

MARIA LETIZIA DINI

*PARTITI POLITICI E DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO INTERNO.*



SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il Partito politico nell'ordinamento giuridico italiano. Cenni - 3. Disciplina legislativa e ordinamento interno dei partiti. 3.1. Proposte di regolazione legislativa dell'ordinamento interno. 3.1.a. Adesioni e tutela dell'iscritto. 3.1.b. Tutela delle minoranze. 3.1.c. Regolamentazione dei processi per la designazione degli organi di vertice. 3.1.d. Predisposizione di criteri di massima per la scelta dei candidati ad elezioni esterne - 4. Conclusioni. Le ipotesi italiane tra l'esempio tedesco e quello spagnolo. Enucleazione degli elementi di una normativa. Funzionalizzazione.

1. Agli inizi del XX secolo, com'è noto, la nascita del 'partito di massa' ha profondamente scosso il concetto di partito tipico della tradizione liberale ottocentesca, rendendolo inadeguato ad esprimere la nuova realtà del suffragio universale e delle sue implicazioni e conseguenze (1).

Analogamente, il progressivo consolidamento dello stesso partito di massa e l'avvento della cosiddetta "democrazia partitica", quale configurazione dominante degli odierni assetti democratico-rappresentativi, hanno prodotto, nelle loro forme degenerative, fenomeni distorsivi della competizione democratica che ne hanno provocato la crisi. Il termine certamente non laudativo di "partitocrazia", ne stigmatizza gli elementi essenziali: struttura elefantica degli apparati di partito e indebita appropriazione di spazi e funzioni altrui, con conseguente sovradimensionamento del fenomeno (2).

Il distacco prodottosi tra partiti e società civile, ha reso pertanto urgente il problema di una rilegittimazione dei primi nei confronti della seconda, da attuarsi attraverso una profonda revisione dei meccanismi che attualmente presidiano l'attività dei partiti politici in sede istituzionale e non.

In questo processo di riforma e sullo sfondo del più ampio tema delle modifiche istituzionali, si innestano le proposte italiane miranti ad introdurre una disciplina legislativa dell'ordinamento interno dei partiti politici (3).

Proposte e spunti da più parti formulati, ma che sembrano collocarsi, nel complesso, in una prospettiva ancora incerta e comunque meno sistematica rispetto a quella che è dato di riscontrare in tema di regolamentazione del finanziamento. Qui gli interventi sono ricchi, puntuali, organici, ed esprimono una frequentazione di lunga data ed un approccio sperimentato. Non altrettanto può dirsi in tema di ordinamento interno, a fronte di una trat-

tazione del problema spesso frenata da comprensibili timori di indebite ingerenze statali nella sfera dell'autonomia partitica.

Le pagine che seguono, il cui valore è prevalentemente strumentale e certamente non esaustivo, si propongono pertanto di tratteggiare una sintesi delle ipotesi di regolazione normativa dell'organizzazione interna del partito, delineandone gli elementi essenziali.

A tale scopo e con intenti comparativi, saranno effettuati, anche in nota, alcuni riferimenti alle corrispondenti soluzioni legislative contemplate negli ordinamenti tedesco e spagnolo nei quali è dato di riscontrare, oltre ad un ampio riconoscimento costituzionale dei partiti politici, una specifica normativa diretta a disciplinarne non soltanto la gestione finanziaria, ma anche il funzionamento interno.

Ciò al fine di pervenire, anche attraverso il richiamo ad esempi di compiuta, sebbene differente, giuridicizzazione del sistema in esame, ad una enucleazione dei tratti dominanti queste ipotesi, nella ricerca del controverso equilibrio tra la tutela dei diritti dei singoli all'effettività della propria partecipazione politica, ed il rispetto dell'autonomia statutaria, coerente al ruolo svolto dai partiti in un ordinamento di democrazia pluralista.

2. Com'è noto, è l'articolo 49 della Costituzione che riconosce la presenza dei partiti politici nel nostro ordinamento (4), deputandoli all'azione concorsuale per la determinazione della politica nazionale (5).

Ulteriori riferimenti sono poi contenuti all'art. 72, terzo comma, attraverso il richiamo ai gruppi parlamentari, nonché all'art. 98, terzo comma, laddove si facoltizza il legislatore ordinario ad introdurre limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune categorie di pubblici funzionari. Mentre la XII disposizione transitoria, importante il divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista, rappresenta in via eccezionale, l'unico vero limite di natura ideologico-programmatica imposto dalla Costituzione alla creazione dei partiti politici (6).

Nella sua stessa formulazione, l'articolo 49, riconoscendo la titolarità dell'azione ai cittadini associati in partiti e non in via immediata a questi ultimi, sottolinea il carattere *strumentale* della funzione partitica(7), nonché la prevalenza della dimensione associativa del riconoscimento costituzionale. Questa è confermata peraltro dal contestuale inserimento della norma nel titolo dedicato ai rapporti politici e non in quello relativo all'organizzazione dello Stato (8).

Del resto, la passata esperienza autoritaria e la stessa composizione dell'Assemblea Costituente avevano espresso la prevalente difesa del plura-

lismo partitico e più in generale, la scelta garantista che ispira l'articolo 49 (9).

La norma infatti non dispone limiti specifici cui ricondurre l'attività del partito politico (10), se non quelli desumibili dal vincolo del "metodo democratico" posto quale principio informatore dell'azione concorsuale delle forze politiche alla determinazione della politica nazionale.

La laconicità dell'inciso in questione, peraltro, ha sollevato non pochi problemi interpretativi circa la possibilità d'intendere l'efficacia di un tale limite estesa, dall'azione esterna dei partiti, alla loro organizzazione interna (11).

Al riguardo, ci limitiamo qui a rilevare come a tutt'oggi la dottrina prevalente escluda l'esistenza di un esplicito obbligo costituzionale in tal senso e contestualmente ritenga che il legislatore ordinario sia semplicemente facoltizzato a fornire una disciplina di diritto pubblico ai partiti politici (12).

Allo stato attuale, pertanto, si estendono ai partiti politici quei divieti imposti in via generica dall'art.18 Cost. a tutte le associazioni (13) così come la disciplina contenuta negli articoli 36 e seguenti del codice civile, mentre in via specifica risultano assoggettati alla disciplina legislativa adottata in tema di finanziamento pubblico e della quale si riferirà più avanti.

Per la verità, già in sede costituente il tema di una specifica regolazione legislativa del partito politico aveva formato oggetto di svariati emendamenti finalizzati a garantire la democraticità degli apparati, tutti peraltro vanificati dal forte clima di contrapposizione ideologica e dalla correlata diffidenza verso ogni forma di ingerenza statale e di potenziale limitazione del pluralismo (14).

Nè avevano avuto esito migliore le numerose proposte avanzate nelle legislature successive (15).

È soltanto nel corso della VI legislatura che si approda ad una parziale soluzione legislativa relativamente al solo aspetto economico-finanziario (16).

Approvata a ridosso di alcuni scandali, la legge n.195/1974 sul "Contributo dello stato al finanziamento dei partiti politici" ha introdotto, come è noto, una sovvenzione pubblica a favore dei partiti, regolamentando contestualmente le forme del finanziamento privato (17).

Già all'indomani della sua approvazione, tuttavia, la legge ha suscitato un numero considerevole di critiche a fronte di un'elaborazione frettolosa ed approssimativa (18).

Critiche principalmente dirette a rilevare l'omissione di ogni serio controllo sulla gestione dei finanziamenti nonché un sostanziale effetto di cristallizzazione degli equilibri di potere esistenti. Più in generale, la normativa lasciava insoddisfatta l'esigenza di una disciplina organica della materia, che involvesse e riformasse non soltanto l'assetto finanziario dei partiti

politici, ma anche quello strutturale ed organizzativo al fine di assicurarne trasparenza e democraticità (19).

3. Il sostanziale 'silenzio' dell'articolo 49 Cost., ha spesso indotto l'interprete a negare la possibilità di interventi legislativi sull'ordinamento interno dei partiti.

Per certa parte della dottrina (20), anzi, è proprio l'assenza di uno *status* differenziato che ne garantisce la vitalità politica, laddove la rigidità dello strumento normativo ne precluderebbe non soltanto l'autonomia, ma altresì le potenzialità di risposta alle domande di una società civile in evoluzione (21).

Fermo restando la fondatezza di tali osservazioni e rinviando ad altra sede l'approfondimento del dibattito in materia (22), è stato rilevato come l'approvazione di una legge sul finanziamento pubblico dei partiti costituisca comunque un precedente di rilievo, perlomeno sotto un profilo metodologico, poiché palesa l'esistenza di un approccio legislativo ad un tema ritenuto per sua natura refrattario ad ingerenze del diritto statale.

Si ritiene che l'intervento finanziario dello Stato abbia già "violato", col pieno consenso dei destinatari, quella dimensione associativa e privatistica del partito, invocata a fondamento dell'assoluta autonomia statutaria, mentre, da un punto di vista logico e politico, l'introduzione di un contributo posto a carico della collettività, giustificherebbe già di per sé la parallela previsione normativa di garanzie minimali nel senso della democrazia interna.

Il che, va sottolineato, non deve significare snaturare il fondamentale carattere non statale dei partiti politici, quanto piuttosto rafforzare la loro matrice comunitaria attraverso un più corretto rapporto con la società civile (23).

È venuta a prodursi, pertanto, una sostanziale apertura del sistema partito verso soluzioni normative atte a disciplinarne, oltreché le forme di finanziamento, anche l'assetto organizzativo interno. Ciò non soltanto in ragione dell'oggettivo rapporto di complementarità esistente tra quest'ultimo aspetto ed il primo (basti pensare, a titolo esemplificativo, al problema della redistribuzione interna del finanziamento tra centro e periferia del partito ed ai suoi riflessi in ordine alle possibilità di circolazione interna alle due élites) (24), ma soprattutto in risposta all'esigenza di ricondurre l'attuale potere dei partiti ad una componente di disciplina giuspubblicistica tale da restituire ai cittadini il senso della loro responsabilità (25).

Esigenza rafforzatasi anche a fronte di un sostanziale fallimento dei tentativi di autoriforma del passato, spesso rimasti confinati entro i limiti

“cosmetici” di un cambiamento di facciata (26).

3.1. L'individuazione di correttivi alla struttura del partito-apparato così come si è venuta affermando negli ultimi decenni (27), costituisce un problema complesso rispetto al quale non esistono soluzioni facili nè precostituite. Ben si comprende in effetti, la difficoltà di trasporre su un piano normativo le indicazioni espresse in precedenza. Analizzando le posizioni espresse in materia, tuttavia, è dato di rinvenire una sostanziale convergenza in ordine alla riaffermazione di alcuni elementi considerati di importanza fondamentale qualora ci si appresti ad una regolazione normativa dell'ordinamento interno dei partiti politici.

I punti in questione possono essere così riassunti:

- a. Adesioni e tutela dell'iscritto.
- b. Tutela delle minoranze.
- c. Regolamentazione dei processi per la designazione degli organi di vertice.
- d. Predisposizione di criteri di massima per la scelta dei candidati ad elezioni esterne.

Si procederà all'esame dei singoli punti e all'illustrazione delle proposte italiane di cui rappresentano la sintesi. Saranno effettuati richiami, poi sviluppati in nota, alle corrispondenti soluzioni straniere (tedesca e/o spagnola), finalizzandoli alla migliore comprensione della sintesi comparativa finale, i cui obiettivi sono stati definiti in premessa.

3.1.a. Quello del *tesseramento* è uno dei temi centrali nella elaborazione italiana di ipotesi normative miranti ad invertire o quanto meno a contrastare le tendenze oligarchiche riscontrabili all'interno dei partiti (28).

La regolamentazione appare prevalentemente finalizzata a garantire la trasparenza dei meccanismi di formazione della base degli iscritti, allo scopo ultimo di agevolare la riapertura del circuito democratico, scoraggiando nel contempo i cosiddetti fenomeni di compravendita di “pacchetti di tessere”.

Elemento ricorrente nelle soluzioni esaminate infatti, è l'adozione di strumenti atti a conferire pubblicità alle operazioni di iscrizione. In questo quadro rientra la proposta di istituire registri degli iscritti, conservati ad un livello periferico stabilito dagli statuti e depositati obbligatoriamente presso un notaio (29), o quella di effettuare l'iscrizione esclusivamente mediante dichiarazione ricevuta da un cancelliere del tribunale o da altro pubblico funzionario (30).

Analoghi obiettivi di rilegittimazione, ma con una maggiore accen-

tuazione dei fini partecipativi, contraddistinguono la proposta che vorrebbe l'adesione al partito non soltanto pubblica ma anche gratuita e garantita (31).

Il meccanismo proposto è quello dell'iscrizione da effettuarsi presso l'ufficio dell'anagrafe comunale al quale dovrebbe anche competere la convocazione degli iscritti al momento di rinnovare gli organi di partito, in analogia a quanto già avviene per le elezioni politiche ed amministrative.

La pubblicità dell'atto è preconstituita ad evitare quei fenomeni degenerativi in precedenza accennati; a loro volta, sia l'attivazione dell'ufficio comunale all'atto del rinnovamento degli organi, che la gratuità del tesseramento, sono direttamente finalizzati ad incentivare una reale partecipazione politica della base, mirando nel contempo a garantire alcuni criteri democratici di selezione della classe dirigente. Fissati questi parametri normativi, resta comunque affidata all'autonomia statutaria ogni altra decisione in ordine, ad esempio, al numero dei membri degli organi da rinnovare o ai tempi entro i quali effettuare il ricambio. Analogamente, viene riconosciuta al partito la libertà di scelta in ordine all'accoglimento o alla reiezione della domanda di iscrizione, elemento peraltro frequentemente sottratto all'intervento del legislatore, com'è dato di riscontrare dall'analisi di analoghe proposte (32), nonché di precedenti normativi stranieri quale quello tedesco (33).

Sempre nella prospettiva di tutela dell'iscritto si collocano quelle proposte che, ricalcando in gran parte l'impostazione garantista della legislazione tedesca in materia(34), prevedono l'indicazione statutaria degli organi disciplinari e soprattutto l'obbligatoria motivazione delle relative decisioni, con introduzione di un giudizio arbitrare sulle controversie tra singoli iscritti e tra partito e iscritti (35).

3.1.b. Pari, se non maggiore attenzione, riscuote il tema delle *garanzie delle minoranze*.

Le ipotesi sottolineano la tutela legislativa, oltre che della formazione del dissenso, della sua manifestazione. Si propone la preventiva indicazione statutaria delle relative forme (36), esprimendo così un'attenzione all'effettività della tutela che era stata propria anche del legislatore tedesco (37), ma che qui trova risoluzione entro i limiti di un intervento più moderato.

Oltre a stabilire la necessità di riconoscere alle minoranze il diritto di esistere e di organizzarsi, si fa carico ai partiti di garantirne la rappresentanza proporzionale negli organi interni (38).

Tuttavia l'intervento legislativo non viene spinto oltre, nè a predeterminare alcuna percentuale alla quale ricondurre e subordinare un tale diritto, giacchè uno stesso limite potrebbe risultare eccessivo o insufficiente, tenuto

conto della differente struttura e articolazione dei vari partiti (39).

In questo senso, è evidente la preoccupazione di garantire la sopravvivenza e il contributo di quelle opposizioni interne che, pur se esigue, rappresentano concrete e differenti posizioni politiche (40).

Altre posizioni sul medesimo argomento mirano più direttamente ad assicurare la governabilità del partito e puntano ad una sorta di "rappresentanza diversificata". In base ad esse si giustifica una direzione politica monoblocco, e dunque l'esclusione delle minoranze dagli organi politici di direzione, mentre non si ammette analoga estromissione dagli organi di controllo statutario, contabile, amministrativo e morale, riconoscendo a questi ultimi la più completa rappresentatività (41).

Da ultimo, si debbono ricordare i rilievi di coloro che si pongono il quesito dell'azionabilità di tali disposizioni in sede giurisdizionale (42).

Secondo questa prospettiva, la loro efficacia deriverebbe proprio dalla possibilità di farle valere in giudizio, ma il riconoscimento dell'intervento del giudice importerebbe, nel contempo, il riconoscimento del suo sindacato all'interno del partito, rischiando, nel caso specifico, l'attivazione di uno strumento molto simile a quello già esistente nelle società per azioni per l'annullamento delle deliberazioni che violano i diritti delle minoranze (43). In questo caso si tratterebbe però di "portare la decisione politica alla decisione giudiziale", con tutte le implicazioni di cautela del caso (44).

3.1.c. Le tendenze accentratrici esistenti all'interno delle organizzazioni partitiche e nel contempo la rilevanza esterna dei loro processi decisionali, rendono evidente l'importanza di una *regolamentazione delle modalità di formazione dei gruppi dirigenti* (45).

Le proposte mirano ad una ridefinizione in senso democratico delle procedure di designazione degli organi direttivi, attraverso l'introduzione di disposizioni normative adeguate.

Il che significa, più nel dettaglio e comunque a titolo esemplificativo: predeterminare limiti di incompatibilità tra cariche istituzionali e incarichi di partito; statuire il numero di posti riservato *ex officio* ai parlamentari nei vari organi dell'associazione (46); attribuire l'investitura del segretario direttamente ai congressi (47); predeterminare i soggetti votanti attraverso l'indicazione di criteri di massima per l'identificazione degli aventi diritto, ed infine introdurre il voto personale, uguale e segreto nella designazione dei vertici (48), elemento, quest'ultimo, della cui importanza costituisce conferma l'esistenza di concordi previsioni normative all'interno di strumenti legislativi stranieri anche di ispirazione differente (49).

C'è anche chi, in una più ampia prospettiva di ristrutturazione della forma-partito, propone modalità alternative di designazione dei vertici, all'interno di innovazioni più radicali dirette ad aumentare l'apertura del partito nei confronti della società civile (50).

In questo schema, il meccanismo elettivo dei vertici provinciali, e in via consequenziale del congresso nazionale, è preordinato a dar voce alle rappresentanze di categoria, opportunamente strutturate su basi associative, ed ai candidati più ricchi in termini di suffragi preferenziali (51).

3.1.d. Com'è noto, la *designazione di candidati a cariche elettive esterne* costituisce la funzione istituzionale che per eccellenza compete ai partiti. Costituisce altresì, forse proprio in ragione del suo ruolo strategico, la materia più controversa da trattare in sede di elaborazione di una disciplina legislativa del partito politico.

Anche là dove questa disciplina è già stata concretamente realizzata, le soluzioni approntate risultano frequentemente difformi quando non addirittura di segno opposto, e testimoniano comunque un medesimo atteggiamento di cautela da parte del legislatore (52).

Le ragioni sono molteplici. Oltre ai riflessi sulla democrazia interna delle organizzazioni partitiche, debbono registrarsi, come vedremo più avanti (53), implicazioni a livello del concetto stesso di rappresentanza politica, senza contare le difficoltà di definire un argomento che sta a metà strada tra la regolamentazione legislativa del partito e la normativa elettorale (54). Per alcuni infatti (55), l'argomento esula dal tema dell'ordinamento interno del partito poiché appartenente a quello della legislazione elettorale al quale va interamente rimesso. Per altri invece, l'ambiguità della sua posizione non esime dall'affrontarlo in sede di analisi dell'organizzazione interna dei partiti e di una sua possibile regolamentazione (56).

Procedendo all'esame di quest'ultimo fronte del dibattito, potremmo polarizzare le soluzioni proposte verso due differenti moduli organizzativi: A) l'uno corrispondente all'adozione di elezioni primarie con conseguente esautorazione degli organi direttivi; B) l'altro invece preordinato ad introdurre vincoli e controlli all'attività di selezione, comunque svolta in via principale dai vertici di partito.

A) I fautori dell'istituto delle primarie (57), ne sottolineano l'idoneità ad attivare una mobilitazione democratica degli iscritti o di altre categorie di soggetti (58) (a seconda che si tratti di primarie limitate ai soli iscritti o di primarie aperte), pur senza disconoscere i due fondamentali problemi più direttamente collegati all'eventuale adozione di questa formula, ovvero

- 1) l'individuazione dei soggetti votanti e
- 2) la scelta delle modalità di svolgimento delle consultazioni.

1) Costituisce premessa necessaria allo svolgimento di primarie aperte ai soli iscritti, la definizione in termini inequivocabili dello "status di iscritto", cui peraltro si è accennato in precedenza (59).

Qualora invece il partito opti per la soluzione "aperta" e decida di interessare al processo selettivo, oltre gli iscritti, anche altre organizzazioni, al fine di potenziare la rappresentatività della propria lista, la definizione dei criteri con i quali potranno votare i soggetti esterni così individuati potrebbe essere rimessa all'autonomia statutaria, in considerazione della peculiarità degli obiettivi di ciascun partito.

2) Una volta pervenuti alla definizione dei soggetti ammessi al voto, si prospettano difficoltà di ordine differente per l'individuazione degli strumenti idonei a rendere effettivo l'esercizio di questo diritto, sottraendolo agli effetti distorsivi di indebite influenze esterne. Le tecniche proposte vanno dalla lista predisposta dal partito rispetto alla quale sono ammesse cancellazioni e/o aggiunte, alla lista aperta (60), passando per soluzioni intermedie e compromissorie, attraverso le quali si tenta di neutralizzare gli svantaggi delle ipotesi estreme, salvaguardandone gli effetti positivi.

Ma aldilà del contrasto sulle soluzioni "operative", ne esiste uno, ben più profondo, sulla validità dello stesso istituto.

Alcuni detrattori ne sottolineano i rischi di manipolazione e il carattere fittiziamente democratico e adducono, a sostegno della loro tesi, la posizione critica assunta dalla recente letteratura americana nei confronti di questa formula (61).

Altri, pur approvandone il funzionamento nel Paese d'origine, ritengono questa modalità di designazione di difficile applicazione al caso italiano, sia per effetto della diversa natura e ruolo dei partiti, sia per la diversa articolazione del quadro politico (62).

L'obiezione più radicale viene poi da coloro i quali rifiutano una designazione 'dal basso', giustificando l'intervento degli organi centrali sulla base del concetto della rappresentanza politica come rappresentanza nazionale, in virtù della quale il parlamentare rappresenta tutto il Paese ed opera in sede politica a livello nazionale (63).

In quest'ottica, "svincolare" il singolo deputato dal partito, in sede di designazione, significherebbe compromettere l'efficacia della sua stessa azione poiché verrebbe meno quel collegamento con l'organizzazione partitica che costituisce il presupposto di ogni pur minima sintesi politica delle istanze rappresentative (64)

B) Come abbiamo rilevato in precedenza, sul versante opposto a quello delle primarie si collocano varie soluzioni al problema della designazione democratica dei candidati a cariche elettive esterne.

Una di queste è quella prospettata da coloro i quali ritengono legittima l'attuale competenza posta in capo agli organi politici di direzione, ma giudicano opportuna la creazione, al fianco di questi, di un comitato di garanti chiamati a valutare il rispetto di quei criteri di competenza, correttezza e professionalità che debbono ispirare la scelta delle candidature (65).

Tali comitati, espressi dalle assemblee corrispondenti ai diversi livelli elettivi (comunale, regionale, parlamentare), dovrebbero essere composti da personalità eminenti, estranee all'assemblea ma di fiducia di tutti i gruppi partitici (66), ed attuare una sorta di controllo 'super partes' che garantisca la correttezza della selezione (67).

Analoghi obbiettivi persegue l'ipotesi di affiancare allo statuto un regolamento interno per la formazione delle liste elettorali, approvato con atto pubblico (68).

La proposta, pur confermando il ruolo primario svolto dagli organismi dirigenti nella selezione delle candidature, è volta a garantire l'assenza di comportamenti discriminatori attraverso il rispetto delle norme regolamentari la cui efficacia viene rafforzata, in via indiretta, dalla contestuale previsione di un'analogha disciplina per la formazione dei direttivi preposti alla scelta.

Nel quadro garantistico definito da questi ultimi suggerimenti normativi, merita un'annotazione l'interesse rivolto alla tutela delle pari opportunità tra i sessi anche nella formazione delle liste elettorali (69).

4. I frequenti richiami, effettuati nelle pagine precedenti, agli *ordinamenti tedesco e spagnolo* e più precisamente alle corrispondenti leggi sui partiti (*legge tedesca del 24/7/67 e spagnola del 4/12/78 n. 54, integrata dalle norme ancora vigenti della precedente 1.21/77*), si giustificano anche in ragione dell'effettiva influenza esercitata da queste soluzioni sull'elaborazione delle ipotesi italiane (70). In tema di ordinamento interno infatti, i quattro aspetti illustrati (tutela degli iscritti, tutela delle minoranze, procedure per la designazione dei vertici e dei candidati ad elezioni esterne), sono riscontrabili nei citati testi normativi ed esplicitano un'analogha impostazione del problema e della correlata risposta legislativa (71).

In difetto di un'ampia e specifica elaborazione teorica in materia, questa comparazione tra differenti ipotesi normative e la successiva identificazione dei dati assimilabili, assumono una particolare valenza pratica.

Consentono, infatti, di individuare gli elementi più frequentemente sottratti all'autonomia statutaria e demandati alla competenza normativa dello Stato, apportando per questa via un contributo alla definizione dell'incerto confine tra i suddetti spazi di intervento (statuto e legge).

In questa prospettiva comparativa sono enucleabili, all'interno della disciplina in esame: elementi ricorrenti; elementi rispetto ai quali si riscontra un maggior grado di differenziazione.

Fra i primi: la previsione di criteri di massima in ordine all'adozione delle misure disciplinari, con particolare riguardo all'espulsione; l'indicazione di strumenti essenziali per la tutela delle minoranze; l'adozione dello scrutinio segreto per l'elezione dei vertici del partito e più in generale la statuizione di regole precise in ordine alla scelta degli organi dirigenti.

Fra i secondi: il problema della rappresentanza delle minoranze, più direttamente riconnesso alle esigenze di governabilità del partito e fortemente condizionato dall'entità della coesione interna; il tema della designazione dei candidati a pubbliche elezioni (72); la definizione di requisiti minimi circa la composizione degli organi e la struttura territoriale.

Sembra costituire infine una prerogativa tutta italiana, l'esigenza di una formalizzazione legislativa delle operazioni di iscrizione, non riscontrandosi analoga preoccupazione nelle ipotesi straniere.

Sussistono, com'è ovvio, elementi di difformità che denunciano differenti contesti storico-politici di riferimento (73).

La *normativa tedesca*, ad esempio, appare in generale molto particolareggiata e fortemente garantista. Oltre alle disposizioni già menzionate (74), lo attesta la presenza di statuizioni di massima concernenti gli organi interni e l'articolazione territoriale (75), o ancora, la previsione di termini entro i quali procedere al rinnovo o alla convocazione degli organi di partito (76). Non ultimo, lo conferma l'esistenza di incompatibilità fra cariche interne del partito, nonché l'introduzione di limiti al numero dei membri non eletti (77).

Dall'approccio del legislatore, globalmente considerato, si evince quella che sembra una volontà di circoscrivere lo spazio d'azione del partito politico.

Dopo la difesa costituzionale dell'ordinamento liberal-democratico (78), infatti, la legge del 1967 sembra predisporre la difesa dei cittadini dal partito.

O meglio, si preoccupa di garantire l'apertura del secondo verso i primi, al fine di favorire un processo di integrazione tra stato e cittadini, che

appare di per sè in linea con la tradizione statalista tedesca. Processo di cui il partito, una volta 'omologato' rispetto all'ordinamento ed in virtù della funzione che naturalmente gli è propria, può diventare strumento (79).

Nell'*esperienza spagnola* non è dato di riscontrare analoga preoccupazione. Una differente memoria storica (80) e il privilegio accordato alla tutela del pluralismo politico, combinandosi con la diffusa esigenza di garantire la democraticità degli strumenti partecipativi (81), hanno prodotto un intervento legislativo più moderato.

Ne sono esempi l'assoluto silenzio in ordine alle procedure di designazione dei candidati a cariche elettive esterne, così come l'ampia autonomia statutaria accordata in tema di tutela degli iscritti (82).

Un'ulteriore dimostrazione è quella offerta dalle norme poste a tutela delle minoranze, decisamente meno ampie e dettagliate delle corrispondenti disposizioni tedesche, rispetto alle quali è dato di riscontrare una maggiore attenzione alle esigenze di governabilità del partito (83).

Nel complesso, la normativa appare prevalentemente orientata ad evitare degenerazioni in senso autoritario, possibili a prodursi all'interno dei partiti, piuttosto che ad ispirare la struttura organizzativa-tipo dell'associazione.

Alla base di una siffatta formulazione normativa, dunque, è rinvenibile un'impostazione dai toni generalmente più contenuti rispetto a quelli che contraddistinguono l'opzione del legislatore tedesco o confermano le difformità riscontrabili già a livello costituzionale (84) e di cui le predette soluzioni legislative costituiscono, e non potrebbe essere altrimenti, un riflesso speculare.

Quanto ai tratti caratterizzanti le *ipotesi italiane*, emerge una tendenza a collocarsi su posizioni intermedie rispetto alle esperienze straniere, con oscillazioni verso il polo spagnolo per ciò che concerne l'opzione legislativa di fondo, e con una propensione verso quello tedesco quando trattasi invece della disciplina di taluni aspetti specifici.

Le soluzioni italiane, ad esempio, riservano uno spazio considerevole al tema della tutela di iscritti e minoranze, rivelando in questo maggiore affinità con la scelta garantista della normativa tedesca (forse in quanto tale più suscettibile di interpretare le esigenze della frammentazione interna che contraddistingue molti dei nostri partiti).

Anche in tema di candidature, la ricerca di correttivi alla prassi attualmente in vigore riproduce l'esempio tedesco piuttosto che quello spagnolo.

Entrambe le esperienze straniere risultano poi superate da quelle ipotesi italiane che si spingono a considerare l'istituto anglosassone delle primarie, del tutto estraneo invece ai citati precedenti normativi.

D'altro canto, in analogia alla soluzione legislativa spagnola, le proposte italiane configurano, interventi legislativi prudenti, prescrizioni di quadro entro le quali le modalità di attuazione dei rapporti interni ai partiti restano affidate all'esercizio della loro autonomia. Certo è che, sulla scorta della tradizione garantista della nostra Costituzione ed in presenza di un quadro politico articolato qual'è quello attuale, anche la flessibilità dell'ipotesi normativa spagnola può costituire un'indicazione di interesse per il nostro legislatore (85).

*Se il regime giuridico tedesco sembra proporsi, in ultima analisi, di finalizzare l'associazionismo partitico al consolidamento dell'ordinamento, e se quello spagnolo, più limitatamente, delinea un intervento di prevenzione dei processi degenerativi interni, le ipotesi italiane sembrano relazionate ad obiettivi di trasparenza e responsabilizzazione dell'attività dell'ente, allo scopo ultimo di contribuire al riequilibrio del rapporto società civile - partiti - istituzioni (86).*

Gli interventi legislativi proposti configurano termini massimi di disciplina dell'ordinamento interno e lasciano un congruo spazio all'autonomia statutaria. Mirano a stabilire all'interno del partito modalità di comportamento tali da consentire all'iscritto e più in generale al cittadino, una corretta percezione del funzionamento organizzativo. A tale scopo introducono meccanismi di pubblicità ed elementi di responsabilità degli apparati, tali che in alcuni tratti, l'ispirazione di fondo è assimilabile a quella di provvedimenti legislativi già adottati in tema di trasparenza di altri enti di rilievo istituzionale (87).

In questa prospettiva si collocano le regole di formazione degli organismi dirigenti o quelle relative alla scelta dei candidati, così come quelle rivolte a rilegittimare l'istituto del "tesseramento". L'attenzione rivolta a questa problematica, assai meno evidente negli altri contesti esaminati, sembra esprimere una incentivazione del controllo 'dal basso', finalizzato a favorire processi endogeni di democratizzazione e quindi limitare le istanze di intervento del diritto statale.

Facciamo soltanto cenno, infine, ad un ultimo aspetto della delicata problematica connessa all'eventuale adozione di una normativa sulla demo-

crazia interna dei partiti: quello relativo al *carattere cogente o non cogente di una tale disciplina*.

La scelta involve valutazioni anche in ordine all'efficacia delle cosiddette "sanzioni sociali". In presenza di una disciplina nazionale non cogente, infatti, l'osservanza della stessa resterebbe sostanzialmente affidata al timore di sanzioni elettorali ed al conseguente 'spirito di emulazione' che dovrebbe prodursi tra i partiti (88).

In caso contrario, una delle sanzioni prospettate come di maggior efficacia consiste nel subordinare l'erogazione del finanziamento pubblico al rispetto delle norme sull'ordinamento interno (89), con eventuale previsione di un meccanismo di decurtazione graduale e proporzionale all'entità della violazione (90).

Ipotesi quest'ultima, che sembra riscuotere un sempre maggior numero di consensi (91), come attestano peraltro numerose proposte avanzate in sede parlamentare nel corso delle più recenti legislature (92).

La trattazione di questo specifico aspetto, e non soltanto di questo, offre una misura della parzialità di un tema seppure importante, qual'è quello di una disciplina legislativa applicata all'ordinamento interno dei partiti.

Nel quadro di un più generale progetto di revisione dei meccanismi di funzionamento della politica, l'efficacia di una tale normativa, già collegata in primo luogo ad un ripensamento dell'attuale legislazione sul finanziamento dei partiti, risulta condizionata da numerosi altri elementi: l'adozione di specifiche riforme istituzionali; l'attivazione di un processo endogeno di autoriforma dei partiti e, non ultimo, la crescita di una coscienza della partecipazione da promuoversi su un piano culturale e civile ancora prima che su quello propriamente politico (93).

1) V. in proposito LA PALOMARA-WEINER, *The origin and Development of Political Parties in Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, 3 ss.; F. NEUMANN, *Nascita e sviluppo dei partiti politici <del 1968>*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di Sivini, Bologna, 1971, 47 ss.

2) Cfr. sul tema: G. GUARINO, *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, 3, 467 ss. Della grave degenerazione dei partiti, nell'ambito di un'analisi più generale delle tendenze politiche in atto, parla anche G. PASQUINO in *La nuova politica*, Bari, 1992-93.

3) Dibattito che, anche dal punto di vista tecnico, si colloca in posizione marginale rispetto a quello delle riforme istituzionali propriamente dette, le quali si incentrano, peraltro,

sulla seconda parte della Carta costituzionale, ovvero quella relativa all'ordinamento della Repubblica, laddove la materia dei Partiti attiene alla disciplina dei rapporti politici.

4) Art. 49 Cost. it.: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

5) Per un'analisi approfondita della posizione costituzionale dei partiti italiani, si rinvia a: P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, I, Firenze, 1950, 171 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954, 215 ss.; L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Cadenabbia, 1965, 67 ss. Un'indagine comparata sul ruolo dei partiti politici nelle democrazie occidentali contemporanee, è sviluppata invece da Y. MENY, *Istituzioni e politica*, Rimini, 1990, 77 ss.

6) Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976. *Contra* ESPOSITO, *I partiti cit.*, 236 ss., il quale sostiene l'esistenza di un limite ideologico a carattere generale, desumibile proprio dalla XII disposizione transitoria.

7) Cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, 1969.

8) Soluzione invece prescelta dalla coeva Legge Fondamentale di Bonn (Grundgesetz), art.21.

9) Sui caratteri storico-politici della scelta della Costituente, cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, 107 e 137; ELIA, *L'attuazione cit.*, 68 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982, 72 ss.

10) Limiti statuiti invece in alcuni testi costituzionali stranieri. Il citato art. 21 della legge Fondamentale di Bonn, al secondo e terzo periodo del primo comma, recita testualmente: "Il loro ordinamento interno (dei partiti - n.d.a. - ) deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi finanziari". Ed il secondo comma statuisce: "I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, sono incostituzionali.

Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale Costituzionale Federale. I particolari sono regolati da leggi federali". Analogamente, la Costituzione spagnola del 1978 stabilisce all'art.6, secondo e terzo periodo: "La loro creazione (dei partiti - n.d.a.-) e l'esercizio della loro attività sono liberi sulla base del rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici". (I testi degli articoli sono tratti da C. PIELLI, *Discipline e controlli sulla 'democrazia interna' dei partiti*, Padova, 1984, 38 e 139).

11) Cfr. *Indagine sul partito politico: la regolamentazione legislativa*, a cura del I.S.L.E., Milano, 1966.

12) V. E. SPAGNAMUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1990, 379 ss. Sull'argomento cfr. PREDIERI, *I Partiti cit.*, 204; ESPOSITO, *I Partiti cit.*, 235 ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, 417 ss.; RIDOLA, *op. cit.*, 114 ss.

13) L'art.18 Cost. it. vieta le associazioni costituite per il perseguimento di fini illeciti, quelle segrete nonché le associazioni politiche fondate su organizzazioni a carattere militare.

14) Si veda in proposito M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, Milano, 1958. Sempre in ordine alla redazione di quello che ironicamente definisce "l'idillico articolo 49", G. MIGLIO commenta che: "Sembra che la rinuncia ad inquadrare in forma più stringente le associazioni politiche nel meccanismo della Carta, non sia dipeso dalla convinzione (oggi invece abbastanza ovvia) che i partiti sarebbero stati troppo arroganti per tollerare una qualsiasi disciplina", mentre si giustificerebbe sulla base di "quell'autorevole tesi secondo la quale, in ogni sistema politico, la vera sede del potere 'sovrano', tende sempre ad essere, per sua natura, una realtà di fatto esterna alla Costituzione". Pur condividendo questa tesi, l'A., valutando il potere attualmente assunto dai partiti, giudica ormai indubbia la necessità di istituire dei limiti alla loro azione. (Così G. MIGLIO, *Una repubblica migliore per gli italiani*, Milano, 1983, 58-59).

15) Per una sintesi delle proposte di disciplina giuridica dei partiti presentate alle Camere fra la I e la V legislatura, v. CAMERA DEI DEPUTATI - Servizio Studi (a cura del), *Documentazione di base sulla discipline dell'attività e del finanziamento dei partiti politici*, Roma, 1985, 61-67. La discussione ferveva anche al di fuori del Parlamento. Si vedano ad esempio: A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, in *Iustitia*, 1958, 386 ss.; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, in *Iustitia*, 1958, 246 ss.; *Indagine cit.*; G.G. STENDARDI, *L'inserimento del partito nell'ordinamento costituzionale positivo*, in *Scritti in onore di A. Giuffrè*, 1967, III, 967 ss.; M. FOTIA, *Les partis en Italie entre le droit et la science politique*, in *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, 1971, 123 ss.

16) Il primo approccio della legislazione ordinaria nei confronti del fenomeno partitico, è rinvenibile in realtà, nella normativa elettorale disciplinante la presentazione delle candidature. Le norme della legge 4 aprile 1956 n. 212 e soprattutto quelle della legge 16 maggio 1956 n. 493 (successivamente coordinate nel T.U. 30 marzo 1957 n. 361), legittimando il ruolo svolto dai partiti nella presentazione delle liste elettorali, hanno di fatto sottratto i partiti al regime di precedente semiclandestinità giuridica; Cfr. GALEOTTI, *Note sui partiti cit.*, 254 ss).

17) Così come modificata ed integrata dalle altre sopravvenute, la legge n.195/74 prevede due forme di finanziamento pubblico dei partiti. La prima è erogata a titolo di contributo alle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere, mentre la seconda è destinata ai gruppi parlamentari quale contributo annuale per l'esplicazione dei propri compiti e l'attività funzionale dei rispettivi partiti, ai quali è diretto almeno il 90 per cento del finanziamento riscosso. La ripartizione tra gli aventi diritto avviene sulla base di un criterio misto con netta prevalenza di quello proporzionale rispetto a quello paritario. Per una completa illustrazione della l. 195/74 e successive modifiche e integrazioni, v. CAMERA DEI DEPUTATI-Servizio studi, (a cura del), *op. cit.*, 69 ss.

18) Si vedano in proposito i rilievi di MORTATI, *Istituzioni cit.*, 875 ss.; RIDOLA, *op. cit.*, 117 ss.; G. PASQUINO, *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982, 45 ss.; P. MARCONI, *Finanziamento dei partiti: una legge tutta da rifare*, in *Mondoperaio*, 1983, 16; G. PASQUINO, *Finanziare la politica non i politici*, in *Mondoperaio*, 1983, 17 ss.; A. BARBERA - E. CHELI - S. AMOROSINO, *Interventi al dibattito sul tema Indirizzi del rinnovamento dei partiti politici: la disciplina legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 1985, 9-28.

19) Né va dimenticato l'esito della consultazione popolare svoltasi l'11 e il 12 giugno 1978, nel corso della quale ben il 43.6 per cento dei votanti si espresse a favore dell'abroga-

zione della normativa. Con il referendum del 18 aprile 1993, infine, la maggioranza del corpo elettorale si è pronunciata a favore dell'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge 195/74.

20) Tra i detrattori dell'ipotesi di regolamentazione legislativa, cfr.: P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato* (1956), in *Persona e Comunità*, Bologna, 1966, 139 ss.; AMORTH *Garanzie cit.*, 386 ss.; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 317 ss.

21) Con riguardo a questo specifico aspetto, cfr. M. FOTIA, *Les partis cit.*, 135 ss.

22) Cfr. gli autori di cui alle note 20 e 21, nonché quelli citati alle note 11 e 12.

23) Così RIDOLA, *op. cit.*, 115.

24) L'ulteriore prospettiva della "questione morale", quale parametro metagiuridico di valutazione dello stato attuale dei partiti e di una loro possibile riforma, conferma la complementarietà dei due aspetti citati. Se una disciplina legislativa è stata varata a tutela di una gestione corretta delle risorse economiche, sembrerebbe ugualmente giustificata una regolamentazione che tuteli la moralità della partecipazione politica, garantendone il carattere democratico. (In questo senso F.D' ONOFRIO, *Interventi al dibattito cit.*, 31).

25) In questo senso, cfr.: ESPOSITO, *I partiti cit.*, 242 ss.; GALEOTTI, *Note sui partiti cit.*, 246 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, III, Firenze, 1969, 134; BARBERA - CHELI - AMOROSINO - UNGARI - GIANNINI-SPINI, *Interventi cit.*, 9-61; RIDOLA, *op. cit.*, 124-125. Mentre S. GAMBINO ritiene "non più rinviabile" l'istituzione di veri e propri statuti-tipo a regolamentazione della democrazia interna dei partiti. Così in *Le riforme istituzionali tra patto costituzionale e crisi dei partiti in Politica del diritto*, 1991, 1, 61.

26) Cfr. G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985, 122 ss., con specifico riferimento ai processi di autoriforma avviati da alcuni partiti negli anni settanta.

27) Per una documentazione sullo stato della regolazione normativa dei partiti, condotta in una prospettiva non settoriale ma tesa a ricomporre ed integrare gli elementi caratterizzanti l'attuale disciplina (da quello statutario a quello legislativo, passando per la disciplina dei gruppi parlamentari ed i riferimenti giurisprudenziali), cfr. M. D'ANTONIO - G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a se stesso*, Milano, 1983

28) Sul processo di oligarchizzazione del partito politico si vedano le trattazioni di PARETO, MOSCA e soprattutto MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1911, 21 ss. (cit. in ESPOSITO, *I partiti cit.*, 235). Il modello elitista di Michels è relativizzato da A. MEUCCI, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, 1989, 66 ss., il quale intende la forma organizzativa del partito in termini di risposta alle mutevoli sfide dell'ambiente esterno ed esclude pertanto una sua possibile irregimentazione entro i canoni di un unico modulo. Per una lettura del partito in termini di dinamiche organizzative, si veda anche A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, 1982.

29) PASQUINO, *Restituire lo scettro cit.*, 129.

30) Così in varie proposte e disegni di legge avanzati nel corso delle più recenti legislature, che attestano l'esistenza in materia di una sostanziale convergenza di opinioni tra i differenti orientamenti politici.

31) In questo senso l'art.2 della proposta di legge n. 1617, presentata nel corso della XI legislatura.

32) Cfr. ad esempio, M. D'ANTONIO, *Partito e partecipazione*, in ISLE (a cura di), *Indagine cit.*, I, 199 ss.

33) L'art.10, primo comma della legge tedesca sui partiti politici del 24 luglio 1967 (Parteiengesetz), si limita infatti a prescrivere il pur importante divieto di sbarramenti a carattere generale e la preventiva identificazione statutaria degli organi competenti a deliberare. Cfr. in merito, E. FRIEENHAHN, *Status e finanziamento dei partiti tedeschi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, 106, il quale sottolinea a tale proposito che: "I partiti politici sono associazioni ideologiche, ragion per cui deve essere ammissibile una possibilità di esclusione".

34) È la stessa Parteiengesetz infatti, che all'art.10, quarto comma, stabilisce la fattispecie giustificatrice del provvedimento di espulsione ("Un aderente può essere espulso dal partito nel solo caso in cui egli abbia violato intenzionalmente lo statuto o in modo grave i principi o la disciplina del partito arrecando a quest'ultimo con il suo comportamento grave pregiudizio") nonchè, al quinto comma, l'organo competente a decidere; il diritto al doppio grado di giurisdizione, ed infine la forma scritta delle motivazioni addotte a fondamento delle decisioni. La corrispondente norma spagnola invece, (Legge n.21/77 e 'ley de los partidos politicos' del 4 dicembre 1978 n. 54), è meno dettagliata al riguardo. Si limita a prevedere che il provvedimento di espulsione debba essere motivato dagli "organos rectores" e ratificato dalla "Asamblea General" (art.3, secondo comma, lett. g) L. n.21/77). Così in PINELLI, *Discipline cit.*, 169.

35) Cfr. D'ANTONIO, *Partito e partecipazione cit.*, 199 ss.

36) V. anche D'ANTONIO, *Partito e partecipazione cit.*, 199.

37) Allo scopo di garantire alle minoranze non soltanto il diritto di iniziativa, ma anche la possibilità di ottenere una discussione adeguata delle proprie proposte, l'art.15, terzo comma, secondo periodo della succitata Parteiengesetz, prescrive che nelle riunioni delle organizzazioni territoriali di livello superiore, venga attribuito un diritto di presentare mozioni almeno ai rappresentanti delle due organizzazioni territoriali di grado immediatamente successivo (v. in proposito, PINELLI, *Discipline cit.*, 99).

38) Così nella proposta di legge Spini, avanzata per la prima volta nel corso della IX legislatura nonchè oggetto di discussione nel corso del convegno di cui al citato *Interventi al dibattito*, cit., 9 ss. L'art.8 prescrive infatti agli statuti di garantire, in tutti gli organi collegiali del partito nonchè nei Consigli d'Amministrazione delle fondazioni alle quali fanno capo i rapporti patrimoniali, la rappresentanza proporzionale di quei raggruppamenti interni che abbiano conseguito, in sede di congresso o negli organi nazionali, il consenso di almeno il 10 per cento degli iscritti. Percentuale che appare dimezzata in una successiva ed analoga proposta di legge avanzata nel corso della XI legislatura da un gruppo di deputati fra cui lo stesso Spini (n.619 del 7/5/92).

39) In questo senso, D'ONOFRIO, *Interventi al dibattito*, cit., 32 ss.

40) *Ibidem*.

41) Così P.UNGARI, *Interventi al dibattito cit.*, 47.

42) In questo senso M.S. GIANNINI, *Interventi al dibattito cit.*, 52.

43) *Ibidem*.

44) *Ibidem*.

45) In tema di designazione della leadership all'interno dei partiti, con riferimento specifico al prevalente schema cooptativo, cfr. K. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione*, in *I processi autonomi di riproduzione dei gruppi privilegiati*, a cura di M. COTTA, Milano, 1990, 100 ss. (ed. originale, *Kooptation und Zuwahl. <...> Ueber die autonome <...> Bildung Privilegierter Gruppen*, Frankfurt a. Main 1973). Secondo l'A. tale schema

viene meno soltanto in presenza di una sorta di "rivoluzione interna" della base, attraverso la quale questa riesce ad imporre un proprio gruppo dirigente. Il ricambio così attuato, esprimerebbe comunque, nella maggioranza dei casi, una profonda crisi generazionale e sarebbe suscettibile di ottenere successo solo in presenza di una residua intrinseca vitalità del partito stesso.

46) D'ANTONIO, *Partito e partecipazione* cit., 200.

47) PASQUINO, *Restituire lo scettro* cit., 132.

48) *Ibidem*.

49) Annotiamo in proposito, che la segretezza del voto nelle procedure elettive degli organismi dirigenti, è stata una delle maggiori innovazioni introdotte sia dalla legge tedesca sui partiti (art.15, Il comma) che dalla corrispondente normativa spagnola.

50) In questa direzione, si colloca la proposta formulata da E. STERPA, *Per una nuova forma partito*, in *Nuovi studi politici*, 1986, 49 ss., preordinata a trasporre istituzionalmente all'interno del partito, espressioni dei diversi settori della società civile.

51) Riservando alle prime la designazione di un terzo dei componenti delle direzioni provinciali ed ai secondi, un'ulteriore quota dei medesimi organismi. La quota parte rimanente dovrebbe essere eletta dagli iscritti sulla base della prassi già in vigore. (Così STERPA, *op. cit.*, 51).

52) In tema di designazione delle candidature ad elezioni esterne, l'articolo 17 della Parteengesetz, pur rinviando alle norme elettorali antecedenti e agli statuti, prescrive ai partiti l'adozione dello scrutinio segreto (peraltro già introdotto dalla stessa legislazione elettorale del 1956). Cfr. FRIESENHAHN, *'Status' e finanziamento* cit., 107 ss. Per un estratto della suddetta legge, relativo alle norme sull'ordinamento interno, ivi compreso il citato art.17, v. P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, ed. it. a cura di R. Balduzzi e A. Giovannelli, Torino, 1990, 159-169. La corrispondente disciplina spagnola invece, tace completamente in ordine alla designazione dei candidati alle pubbliche elezioni. Scelta che acquista una valenza ancora più significativa se correlata al divieto del voto di preferenza, sancito dall'ordinamento attuale. Così anche PINELLI, *Discipline* cit., 166.

53) Cfr. *infra*, p.

54) Per una riflessione sulle connessioni esistenti tra sistemi elettorali e processi di nomina dei candidati, cfr.: LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 120 ss.

55) Così M. S. GIANNINI, *Interventi al dibattito* cit., 50.

56) Cfr. CHELI, *Interventi al dibattito* cit., 19.

57) Ne sostengono un'eventuale introduzione, seppure in modo cauto, D'ANTONIO, *Partito e partecipazione* cit., 200; CHELI, *Interventi al dibattito* cit., 19. Anche l'art.2 della citata proposta di legge n.1617 fornisce un'indicazione in tal senso, contemplando le elezioni primarie tra le possibili forme che lo statuto può prevedere per la selezione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative.

58) Così PASQUINO, *Restituire lo scettro* cit., 129. C'è anche chi ravvede nelle primarie l'alternativa obbligata ad un'eventuale abolizione del voto di preferenza. Cfr. P. UNGARI, *Interventi al dibattito* cit., 43.

59) Cfr. *supra*, paragrafo 3.1.a. Così anche PASQUINO, *Restituire lo scettro* cit., 129.

60) Nella prima ipotesi, rileva PASQUINO, può prodursi il rischio che soltanto gruppi esterni di rilievo ottengano il numero di voti necessario per cancellare certi nominativi ed inserirne altri, mentre la seconda soluzione è suscettibile di favorire i gruppi interni più coesi

oppure di produrre esiti molto squilibrati con candidati che superano la soglia prevista con pochi voti (PASQUINO, *op. ult. cit.*, 130-131).

61) Così GIANNINI, *Interventi* al dibattito cit., 50. Sulla ridotta efficacia pratica delle 'primaries', cfr. anche LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 129-131.

62) STERPA, *op. cit.*, 50.

63) In questo senso cfr. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE (a cura di), *Indagine* cit., I, 42. Il sistema delle primarie risulta invece perfettamente conciliabile con l'opposta prospettiva della rappresentanza politica come rappresentanza di interessi concreti, illustrata da A. TARANTINO, *Partiti e rappresentanza politica*, in *Studi in memoria di A. Moro*, Milano, 1984, 87 ss. Quest'ipotesi privilegia una strutturazione centripeta del partito politico nella quale la dirigenza si limiti ad ordinare con criterio organizzativo, le istanze provenienti dalle sedi periferiche, più vicine e più rappresentative degli interessi effettivamente espressi dalla base.

64) Questa l'opinione di BASSO, *Il partito* cit., 43. La posizione contraria rileva come, quello stesso "svincolo" produrrebbe una maggiore indipendenza del singolo deputato in seno al gruppo parlamentare. Sottraendo l'arma della designazione ai vertici di partito, diminuirebbe infatti la loro capacità di controllo e più in generale, il rischio di forme degenerative dell'influenza esercitata. D'altra parte il collegamento con la società civile potrebbe essere assicurato, in via compensativa, dall'adozione di metodi opportuni di designazione democratica. Resta comunque il problema di coniugare queste istanze con quelle di un'unitaria ed efficace determinazione dell'azione politica.

65) Così BARBERA, *Interventi* al dibattito cit., 11.

66) *Ibidem*.

67) Per un'analisi del problema delle candidature, condotta in una prospettiva fortemente pragmatica ed improntata alle esigenze di funzionalità dell'apparato di partito, cfr. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 143 ss.

68) Così in più di una proposta avanzata in sede parlamentare nel corso della XI legislatura, da esponenti dei gruppi parlamentari della sinistra.

69) *Ibidem*.

70) Per una più ampia illustrazione della Legge tedesca sui partiti e della corrispondente norma spagnola, con specifico riferimento alle problematiche di democrazia interna, si veda PINELLI, *Discipline* cit, *loc. cit.*,

71) D'altronde - per dirla con LOEWENSTEIN - sono proprio le situazioni di reclutamento degli aderenti, organizzazione interna e nomina dei candidati per cariche elettorali, quelle più suscettibili di produrre all'interno del partito, "fenomeni che più si approssimano alla cooptazione o alle tecniche cooptative", cfr. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 91.

72) Cfr. *supra*, paragrafo 3.1.d. La formula delle primarie risulta estranea tanto alla legislazione tedesca quanto a quella spagnola, mentre, come abbiamo visto, costituisce oggetto di interesse nelle ipotesi italiane. Le opinioni espresse risultano comunque tutt'altro che univoche e precedenti stranieri rendono manifeste le difficoltà di affrontare questo specifico tema. Eloquentemente è al riguardo il silenzio della legge spagnola, mentre quella tedesca mostra nell'approccio a questa problematica, maggiore cautela, pur ribadendo la regola tutt'altro che trascurabile, dello scrutinio segreto, già introdotta dalla legislazione elettorale del 1956.

73) Per una visione d'insieme del rapporto partito/ordinamento, finalizzata alla trattazione di queste problematiche, cfr., per gli ordinamenti tedesco e spagnolo, PINELLI,

*Discipline cit., loc.cit.*, Per il solo ordinamento tedesco, anche S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco*, Milano, 1991.

74) Il cui contenuto risulta comparativamente più garantista specie in tema di tutela degli iscritti.

75) La quale "deve essere tale da permettere ai singoli membri di partecipare adeguatamente alla formazione della volontà del partito" (art. 7, I co., III per., l. 24/7/67).

76) Art. 8, I comma; art. 9, I comma; art. 11, I comma; art. 12, III comma; art. 14, II comma.

77) Art. 14, II comma; art. 9, II comma; art. 12, II comma.

78) Si veda l'art. 21, II comma, legge Fondamentale di Bonn.

79) L'attenzione rivolta all'ampliamento della base, peraltro, può essere in sè suscettibile di esprimere anche un'ulteriore valenza democratica del partito: "In un contesto democratico", quanti più iscritti un partito può vantare, "tanto più importante è il suo valore democratico". Così in LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione cit.*, 93.

80) L'esperienza dittatoriale franchista era stata molto meno legata ad un partito di quanto lo fosse stata quella nazista. Al riguardo PINELLI, *Discipline cit.*, 151, rileva il ruolo dominante dell'esercito nella destabilizzazione dell'ordinamento democratico spagnolo.

81) Prerogativa costituzionalmente sancita anche per altre forme associative e pertanto dai caratteri di specialità molto più attenuati rispetto ad altri ordinamenti. Sul punto, cfr. PINELLI, *Discipline cit.*, 152-153.

82) Cfr, ad esempio, art. 3, II comma, lett. e; L. n. 21/77.

83) Rileviamo, ad esempio, l'assenza di un controllo di costituzionalità per i partiti spagnoli.

84) Basti citare la norma che fa carico a tutti gli iscritti di eseguire le deliberazioni regolarmente adottate dai dirigenti (Art. 3, II comma, lett. f; L. n. 21/77).

85) Nonostante l'ovvietà della considerazione, va comunque rilevata la necessità di un approccio critico a soluzioni normative straniere che, per quanto in sè perfette, potrebbero di fatto sterilirsi all'impatto con differenti contesti di riferimento, modificando, a volte anche in modo consistente, i termini della loro efficacia.

86) Sui possibili limiti di una regolamentazione - legislativa o statutaria - della democrazia interna dei partiti, cfr. LOWENSTEIN, *Le forme della cooptazione cit.*, 102. L'A., d'accordo con R. Michels, ritiene insuperabile la struttura "intrinsecamente oligarchica" dei partiti e giudica la democrazia interna, nella pratica, "poco più che una facciata di comodo per l'oligarchia partitica", con l'unica eccezione rappresentata dall'elezione del massimo leader del partito effettuata dal congresso e a scrutinio segreto - caratterizzante, secondo Loewenstein la maggioranza dei casi negli stati costituzionali occidentali -. Sempre in replica alle tesi di Michels, cfr. ESPOSITO, *I partiti cit.*, 235, il quale sostiene l'opportunità di un intervento del diritto in tema di democrazia interna dei partiti, anche a fronte di un'eventuale esattezza di queste dottrine sociologiche.

87) Il riferimento è a provvedimenti quali la legge n. 241 del 7 agosto 1990 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Anche in quel caso infatti, il legislatore ha inteso perseguire obiettivi di trasparenza e responsabilizzazione di un apparato burocratizzato - quello della pubblica amministrazione -, ed è intervenuto a disciplinare ulteriormente l'attività di un soggetto che pur essendo sorto in rapporto strumentale rispetto alla collettività, ha di fatto prodotto al suo

interno una decisa inversione di tendenza che una volta consolidatasi, ha reso improcrastinabile l'adozione di misure legislative.

88) Questa è stata ad esempio, l'opzione del legislatore tedesco.

89) Analoga proposta fu avanzata dal prof. Friesenhahn in sede di elaborazione della Parteiengesetz. Alla sua posizione venne tuttavia preferita quella espressa dal prof. Scheuner, sostenitore delle potenzialità sanzionatorie della pubblica critica nei confronti delle strutture non democratiche. (Così lo stesso FRIESENHahn, 'Status' e finanziamento cit., 107. L'Autore tuttavia, valutando a posteriori quelle disposizioni, giudica come "già essenziale", l'esistenza di norme alle quali i membri di un partito possano appellarsi avverso le degenerazioni burocratiche dell'organizzazione di appartenenza, esigendone da essa il rispetto).

90) Così anche in alcune proposte di legge avanzate nel corso delle ultime legislature, le cui disposizioni correlano l'aggravio delle sanzioni non soltanto all'entità del danno verificatosi, ma altresì all'importanza dell'organo che ha commesso la violazione. (A titolo esemplificativo, v. le proposte n. 1055 - X leg. e n. 1935 - XI leg.).

91) PINELLI, *Discipline* cit., 182, la giudica "molto efficace" (seppure non riferendosi specificamente al caso italiano), mentre una vera e propria proposta in tal senso è riportata anche da MIGLIO, *Una repubblica* cit., 59-60, ed attribuita ad una parte, non meglio specificata, del Gruppo di Ricerca da lui diretto nel periodo 1980-83, formato dai professori Bognetti, Galeotti, Petroni e Pizzetti.

In essa è prevista l'introduzione di un controllo di conformità dello statuto a determinati requisiti di democraticità dell'organizzazione interna, con specifico riferimento alle procedure di ammissione e a quelle elettive per cariche e candidature, da affidarsi ad una speciale sezione della Corte di Cassazione. L'esito positivo di tale controllo dovrebbe costituire appunto, il presupposto per accedere all'erogazione del finanziamento pubblico.

92) Così, oltre a quelle specificatamente indicate nella nota 90, la maggioranza delle proposte avanzate in sede parlamentare nel corso della XI legislatura.

93) In tal senso anche l'osservazione di LOEWENSTEIN: "se la dirigenza partitica e la sua burocrazia hanno spesso mano libera nel collocare persone di propria scelta e gradimento nelle cariche di partito, questo dipende soprattutto dal fatto che, nella media, gli iscritti che hanno diritto di voto per l'elezione degli organi partitici hanno poco o nessun interesse agli aspetti organizzativi e disertano sempre le elezioni interne del partito cui appartengono". (Cfr. LOEWENSTEIN, *Le forme della cooptazione* cit., 101).