluppa con loro. È vero che i partiti sono presenti anche nei regimi totalitari – i partiti unici dei regimi non democratici appartengono pur sempre al *genus* del partito politico – ma oggi è impensabile una democrazia che possa fare a meno dei partiti.

Nella realtà dello Stato contemporaneo i partiti politici svolgono una fondamentale funzione di collegamento fra governati e governanti, aggregando sulla base di una visione comune le domande emergenti dalla società civile, e, operandone una sintesi, le trasferiscono nell'apparato statale, in modo da consentire scelte collettive semplificate e strutturate. Più di ottant'anni fa, James Bryce, nella sua opera classica, *Modern Democracies* (1921), affermava: «I partiti sono inevitabili. Nessuno ha dimostrato come il governo rappresentativo potrebbe funzionare senza di loro». Essi rappresentano un principio ordinatore e semplificatore, «creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori», perciò sono indispensabili per il funzionamento della democrazia.

«Nonostante le ripetute dichiarazioni di crisi, declino, scomparsa, tramonto o semplicemente loro irrilevanza, i partiti politici mantengono un ruolo altamente significativo in tutte le democrazie occidentali, persino negli Stati Uniti» (G. Pasquino, *Partiti e sistemi di partito*, in *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, a cura di P. Grilli di Cortona e G. Pasquino, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 17).

Le funzioni che i partiti esplicano (organizzazione del consenso, formazione e selezione dei candidati alle cariche pubbliche, coordinamento delle loro rappresentanze nelle istituzioni politiche eccetera) sono ritenute sistemiche, ovvero necessarie al regolare funzionamento dei sistemi democratici.

Si può quindi affermare che «la buona salute delle democrazie dipende dalla buona salute dei partiti» (O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. XII), e che un loro stato di sofferenza avrà inevitabilmente conseguenze negative sulle istituzioni democratiche.

Il tema del ruolo dei partiti costituisce uno degli snodi della crisi delle democrazie moderne, sulle quali incombe la minaccia di una nuova forma di populismo (sulle fonti del populismo contemporaneo si veda Y. Mény – Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2001), una subdola miscela di televisione e di plebiscitarismo, con il rischio di una progressiva deriva oligarchica. Siamo forse entrati, senza rendercene conto, in quella «post-democrazia» di cui parla Colin Crouch, nella quale anche se le elezioni continuano a svolgersi, il dibattito elettorale è ridotto a uno spettacolo saldamente controllato da gruppi rivali di professionisti esperti delle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di temi selezionati dagli stessi gruppi. «A parte lo spettacolo della lotta elettorale, la politica viene decisa in privato dall'interazione tra i governi eletti e le *élite* che rappresentano quasi esclusivamente interessi

economici» (C. Crouch, *Post-democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 6). O forse ha ragione John Dunn, per il quale la moderna democrazia rappresentativa nella stagione dominata dal capitalismo si risolve in un governo non già del popolo, ma dei professionisti della politica, reso sopportabile dall'idea che sia il popolo, in ultima istanza, a deciderne la legittimità attraverso le elezioni. Alla libertà degli antichi, ovvero «l'opportunità di fare del proprio meglio per influire sul giudizio sovrano dei concittadini attraverso la pubblica manifestazione delle proprie opinioni»; il capitalismo contrappone «la libertà dei moderni, la libertà, di fare ciò che si desidera almeno per una parte considerevole della propria vita», a patto di delegare le funzioni pubbliche agli specialisti (J. Dunn, *Il mito degli uguali. La storia della democrazia*, Università Bocconi editore, Milano, 2006).

La democrazia, cioè, come scambio fra la libertà del popolo di fare ciò che desidera e la libertà del ceto dirigente della politica di governare pressoché in nome proprio.

#### *Dal partito di massa al partito senza iscritti*

Il concetto moderno di partito nasce all'interno del Parlamento inglese nel XVIII secolo, con la divisione tra due schieramenti, i *whigs* e i *tories*, in competizione per determinare gli indirizzi governativi. È dall'incontro fra le istituzioni rappresentative e la società, ormai libera dai vincoli feudali e premoderni, che prende forma il partito politico (O. Massari, op. cit., p. 13). Detto con le parole di Max Weber: «è nello Stato legale a Costituzione rappresentativa che i partiti assumono la loro fisionomia moderna» (M. Weber, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981, p. 284).

La scienza politica (da Duverger a Kirchheimer fino, più di recente, a Katz e Mair) ha elaborato tipologie diverse di partito, ciascuna, a modo suo, connessa alle trasformazioni sociali in cui era coinvolta, in una lo-

gica di adattamento all'evoluzione delle democrazie, liberali. Da decenni si fa riferimento a tre tipi fondamentali di partito: quello di *élite* o dei notabili, il partito di massa e il partito «pigliatutto» (*catch-all party*). A questi, da qualche tempo, si è aggiunto un quarto tipo: il *cartel party* o «partito cartello».

Il partito di quadri, costituito da «notabili per preparare le elezioni, dirigerle e mantenere i contatti con i candidati» (Duverger), è la prima forma di partito che appare in Europa e negli Stati Uniti d'America nel XIX secolo, ed è fortemente connessa alla ristrettezza del suffragio elettorale e alla natura oligarchica, del regime politico.

Con la democratizzazione delle istituzioni rappresentative e l'estensione progressiva del suffragio elettorale – il fenomeno più incidente sull'organizzazione e sulle funzioni dei partiti – il partito moderno assume la forma del partito di massa. L'ingresso delle masse popolari nella sfera politica spinge i partiti a completare e ad arricchire la loro fisionomia originaria, con una organizzazione stabile e capillare, sul territorio ed un apparato con accentuati caratteri di professionismo e di burocratizzazione, necessari per assolvere ai nuovi e complessi compiti della società di massa (Ostrogorski). Non si tratta più, difatti, di organizzare i partiti dentro le assemblee rappresentative e negli esecutivi, ma di mobilitare, motivare e indirizzare il voto e il sostegno delle masse popolari nella società.

In aggiunta a questi, vi è un terzo modello, descritto per la prima volta da Kirchheimer (1966), quello del cosiddetto «partito pigliatutto», dove ciò che si vuole «accalappiare» sono gli elettori, tutti gli elettori. Le caratteristiche che connotano questa tipologia di partito sono l'alleggerimento del supporto ideologico, il rafforzamento della *leadership* e il conseguente ridimensionamento del ruolo degli iscritti: al loro posto acquista un ruolo centrale la televisione, che pennette di comunicare con tutto l'elettorato in ma-

niera più efficace di quanto sia possibile con la mobilitazione della *membership*. «Il partito pigliatutto incarna la disgregazione dello *standard* organizzativo della società industriale e si proietta verso la dimensione postindustriale, o della modernità liquida per riprendere Zygmunt Bauman» (p. Ignazi, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, Rivista italiana di scienza politica, n. 3, dicembre 2004, p. 328).

Per molto tempo il «partito pigliatutto» è stato adottato come lo *standard* di riferimento per studiare i partiti nelle democrazie moderne, ma negli anni recenti è stato affiancato da un ulteriore tipo, il *cartel party* (Katz e Mair), che si definisce per «l'interpenetrazione tra partito e Stato e anche per lo sviluppo di una trama collusiva tra i partiti stessi». Nell'analisi di Katz e Mair con il *cartel party* siamo all'ultimo stadio del processo di evoluzione delle relazioni tra società e partiti, e questo nuovo tipo di partito appare più come un'agenzia statale che una struttura di intermediazione tra i cittadini e le istituzioni (O. Massari, op. cit., p. 78): I partiti si sono spostati «verso» lo Stato, diventandone parte acquistando il controllo delle risorse pubbliche, tra le quali rientra innanzitutto il finanziamento pubblico dei medesimi.

Osservano con amarezza i due studiosi che i partiti sono diventati «*partnership* di professionisti più che associazioni di e per i cittadini» e la politica è ormai «un'occupazione piuttosto che una vocazione» (Katz e Mair). Una evoluzione che provoca un progressivo (e reciproco) «distanziamento» dai cittadini che si sentono estraniati dalla vita dei partiti che, peraltro, essi sentono estranei alla loro vita.

#### *La crisi del sistema partitico*

Se il pregiudizio antipartitico è sempre esistito e viene da lontano, non c'è dubbio che negli ultimi tempi ha assunto uno spes-

sore più definito e consistente. È un *trend* univoco, monitorato e confermato da anni di indagini di opinione che si svolgono in tutto il mondo (R. J. Dalton e S. Weldon, *L'immagine pubblica dei partiti politici: un male necessario?*, Rivista italiana di scienza politica, n. 3, dicembre 2004).

Il fenomeno è particolarmente avvertito in Italia dove la disaffezione alla politica ha raggiunto l'apice nei primi anni '90 allorché le inchieste della magistratura rivelarono l'esistenza di un sistema, passato alla storia come «Tangentopoli», basato su corruzione, concussione e finanziamenti illeciti, che coinvolgeva imprenditori e numerosi esponenti della classe politica, locale e nazionale. I partiti della cosiddetta «prima Repubblica» erano nati in una stagione di forti passioni e idealità, ai loro aderenti avevano offerto identità, senso, partecipazione: quando tutto questo è venuto meno «la Repubblica si è accartocciata su se stessa» (I. Diamanti, *Confusi e infelici. Dal partito dell'Ulivo all'Unione dei partiti*, Il Mulino, n. 5, settembre-ottobre 2005, p. 869). D'altronde, «la corruzione è un indicatore evidente della scarsa salute della democrazia», poiché rivela la debolezza delle istituzioni e l'emergere di una classe politica cinica, amorale, arrogante e avulsa da ogni controllo pubblico (C. Crouch, op. cit., p. 14). Da quella crisi, nonostante vari tentativi di rigenerazione e anche di «reinvenzione», i partiti non si sono più ripresi, nel senso che non hanno più ripreso la credibilità e la legittimazione di cui godettero nei primi anni della Repubblica. «Il vero problema dei partiti della II Repubblica – scrive Grilli di Cortona – è che alla deistituzionalizzazione dei vecchi partiti non ha fatto seguito l'istituzionalizzazione dei nuovi. Questi ultimi non hanno raggiunto (almeno finora e salvo, forse, qualcuno) quel grado di istituzionalizzazione che aveva caratterizzato quelli della I Repubblica» (P. Grilli di Cortona, *Partiti e sistemi politici in Europa: continuità e mutamenti*, in P. Grilli di Cor-

tona e G. Pasquino, a cura di, op. cit., p. 297).

Oggi i partiti politici non mobilitano più, stentano a comunicare con la società, rispetto alla quale sussiste una sorta di separazione. Ed è anche a causa di questa separazione che ha potuto svilupparsi una degenerazione della loro vita interna. Venendo meno la partecipazione si sono rarefatti gli «anticorpi» della vigilanza interna sui comportamenti dei gruppi dirigenti, i quali sempre più sono tali soprattutto per cooptazione. Emblematica in questo senso è la nuova legge elettorale italiana (che ha introdotto un sistema proporzionale seppure spurio) con la quale i candidati «eletti» in Parlamento sono di fatto predeterminati dai vertici di partito, con un sistema di liste bloccate che non lascia nessuna scelta agli elettori.

Ma le ragioni della progressiva e reciproca estraniamento fra vita dei politici e vita dei cittadini è effettivamente frutto di cause più complesse. non tutte obiettivamente imputabili alla volontà e alla responsabilità dei politici. I processi di mediatizzazione e di informatizzazione della comunicazione hanno infatti lentamente e inesorabilmente trasformato la società civile in opinione pubblica e, dunque, in soggetto non più «attore» ma «spettatore» della politica. Dall'altro lato hanno indotto la politica ad adeguarsi alla logica stringente del mercato dello spettacolo mediatico, che insegue forme nuove di agonismo e inevitabilmente di personalizzazione delle *leadership*.

Il sistema politico ha cercato di «incanalare» tale fenomeno entro percorsi nuovi che ne conservassero e possibilmente innovassero le connotazioni democratiche, aprendo una stagione di, riforme istituzionali. «Le organizzazioni di partito nascono, si formano e si trasformano nell'ambito di un sistema politico tenendo conto degli incentivi e delle costrizioni che quel sistema istituzionale e il suo sistema elettorale pongono alla loro struttura e attività» (G. Pa-

quino, Partiti e sistemi politici di partito, in P. Grilli di Cortona e G. Pasquino, a cura di, op. cit., p. 11).

#### *Un uomo solo al comando: il potere personale*

Il crescente presidenzialismo che ha caratterizzato la vita politica italiana, dall'inizio degli anni '90 ad oggi, dall'elezione diretta dei sindaci fino all'indicazione del *premier*, ha avuto il merito, occorre riconoscerlo, di tentare di ricostruire un filo diretto tra governanti e governati. Nella stessa logica sono stati pensati i collegi uninominali della precedente legge elettorale, il cosiddetto «*Mattarellum*», voluti dal legislatore, sulla spinta del movimento referendario (e dall'esito del *referendum* sulla legge elettorale del 1993), per riavvicinare ogni eletto al suo elettore, in modo da ricondurre i suoi comportamenti a un esplicito mandato elettorale. La strada delle riforme, purtroppo, si è interrotta bruscamente, del presidenzialismo abbiamo preso solo l'aspetto monocratico, senza avere il tempo di riflettere sui necessari contrappesi. Mentre sulla legge elettorale, invece di estendere la quota di maggioritario e individuare forme trasparenti di partecipazione democratica alla scelta dei candidati, con un inatteso colpo di mano, studiato appositamente per contenere una sua prevista *débâcle* elettorale, il centrodestra ha resuscitato un sistema proporzionale, piegato all'obiettivo «antipatriottico» di non assicurare la governabilità del Paese e di accentuare la frammentazione politica (M. Calise, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006).

Ma, per tornare al processo di «leaderizzazione» della vita dei partiti, che solo in parte si intreccia con quella delle istituzioni e che, in un certo senso, trascende, come abbiamo visto, la specificità delle leggi elettorali, occorre riconoscere che il fenomeno, ovviamente, non è solo italiano. Tra i primi in Europa, Berlusconi ha intuito le trasfor-

mazioni in atto, e attraverso il controllo dei media è riuscito ad accelerare il passaggio ad una «democrazia monocratica», con un *premier* legittimato dal voto popolare che risponde direttamente all'elettorato e alla nazione delle sue scelte di governo, teorizzando di fatto una democrazia senza partiti, cementata sul rapporto diretto tra il principe (elettivo) e il popolo. È vero che formalmente nel modello berlusconiano i partiti non vengono cancellati, ma assumono un ruolo e una connotazione assolutamente inediti. Diventano associazioni di sostenitori, non di soci militanti.

Il modello è quello dei *club* di tifosi, con le bandiere, l'inno della squadra, i «*gadge*», che, come tali, non hanno organi, o se li hanno vengono riuniti raramente e solo con compiti di «ratifica», non fanno congressi o, se li fanno, li fanno non per scegliere ma per incoronare il capo. «Laddove il partito costituisce una novità assoluta e non è l'erede di esperienze precedenti, tende ad assumere le sembianze del partito elettorale, con un'organizzazione più "leggera": è il caso della maggior parte dei partiti di centro destra negli Stati postcomunisti, ma anche di un partito novità come Forza Italia nell'Italia degli anni Novanta» (P. Grilli di Cortona, Partiti e sistemi politici in Europa: continuità e mutamenti, in P. Grilli di Cortona e G. Pasquino, a cura di, op. cit., p. 277).

Forza Italia è dunque il prototipo di questo modello di partito. Più che un «partito personale» (M. Calise, Il partito personale, Laterza, Roma-Bari, 2000) è, come scrive Angelo Panebianco, il «partito del presidente», un «partito *blob*» (I. Diamanti, Il Cavaliere, la televisione e il partito mediatico di massa, La Repubblica, 19 dicembre 2004), il cui leader ha esplicitato (a Venezia, alcuni anni fa, in occasione del cosiddetto «*no tax day*») l'idea di «democrazia come arena mediatica e di mercato» sostenendo che «in un Paese democratico la politica si fa soprattutto (o forse solo) in televisione», richiamando, ad esempio, il modello ameri-

cano in cui le campagne elettorali si fanno attraverso gli *spot* che promuovono temi politici come prodotti di consumo, «come la coca-cola» disse. La pubblicità non consente replica, il suo scopo non è suscitare la discussione, ma indurre all'acquisto del prodotto.

La democrazia come mercato, dove i titolari della sovranità (articolo 1 della Costituzione) diventano gli acquirenti, i consumatori, di prodotti politici.

In questa concezione della democrazia il partito diventa fabbrica di prodotti per conto del titolare, prodotti da vendere, non sede di un'associazione di liberi cittadini che vogliono concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Questo processo ha finito per trascendere il cosiddetto «berlusconismo» investendo ormai gran parte del sistema dei partiti, per le ragioni analizzate in precedenza.

D'altra parte la fine delle grandi ideologie del Novecento, la secolarizzazione valoriale, le grandi trasformazioni tecnologiche che hanno aumentato le modalità e la qualità della comunicazione pubblica, hanno ridotto significativamente la possibilità che la partecipazione ai processi democratici possa avvenire nelle forme del passato. Hanno mutato e reso esili ed egoistiche le stesse ragioni di ciò che siamo soliti definire «appartenenza». Le identità forti non sono più proponibili, essendo un ostacolo ingombrante in una società dominata dal pensiero leggero. Del resto le regole della comunicazione televisiva impongono, come abbiamo detto, la spettacolarizzazione del dibattito politico, l'abilità mediatica dei *leader*, la brevità e l'efficacia del messaggio. È quella che viene chiamata la personalizzazione della politica. «Questo fenomeno concerne specificamente il rapporto fra elettori, da un lato, Parlamento e assemblee locali dall'altro. E può essere considerato tanto dal punto di vista dell'elettore come da quello dell'eletto, perché, in effetti, per entrambi, la persona anziché il soggetto collettivo par-

tito, diventa il principale riferimento» (L. Cavalli, *La personalizzazione? Una tendenza inarrestabile*, *Reset*, n. 60, 1999).

La personalizzazione della politica comporta inevitabilmente la personalizzazione della *leadership* politica.

Potere mediatico e fiducia popolare sono i due volti della personalizzazione della *leadership*, è così che nasce il «partito del *leader*». Si afferma, nota Calise, un nuovo tipo di voto, il voto «impressionista», un voto in cui i leader contano molto più dei partiti; la personalizzazione ha così la meglio sui programmi, «le impressioni finiscono col prendere il posto delle opinioni» (M. Calise, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 76-77). Il peso del voto impressioni sta è dato dal fatto di essere particolarmente diffuso tra gli elettori fluttuanti e indecisi, tra coloro che, decidendo all'ultimo minuto per chi votare, finiscono per essere determinanti. Sono elettori con livelli di istruzione inferiori alla media e fondamentalmente disinteressati all'approfondimento di tematiche complesse, che con grande facilità si lasciano sedurre dall'effetto *leadership*. E, dall'altra parte, si può notare come ormai sia passato nel linguaggio comune l'uso dell'aggettivo possessivo «mio» riferito sia al governo che al partito. Non si appartiene più al partito, ma è il partito che mi appartiene: «il mio partito». E così per il governo: «il mio governo». Ma giustamente rilevò Norberto Bobbio: «partito personale è una contraddizione in termini. Il partito per definizione è una associazione di individui che stanno insieme per raggiungere uno scopo comune». E aggiunse: «Quanti siano nel nostro Paese i partiti personali, non so. So soltanto che se in altri Paesi può sorgere e presto sparire il partito personale, come quello di Poujade in Francia, in Italia il partito fatto su misura sta diventando la regola» (n. Bobbio, *Italica follia*, *La Stampa*, 22 ottobre 2000). Il nostro sistema democratico risulta, così, stravolto e sempre più frammentato.

In Italia questo processo assume caratteri più rischiosi per «la tendenza della razza latina a cercare sempre un capo, a non trovare salute fuori di uomo» (L. Carlassare, *Indagine conoscitiva sui provvedimenti in itinere di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione*, 25° resoconto stenografico, 1<sup>a</sup> Commissione, Senato della Repubblica, XIV legislatura, 9 dicembre 2004, pp. 31-32).

In ogni caso questa contraddizione in termini, il «partito personale», merita una seria attenzione perché mina o, quantomeno, trasforma alla base l'organizzazione classica, e per noi costituzionale (articolo 49), della democrazia. Poiché il rapporto possessivo che il *leader* ha con il «suo» partito, trasforma la condizione dell'associato del partito stesso in quella di adepto, di fedele, di sostenitore.

Buttiglione alla fine del 1994 rivelò in modo clamoroso gli effetti di questa relazione possessiva e proprietaria del partito. Il tribunale di Roma riconobbe e poi negò, e poi riconobbe e di nuovo negò, i diritti della maggioranza del Consiglio nazionale del Partito popolare italiano (PPI) che fu costretta ad addivenire a una penosa transazione (i cosiddetti «accordi di Cannes») tra il nuovo legittimo segretario e il possessore «di fatto» (e per un giudice anche «di diritto») del nome e del simbolo del partito, proprio a causa di una carenza del nostro ordinamento in materia di applicazione dell'articolo 49 della Costituzione, riconosciuta dallo stesso primo giudice che arrivò a scrivere, nel preambolo della decisione, che: «la crisi del partito politico è, per la Repubblica, una vicenda meramente privata». E ciò è davvero incredibile se si pensa che l'articolo 49 della Costituzione stabilisce che il partito politico è lo strumento di cui i cittadini si servono per «determinare la politica nazionale», e aggiunge che a questa «determinazione» si deve arrivare con «metodo democratico».

E, peraltro, quando parliamo di «partito personale» non ci riferiamo solo ai casi clamorosi come quello citato – di impossessamento improprio, o a quelli di denominazione personale inserita nel logo del partito (il primo fu Marco Pannella), quanto ad una tendenza per così dire «ordinaria» di personalizzazione nelle forme di direzione e di rappresentazione esterna della linea del partito, che coinvolge ormai tutte le forze politiche italiane, di entrambi gli schieramenti.

Il «partito personale» è un partito in cui il *leader* è il partito stesso. Le sue decisioni non sono deliberate ma al massimo ratificate, sono comunicate, normalmente, attraverso i mezzi di informazione. Le «fortune» del partito coincidono con quelle del suo capo e, dunque, tutto il partito lavora per il successo personale del *leader* (M. Calise, La vittoria del capo, Il Mattino, 16 aprile 2008).

I dissensi, se espressi pubblicamente, vengono interpretati come azioni contro il partito. Il capo è attorniato da una *équipe* di fedeli collaboratori che lo consigliano, lo proteggono e condividono con lui, quantunque essi non siano stati eletti ma normalmente solo designati, quote di responsabilità di direzione della gestione del partito e di definizione della linea politica. Il grado di fedeltà al capo misura – per gli interlocutori esterni e in particolare per i media – il tasso di affidabilità e di rappresentatività del pensiero del capo.

Nel «partito personale» non c'è spazio (al massimo c'è tolleranza, spesso accompagnata a fastidio) per le posizioni di minoranza: con il capo si è d'accordo o non lo si è, e, se non lo si è, normalmente si è indotti a lasciare il partito poiché, appunto, il partito coincide con il suo leader. Nel «partito personale» è molto difficile che una minoranza possa diventare maggioranza dato il controllo stretto dei meccanismi di formazione della base congressuale da parte del capo e del suo *team* direttivo.

*Gli esempi sono infiniti*

Prendiamo Alleanza nazionale (AN): quattro chiacchiere al bar captate da un giornalista indiscreto sono bastate per liquidare in un minuto tutto il gruppo dirigente del partito.

O consideriamo l'Unione dei democratici cristiani e di centro (UDC). Volta a volta è capitato (prima a D'Antoni, poi a Lombardo, poi a Rotondi e infine a Giovanardi), a chi si era venuto a trovare in minoranza, di vedersi costretto a uscire dal partito. Ma il caso dell'UDC è interessante anche sotto un altro profilo: essendo stato l'unico caso di partito personale posseduto da due *leader*, al primo vero momento di tensione fra due strategie politiche diverse non si è cercata una mediazione fra le medesime, ma semplicemente si è ottenuta la resa del *leader* più debole, che poi ha deciso a sua volta di uscire e di costituire un proprio movimento.

Sui rapporti interni il partito personale si configura, dunque, come il luogo in cui il *leader* e la sua maggioranza esercitano il potere «totale», realizzando una effettiva restrizione degli spazi di comunicazione tra vertice e base, «a favore di uno schema di appello individualistico-strumentale operato dal *leader* attraverso i moderni mezzi di comunicazione di massa in occasione di eventi speciali come le elezioni» (M. Prospero e R. Gritti, Modernità senza tradizione. Il male oscuro dei Democratici di Sinistra, Pietro Manni editore, Lecce, 2000, p. 69).

*Il dibattito in Italia: dalla Costituente ai nostri giorni*

La nostra Costituzione, all'articolo 49, contrariamente a quella che era la tendenza diffusa negli ordinamenti precedenti di omettere ogni riferimento ai partiti, ha disposto che: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (P. Ridola, Partiti



politici, in Enciclopedia del diritto, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, al quale rinviamo per l'attenta ricostruzione del dibattito in seno alla Costituente in tema di partiti politici; G. Pasquino, Articolo 49, in Commentario alla Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1992). Tace però sul tema della disciplina giuridica dei partiti politici, anche se la questione venne affrontata dai Costituenti, già nella I sottocommissione, dove, il 20 novembre 1946, fu approvato un ordine del giorno proposto da Dossetti che faceva riferimento alla necessità di affermare il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici. Costantino Mortati, nella seduta dell'Assemblea del 22 maggio 1947, propose, con il collega Ruggiero, un emendamento, poi respinto, che diceva: «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» (La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei deputati, III, Roma, 1970, p. 4159). In quella stessa seduta Moro, intervenendo a favore dell'emendamento Mortati, sostenne la proposta di costituzionalizzare il vincolo democratico interno, sulla base della considerazione che «se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese» (La Costituzione, cit., p. 4164). I Costituenti furono tutti d'accordo nel riconoscere il fondamentale ruolo dei partiti politici, ma non sul fatto di sottoporli a vincoli e a verifiche sulla loro vita interna; si preferì allora non intervenire su questo aspetto, per la preoccupazione, espressa soprattutto da parte degli esponenti della sinistra, che si arrivassero a definire «una indebita ingerenza e un pericoloso criterio di esclusione». È opinione condivisa che sulle decisioni dei nostri Costituenti pesò il clima politico di quegli anni con l'inizio della guerra fredda e la rottura

intervenuta tra i partiti che avevano dato vita al Comitato di liberazione nazionale (CLN), con l'esclusione cioè del Partito comunista italiano (PCI) e del Partito socialista italiano (PSI) dal governo. A sinistra si temeva l'uso che avrebbe potuto fare la maggioranza di norme che consentissero un controllo stringente sulla vita interna dei partiti.

In questa prospettiva la democraticità del sistema apparve meglio tutelata dalla «lacuna della legge» piuttosto che da una integrale attuazione legislativa dell'articolo 49 della Costituzione, dando spazio in questo modo a una concezione «privatistica» del partito politico.

La questione tornò d'attualità, agli inizi degli anni '60, nel corso delle polemiche contro la cosiddetta «partitocrazia», dove si intrecciarono due filoni diversi: da una parte, quanti denunciavano l'ipertrofia del ruolo dei partiti, il loro predominio su ogni aspetto della vita pubblica e, dall'altra parte, quanti invece paventavano la burocratizzazione degli apparati, conseguenza delle spinte oligarchiche, e richiamavano all'esigenza di regolamentare la vita interna dei partiti.

È in questo contesto che nel 1958 Sturzo presentò al Senato della Repubblica un disegno di legge sul finanziamento dei partiti, mai discusso, che prevedeva il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti. Altri progetti furono predisposti negli anni '60 dalla Commissione per i problemi costituzionali del Partito repubblicano italiano (PRI) e dal Club Turati, ma neppure questi riuscirono ad approdare in Parlamento (L. Tentoni, La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia, sul sito [www.giuffre.it](http://www.giuffre.it) nella rubrica «il diritto di tutti», Giuffrè, Milano, 2004).

Il tema tornò all'attenzione del legislatore a metà degli anni '70 con il dibattito sul finanziamento pubblico dei partiti.

A metà degli anni '80, nella relazione di maggioranza della Commissione Bozzi, la prima Commissione bicamerale per le ri-

forme istituzionali, venne avanzata una proposta di riformulazione dell'articolo 49 della Costituzione, che prevedeva: «disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze». Anche questa iniziativa non si tradusse in un concreto intervento legislativo ma segnò una sorta di inversione di rotta, e nuovi progetti di legge sull'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione vennero presentati alle Camere a partire dalla IX legislatura.

Attualmente giacciono in Parlamento diversi progetti di legge di iniziativa parlamentare, ma la novità politica più significativa è arrivata dai seminari di studi dell'associazione «I Popolari» (Chianciano, 29, 30 settembre e 1° ottobre 2006), e degli eletti de L'Ulivo (Orvieto, 6 e 7 ottobre 2006). In particolare, a Orvieto, nel documento del gruppo di lavoro sulla «forma partito», viene indicato, tra i futuri impegni del Partito democratico, la presentazione di «un progetto di legge per la disciplina della democrazia interna ai partiti politici che dia attuazione all'articolo 49 della Costituzione» (G. Boselli e M. Morandi, a cura di, *I cattolici e il nuovo partito*, da Chianciano al Manifesto del PD, Diabasis, 2007).

Come ha osservato Andrea Manzella, se il partito è strumento di un diritto politico individuale, tale diritto non può esercitarsi se non trova procedure capaci di assicurare la partecipazione democratica degli associati. E, allo stesso tempo, se i partiti sono costituzionalmente inseriti nel circuito di «determinazione» della politica nazionale, anche la loro struttura interna e i loro processi decisionali devono ispirarsi a regole di democraticità e di trasparenza, come avviene negli altri luoghi istituzionali della politica (A. Manzella, *Se il partito diventa un taxi...*, *La Repubblica*, 12 aprile 1995).

In gioco ci sono gli stessi diritti dei cittadini che vogliono partecipare alla vita dei partiti, che intendono «concorrere a determinare la politica nazionale». La fonte non necessariamente va tutta trovata nella legge, che può limitarsi a stabilire alcuni principi, ma può essere collocata negli stessi statuti dei partiti, preventivamente approvati e depositati, cui potrebbe essere richiesto un «contenuto minimo».

I cittadini – non dimentichiamo lo – sono i soggetti considerati dall'articolo 49, mentre i partiti sono solo lo strumento. Essi hanno bisogno di vedere tutelato il loro diritto di partecipazione, non solo attraverso i consueti strumenti (dal diritto di iscrizione fino al diritto di accesso alle informazioni) ma anche tramite forme nuove di partecipazione alle loro decisioni, in particolare a quelle – come la presentazione delle candidature – il cui rilievo pubblicitario è più marcato. In altri Paesi questo avviene in due modi: o attraverso elezioni primarie (che non riguardano, ormai, solo gli Stati Uniti), fissate per legge o promosse dai partiti stessi, o attraverso altre forme di partecipazione alla vita dei partiti.

Una corretta vita interna dei partiti non la richiedono, quindi, solo il diritto costituzionale e quello parlamentare, ma anche lo stesso diritto privato; non riguarda solo il buon funzionamento dei circuiti della democrazia, ma anche i diritti degli iscritti (A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, *Quaderni costituzionali*, n. 2, giugno 2006, p. 326).

Si tratta di garantire la possibilità del ricambio alla guida del partito, di salvaguardare l'espressione del dissenso interno, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberati vi, la disponibilità delle strutture, dei mezzi e degli organi di informazione ufficiali del partito, e soprattutto la disciplina delle procedure per la scelta dei candidati, lasciando all'autonomia statutaria le modalità di attuazione di tali regole.

### *Che succede in Europa*

Tra i Paesi dell'Unione europea che hanno una normativa di carattere generale riguardante i partiti ci sono la Germania (*Gesetz über die politischen Parteien - Parteiengesetz, 22 Dezember 2004*), la Spagna (*Ley orgánica de partidos políticos, n. 6/2002*) e il Portogallo (*Lei organica dos partidos políticos, n. 2/2003*). Qui è la stessa Costituzione a prevedere specifiche disposizioni in materia di partiti; si tratta di Paesi, non a caso, le cui Costituzioni sono state approvate dopo esperienze di dittatura e di partito unico. Anche in Austria (*Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien - Parteiengesetz, n. 71/2003*) esiste una legge ad hoc sui compiti, sul finanziamento e sulla propaganda elettorale dei partiti politici.

In Francia, invece, per uri lungo periodo, in presenza di una disposizione costituzionale non diversa dalla nostra, per regolare l'attività dei partiti politici si è scelto di utilizzare una legge di carattere generale sulle associazioni del 1901. Ma la più recente legislazione sul finanziamento dei partiti, e la connessa normativa sulla trasparenza della vita pubblica, hanno prodotto una nuova disposizione che prefigura uno statuto specifico dei partiti destinata a sostituire quella fino ad ora applicata, di carattere generale, valida per tutte le associazioni (*Loi du 1<sup>o</sup> juillet 1901 - Loi relative au contrat d'association version consolidée au 29 juillet 2005*).

In Grecia i partiti politici non solo sono oggetto di una norma specifica della Costituzione, ma sono anche richiamati dalla disposizione costituzionale che disciplina il procedimento di formazione del governo. In questo Paese si è discusso a lungo non solo sull'opportunità ma anche sulla legittimità costituzionale di un eventuale intervento legislativo in materia, alla luce di un principio di separazione e di non interferenza tra Stato

e sistema dei partiti che si vogliono far concorrere così alle istituzioni come soggetti di diritto privato.

Nel Regno Unito, infine, dove i partiti sono, tradizionalmente, una emanazione dei gruppi parlamentari, il *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 (il testo è disponibile sul sito: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm>), disciplina la loro registrazione. Rendere obbligatoria la registrazione dei partiti politici è stato ritenuto un passo necessario per poter procedere alla previsione di un finanziamento pubblico dei partiti e alla disciplina della propaganda elettorale a livello nazionale. Soprattutto nel momento in cui, con l'adozione dell'*Additional Member System* come sistema elettorale per le Assemblee di Scozia e di Galles, una parte dei candidati si trova ad essere eletta non più a livello di collegio, ma in liste cosiddette «bloccate» (liste il cui ordine di elezione è stabilito dal partito e non può essere modificato, al momento del voto, dall'elettore). In Austria, Germania, Portogallo, Spagna, norme circostanziate disciplinano il deposito dello statuto dei partiti, la loro pubblicità e l'acquisizione della personalità giuridica. In alcuni di questi Paesi, le disposizioni si addentrano nell'organizzazione interna, fissano i diritti e i doveri degli iscritti, regolano la formazione della volontà degli organi di partito.

### *Austria*

I partiti politici, riconosciuti dalla Costituzione, devono, secondo la legge federale, dare pubblicità ai loro statuti con il deposito presso il Ministero federale dell'interno. È con il deposito dello statuto che il partito acquista la personalità giuridica. Ogni partito che gode di finanziamenti deve rendere conto pubblicamente della corretta utilizzazione degli stessi, a tal fine è istituita una apposita Commissione per il controllo delle spese elettorali. La Commissione, i cui membri sono nominati dal governo federale,

è presieduta dal Ministro federale dell'interno.

#### *Germania*

Nel 1967, in attuazione di quanto disposto dalla Legge fondamentale, è stata approvata la *Parteiengesetz*, la legge generale sui partiti che, dopo numerose modifiche, specialmente in materia di finanziamento pubblico, è ancora oggi in vigore. Il titolo II, che riguarda l'organizzazione interna, stabilisce l'obbligo per gli organi direttivi di comunicare al presidente della commissione elettorale federale lo statuto e il programma del partito, oltre ad altri dati, come i nominativi dei membri del direttivo.

#### *Portogallo*

I partiti acquisiscono la personalità giuridica con l'iscrizione in un registro tenuto dal Tribunale costituzionale. La richiesta di iscrizione deve essere accompagnata, tra l'altro, dal progetto di statuto, dal programma e dal simbolo. Una volta deliberata l'iscrizione, il Tribunale costituzionale dispone la pubblicazione della sua decisione con lo statuto del partito nella *Gazzetta Ufficiale*. In attuazione di quanto disposto dalla Costituzione, la legge stabilisce le regole per il finanziamento dei partiti, in particolare i requisiti ed i limiti del finanziamento pubblico.

#### *Spagna*

I partiti sono menzionati da diverse disposizioni della Costituzione, ma la disciplina di dettaglio è contenuta in una legge organica, che tra l'altro prevede che la fondazione del partito sia formalizzata attraverso un atto costitutivo pubblico che deve contenere i dati dei componenti gli organi direttivi, la denominazione e lo statuto del partito. L'iscrizione dell'atto di fondazione e degli statuti nel Registro dei partiti politici istituito presso il Ministero dell'interno conferisce al partito personalità giuridica. I par-

titi spagnoli sono destinatari di finanziamenti pubblici.

#### *Regno Unito*

Nel 1998 si è provveduto con legge ad istituire un procedimento di registrazione dei partiti con evidenza pubblica. Ad una speciale commissione sono attribuite competenze specifiche non solo nella fase elettorale e in quella di registrazione dei partiti, ma anche in quella di controllo della gestione finanziaria, nonché in materia di pubblicità politica sui media. La registrazione si effettua attraverso la compilazione di un modulo in cui si specificano nome del partito, sede, nominativi delle tre cariche principali. Sono allegati: il documento relativo alla struttura finanziaria del partito e il simbolo. La commissione provvede anche ad erogare finanziamenti (pubblici) in specifica corrispondenza di iniziative di politica generale adottate dai partiti e previste dai loro programmi.

#### *Grecia*

I partiti sono esplicitamente riconosciuti dalla Costituzione, che, dopo la riforma del 2001, prevede anche il loro finanziamento da parte dello Stato per le spese elettorali e per quelle d'esercizio. I partiti non sono considerati persone giuridiche ai sensi del codice civile, sono invece ritenuti «associazioni di persone di diversa natura» che possono ugualmente godere dei diritti o assumere gli obblighi necessari allo svolgimento delle loro funzioni costituzionalmente riconosciute (Disposizioni attuative dell'articolo 49 della Costituzione: i partiti politici, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, ottobre 2006, XV legislatura).

Nell'ambito della questione dello statuto dei partiti un tema autonomo, ma certamente connesso, è quello delle regole del finanziamento pubblico dei partiti. In Germania proprio partendo da questo tema si è arrivati al-

l'approvazione della legge generale sui partiti.

Il fatto che la normativa sugli statuti dei partiti, in più di un caso, sia strettamente connessa a quella sul finanziamento pubblico è spiegato proprio dalla opportunità di conformare i partiti a «un regime di evidenza pubblica», necessaria nel momento in cui si decide di finanziarli con risorse pubbliche.

#### *Verso uno statuto dei partiti europei*

Nel 2003 l'Unione europea si è dotata di una legislazione comunitaria per concedere sussidi pubblici ai partiti politici europei (regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea, 15 novembre 2003). Il regolamento, entrato in vigore nel 2004, fissa le condizioni necessarie per poter identificare «un partito politico a livello europeo», riconoscimento che dà diritto al finanziamento comunitario. Esse sono: possedere la personalità giuridica nello Stato membro in cui esso ha la sede; rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto; essere rappresentato da membri eletti al Parlamento europeo o in assemblee legislative a livello nazionale o regionale in almeno un quarto degli Stati membri (l'alternativa è avere ottenuto perlomeno il 3 per cento dei suffragi espressi nelle ultime elezioni al Parlamento europeo in ciascuno di questi Stati membri); aver partecipato alle elezioni europee o averne espresso l'intenzione.

Infine, la domanda di finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea deve essere corredata da uno «statuto che definisca segnatamente gli organi re-

sponsabili della gestione politica e finanziaria, e gli organismi o le persone fisiche che detengono, in ciascuno degli Stati membri interessati, il potere di rappresentanza legale, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione o la cessione di beni immobili e la capacità di stare in giudizio» (per una riflessione sul finanziamento pubblico dei partiti politici europei e una valutazione dell'impatto del nuovo regolamento sul sistema partito europeo, vedi anche per i riferimenti bibliografici: A. Fusacchia, «*The party must go on!*». Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei, *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, aprile 2006. In parte critico Martinelli, secondo il quale il regolamento finisce per suscitare eccessive aspettative in quanto non delinea in realtà una nuova forma statutaria comune ai partiti europei e tale da disciplinare le tematiche tipiche di uno statuto, in C. Martinelli, *Il finanziamento pubblico dei partiti europei*, quaderni costituzionali, n. 2, giugno 2004, pp. 416-418).

Il 23 marzo 2006, il Parlamento europeo, con 498 voti favorevoli, 95 contrari e 7 astensioni, ha adottato la relazione di Jo Leinen (PSE, Germania) sui partiti politici europei con la quale si chiede «un vero e proprio statuto dei partiti politici europei» che definisca i loro diritti e doveri e dia loro la possibilità di ottenere una personalità giuridica basata sul diritto comunitario, valida anche negli Stati membri. In effetti, allo stato attuale, i partiti politici europei possono solamente avere uno statuto legale basato sulla loro personalità giuridica nel Paese in cui hanno la propria sede. Alcuni di essi, per convenienza, hanno scelto la forma giuridica dell'associazione belga senza scopo di lucro mentre altri hanno optato per la forma giuridica di un'associazione internazionale senza scopo di lucro. Nella risoluzione approvata si sottolinea, in particolare, la necessità che detto statuto contempli «regole concernenti l'appartenza individuale ai partiti politici a livello

europeo, la loro direzione, la candidatura e le elezioni nonché le modalità e il sostegno per i congressi e le riunioni di tali partiti» (risoluzione del Parlamento europeo sui partiti politici europei (2005/2224(INI), approvata il 23 marzo 2006). I più recenti sviluppi del diritto costituzionale europeo e i suoi svolgimenti legislativi spingono in direzione di una disciplina normativa che favorisca l'istituzionalizzazione dei partiti politici, prevedendo opportuni controlli sulla loro democraticità interna, nel presupposto di una strutturata soggettività giuridica degli stessi.

La questione è ancora aperta, ma il tema della regolamentazione dei partiti è ormai all'ordine del giorno anche in Europa.

#### *Sentinelle della democrazia*

Abbiamo visto come i partiti siano tra le istituzioni più fragili e nello stesso tempo più essenziali al funzionamento della democrazia. Se è vero che la loro trasformazione è largamente indotta dai cambiamenti intervenuti nella società e nelle tecnologie della comunicazione, ci si deve applicare all'obiettivo di preservarne il carattere di sperimentatori e produttori di democrazia. Conciliando, altresì, un certo grado di personalizzazione della *leadership* con la necessità che la sovranità interna possa essere sostanzialmente agita dagli associati e dai dirigenti da essi espressi.

Maranini, fiero oppositore della partitocrazia, parafrasando Michels, aveva definito i partiti «organismi per vocazione naturale oligarchici, e nei quali nessuna delle garanzie e cautele create da secoli di esperienza per liberalizzare e democratizzare lo Stato (legalità, divisione dei poteri, controlli reciproci, giudici indipendenti dall'esecutivo e dal legislativo) trova alcun principio di attuazione» (O. Maranini, *Il tiranno senza volto*, Bompiani, Milano, 1963, p. 78).

Se l'obiettivo della democrazia moderna è, come dice Karl Popper, quello di poter un giorno sostituire il *leader* eletto senza ri-

correre alla violenza, la prima condizione da preservare anche nella vita dei partiti è proprio questa. Se la caratteristica delle democrazie moderne è quella della separazione e del bilanciamento dei poteri, occorre garantire che all'esaltazione del potere del *leader* possa corrispondere una più accentuata possibilità di controllo e di concorso all'esercizio del potere stesso.

È tempo che la politica intervenga con energia. Assecondare, anche solo per distrazione od omissione, i processi in atto può portarci paradossalmente verso una forma di democrazia illiberale.

Se è giusto riconoscere la prerogativa del *leader* di rappresentare all'esterno la linea del partito, occorre che gli organi del partito chiamati a definire e a condividere quella linea siano di natura elettiva e non derivata. Se i sistemi elettorali (siano essi maggioritari o «proporzionali blindati») conferiscono ai partiti uno smisurato e ingiustificato potere non solo di designare i candidati, ma addirittura di preordinarne la loro elezione nelle assemblee elettive, la selezione di tali «candidati predestinati» deve essere affidata a organi collegiali territorialmente competenti o a procedure partecipative quali le primarie, affinché nessuno di essi si senta «debitore» della propria designazione se non a un principio di selezione democratica. Se il ruolo del *leader* finisce fatalmente per trasformarsi in quello di «produttore» dell'immagine del partito, occorre che le occasioni e le sedi di approfondimento e dibattito interno – sia di carattere culturale che politico siano sempre più numerose, così che sia possibile «ritrovarsi a memoria» nelle posizioni espresse nell'ultima intervista del *leader* anche se esse non siano state concordate o anticipate agli organi del partito. Se la personalizzazione della *leadership* comporta un certo grado di autonomia nelle posizioni che la stessa va assumendo, vi è un problema di regolazione delle relazioni fra la *leadership* del partito e la *leadership* (fermo restando l'attuale sistema bipolare) della

coalizione, poiché lo stesso grado di autonomia, interpretata ai due livelli, può produrre conflitti permanenti.

Solo in questo modo i partiti, di entrambi gli schieramenti politici, possono tornare a essere insieme facitori e sentinelle della democrazia, e non la sua malattia.

#### *La proposta di legge*

La proposta di legge che si sottopone all'attenzione del Parlamento si prefigge di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione, nel modo il più possibile rispettoso dell'autonomia dei partiti stessi. La giurisprudenza ormai prevalente ritiene peraltro applicabili, per la risoluzione delle controversie interne dei partiti, le norme del codice civile in materia di associazioni riconosciute. In questo senso si è assistito ad una evoluzione rispetto alle prime decisioni che avevano dichiarato l'incompetenza della giurisdizione ordinaria nelle controversie interne ai partiti. Si è prima affermato l'orientamento a fondare la competenza della giurisdizione ordinaria, nelle controversie interne ai partiti, sull'articolo 2 della Costituzione, che dichiara inviolabili i diritti fondamentali dei singoli anche nell'ambito delle «formazioni sociali» in cui questi svolgono la loro personalità. Con le disposizioni di carattere generale contenute nel codice civile, l'autorità giudiziaria ha utilizzato le norme dello statuto, ai fini del controllo di legalità e conformità statutaria dei deliberati del partito. Un ulteriore avanzamento a favore di una maggiore tutela degli associati è venuta con le ultime pronunce che hanno ritenuto applicabili alle controversie «endopartitiche» anche le norme dettate dal codice civile per le associazioni riconosciute a tutela delle minoranze e dei diritti individuali degli associati (sull'evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale: O. Rizzoni, Articolo 49, in Commentario della Costituzione, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II, UTET, Torino, 2006).

Si ritiene che la legge possa limitarsi a stabilire alcuni principi, un contenuto minimo, a cui devono attenersi tutti i partiti che intendono concorrere alla determinazione della vita politica, pena la perdita dei finanziamenti pubblici in qualsiasi forma o modo erogati.

La proposta di legge è composta da quattro articoli.

Con l'articolo 1, i partiti sono qualificati come associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica. In base al regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, i partiti acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, come previsto per le fondazioni e le altre associazioni.

L'articolo 2 stabilisce quali devono essere i contenuti minimi dello statuto di un partito politico, in linea con il metodo democratico, come delineato dall'articolo 49 della Costituzione.

In particolare, gli statuti devono indicare quali sono gli organi dirigenti, le loro competenze e le modalità della loro elezione; quali sono le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito, ovvero in che modo sono assunte le decisioni che caratterizzano la vita di un partito: come le alleanze elettorali, la scelta di uno schieramento e così via. Lo scopo è di assicurare che tutte le deliberazioni siano assunte, nella trasparenza, con la più ampia partecipazione degli iscritti. Diritto all'informazione e diritto al contraddittorio sono garantiti anche attraverso la presenza, in tutti gli organi collegiali, delle minoranze interne. Minoranze che devono essere ammesse alla gestione delle risorse pubbliche di cui usufruiscono i partiti. Fondamentale in questa

direzione è disciplinare, negli statuti, le modalità con le quali gli iscritti partecipano alle votazioni, assicurando, quando è prevista, l'effettiva segretezza del voto. Lo statuto deve indicare i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia. Per arginare il fenomeno scandaloso delle tessere false, i partiti devono prevedere l'istituzione di un'anagrafe degli iscritti, la cui consultazione deve essere sempre nella disponibilità di ogni iscritto, naturalmente nel rispetto della normativa vigente sulla *privacy*. A tutela della democrazia interna devono essere indicate le modalità di selezione delle candidature alle elezioni europee, nazionali e locali, non escludendo il ricorso alle primarie. Gli statuti devono includere anche le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste. Infine, oltre ad assicurare che negli organi collegiali nessun genere sia rappresentato in misura superiore ai due terzi, al fine di tutelare e di rafforzare la presenza delle donne nei partiti, al comma 2 del medesimo articolo 2, nell'intento di favorire la partecipazione attiva dei giovani alla politica è previsto che una quota del finanziamento pubblico sia destinata alla formazione, per sostenere scuole, corsi e altre iniziative che preparino e facilitino l'ingresso delle nuove generazioni nella politica. Ogni partito dovrà, comunque, indicare le procedure per modificare il proprio statuto, il simbolo e il nome del partito stesso. Questi sono i con-

tenuti necessari dello statuto, ma nel rispetto della legge, ogni partito rimane, ovviamente, libero di prevedere ulteriori disposizioni.

L'articolo 3 disciplina la pubblicazione dello statuto e quella delle eventuali successive modificazioni nella *Gazzetta Ufficiale*, che devono avvenire, rispettivamente, entro un mese dalla data di iscrizione del partito nel registro delle persone giuridiche ovvero dalla data di approvazione delle citate modifiche. Allo statuto del partito è allegato, anche in forma grafica, il simbolo, che con il nome costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito medesimo. Una volta acquisita la personalità giuridica, la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* è condizione per poter accedere ai finanziamenti pubblici a favore dei partiti, come disciplinati dalla normativa vigente, compresi i contributi previsti per gli organi di informazione di partito e le agevolazioni fiscali.

L'articolo 4 è una norma di rinvio. Per quanto non espressamente previsto dallo statuto, ai partiti si applicano le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia.

2. La presente proposta di legge riproduce pressoché fedelmente, stante la condivisione della filosofia, e dell'impostazione e del corpo normativo, la proposta n. 506 presentata il 29 aprile 2008, per iniziativa dell'on. Pierluigi Castagnetti, primo firmatario, che ringrazio per avermi autorizzato all'utilizzo, nel corso della XVI Legislatura.



**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Natura giuridica dei partiti)*

1. I partiti politici sono associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361.

## Art. 2.

*(Statuto)*

1. Al fine di assicurare il rispetto del metodo democratico di cui all'articolo 49 della Costituzione, ogni partito deve indicare nel proprio statuto:

*a)* gli organi dirigenti, le loro competenze e le modalità della loro elezione;

*b)* le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito;

*c)* i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, la cui consultazione deve essere sempre nella disponibilità di ogni iscritto, nel rispetto di quanto previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni;

*d)* le modalità per assicurare negli organi collegiali che nessun genere sia rappresentato in misura superiore ai due terzi;

*e)* i criteri con i quali è assicurata la presenza delle minoranze in tutti gli organi collegiali e la loro partecipazione alla gestione delle risorse pubbliche conferite per legge al partito;

f) le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste;

g) le modalità di selezione, attraverso elezioni primarie o elezione a scrutinio segreto da parte degli organi collegiali competenti, delle candidature per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale, per i consigli regionali, provinciali e comunali, nonché per le cariche di sindaco, di presidente della provincia e di presidente della regione;

h) le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e il nome del partito;

i) le modalità con le quali gli iscritti partecipano alle votazioni, assicurando, quando è prevista, l'effettiva segretezza del voto.

2. Al fine di favorire la partecipazione attiva dei giovani alla politica, ogni partito destina alla loro formazione una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti per le spese elettorali, con le medesime modalità previste per accrescere la partecipazione delle donne alla politica, di cui all'articolo 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157.

3. Lo statuto può altresì contenere norme integrative, adottate in conformità a quanto stabilito dalla presente legge.

### Art. 3.

#### *(Pubblicazione dello statuto)*

1. Lo statuto del partito e le eventuali modificazioni apportate allo stesso devono essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, entro un mese, rispettivamente, dalla data di iscrizione del partito nel registro delle persone giuridiche, di cui all'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica, 10 febbraio 2000, n. 361, ovvero dalla data di approvazione delle modificazioni allo statuto.

2. Allo statuto del partito è allegato, anche in forma grafica, il simbolo, che con il nome costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito medesimo.

3. La pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dello statuto e delle eventuali modificazioni apportate allo stesso è condizione per accedere ai rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie nonché alle agevolazioni, di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, ivi compresi i contributi pubblici concessi alle imprese editrici di quotidiani e periodici anche telematici o imprese radiofoniche che risultino essere organi di partito, previsti dalla legislazione vigente in materia.

#### Art. 4.

##### *(Norma di rinvio)*

1. Per quanto non espressamente previsto dallo statuto, ai partiti si applicano le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia.

