

La registrazione dei partiti politici nella disciplina portoghese e italiana. L'impatto del *soft law* sovranazionale come fattore di convergenza tra modelli di regolazione differenti*

di Isabella Maria Lo Presti

SOMMARIO: 1. Fattori di convergenza delle discipline nazionali sui partiti politici. – 2. L'istituzione dei registri nazionali dei partiti politici. Linee guida sovranazionali. – 3. La costituzionalizzazione dei partiti politici in Portogallo. Breve analisi storico-politica. – 4. Lo sviluppo legislativo del regime costituzionale dei partiti politici portoghesi. La *Lei dos Partidos Políticos*. – 5. L'elasticità dell'articolo 49 della Costituzione italiana. Primi interventi del legislatore ordinario. – 6. Il registro nazionale dei partiti politici come strumento di regolazione dell'organizzazione infrapartitica. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Fattori di convergenza delle discipline nazionali sui partiti politici*

Il regime giuridico dei partiti politici è stato a lungo delineato principalmente da formanti di natura interna in quanto le modalità di regolamentazione di questi soggetti «non sono teleologicamente neutre»¹ ma presentano un alto indice di permeabilità al contesto «autoctono»² in cui operano. Tuttavia, uno sguardo agli ordinamenti europei che hanno scelto di adottare discipline pubblicistiche in materia di partiti politici mostra

* Il presente contributo costituisce l'approfondimento e lo sviluppo di un intervento presentato in occasione del Ciclo di seminari di Diritto pubblico comparato, organizzato presso l'Università di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza, dal 16 al 18 novembre 2022, e realizzato nell'ambito del progetto di ricerca «I+D+i La génesis de nuevos derechos fundamentales en el constitucionalismo global (PID2021-126875OB-I00R), financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/- FEDER Una manera de hacer Europa».

¹ A. DE PETRIS, C. PINELLI, *Introduzione*, in D. NARDELLA (a cura di), *La legislazione sui partiti politici in alcuni Paesi dell'Unione europea*, Firenze, 2008, 10.

² In tal senso, in I. RAZZUOLI, *Os partidos políticos na constituição da República italiana e portuguesa. Uma análise dos artigos constitucionais*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Curso de Doutoramento 2009/2010, 3, consultabile al seguente link: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/652-970.pdf>, si segnalano le difficoltà di una indagine comparativa sui partiti politici in ragione della pluridimensionalità della loro natura che presenta contemporaneamente profili politologici, sociologici e giuridici, strettamente connessi a elementi di matrice interna.

come esse presentino alcuni elementi di uniformità rispetto ai quali il presente contributo si propone di sviluppare una riflessione riguardo alla possibile influenza esercitata dalla produzione di atti di *soft law* sovranazionale. È, infatti, possibile evidenziare come alcune scelte operate dai legislatori statali, tra cui principalmente l'istituzione di registri nazionali dei partiti, hanno finito per circolare ed essere innestate in diverse realtà ordinamentali, condividendo la medesima finalità, ossia, garantire *standard* comuni di democrazia interna e al contempo migliorare la trasparenza del sistema dei partiti. Questa tendenza può spiegarsi alla luce di alcuni fattori. Un primo elemento che ha potuto influire sulla circolazione delle soluzioni di regolazione dei partiti politici può essere rintracciato nella profonda crisi dei sistemi politico-rappresentativi. In reazione alla loro progressiva destrutturazione e a fronte dell'indebolimento del legame tra partiti politici e società civile³, si è tentato, attraverso la fonte legale, di rafforzare l'integrazione⁴ dei partiti in seno al sistema costituzionale. Un secondo fattore che ha inciso sulla scelta del legislatore di intervenire in materia è costituito dalla profonda crisi che a partire dal 2008 ha scosso le economie statali dando avvio a una lunga stagione di riforme e di politiche di austerità. In numerosi Stati europei i tagli alla spesa pubblica hanno infatti interessato anche le voci di costo inerenti al finanziamento della politica e, come emerge dallo studio condotto dall'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (in avanti, IDEA)⁵, gli interventi sulle

³ In F. MOLENAAR, *The Development of European Standards on Political Parties and their Regulation, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, n. 4, 4 si sottolinea che «*Society thus experiences an increasing stimulus to regulate political parties. This stimulus is the result of the growing integration of parties within the state and the weakening ties between parties and civil society*». In merito alla crisi attraversata dai partiti tradizionali e più in generale dai sistemi rappresentativi si richiama, a titolo esemplificativo e non esaustivo, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Democrazia e diritto*, 1/2018, 7 ss.; denuncia una «autoreferenzialità» del sistema politico, causa ed effetto del distacco tra i partiti e la società, G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, 24, 2012/2013, 71.

⁴ Nella sistemizzazione elaborata da Triepel delle fasi che possono segnare la relazione tra i partiti politici e l'ordinamento nazionale, la loro incorporazione o integrazione a livello costituzionale costituisce il «quarto gradino», quello più alto, così in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, 6-7.

⁵ Tra gli Stati membri dell'Unione europea, la Germania è stato il primo Paese ad

discipline statali dell'area europea oggetto di analisi sono stati accomunati dall'introduzione di misure volte a garantire condizioni minime di trasparenza e pubblicità dei dati inerenti proprio alla gestione dei finanziamenti pubblici e dei contributi privati ricevuti dai partiti. Infine, la tendenza che accomuna diversi Stati europei verso il progressivo sviluppo del regime legale dei partiti politici⁶ può essere ricondotta ai numerosi atti adottati a livello sovranazionale che, promuovendo l'implementazione di un comune sistema di valori e principi democratici, hanno contribuito a generare un sostrato assiologico condiviso, entro cui si inserisce anche la disciplina dei partiti. In tal senso, nell'ambito del Consiglio d'Europa, rileva l'operato della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (nota come Commissione di Venezia, così come denominata in avanti) che ha senz'altro contribuito a costruire un *framework* comune in materia di disciplina dei partiti politici⁷, attraverso l'elaborazione di linee guida e pareri congiunti che costituiscono un interessante parametro di analisi delle diverse soluzioni adottate dai legislatori statali.

Al fine di meglio definire l'oggetto della presente ricerca si è ritenuto opportuno circoscrivere il presente studio al profilo relativo alla disciplina dell'organizzazione interna dei partiti per verificare se, anche nel contesto di ordinamenti che hanno adottato un diverso modello di costituzionalizzazione di tali soggetti, l'influenza prodotta dagli atti di *soft law* sovranazionali ha inciso sullo sviluppo del loro regime giuridico, producendo una convergenza delle discipline nazionali verso comuni strumenti e procedure di regolazione. A tal fine sono stati individuati due *case-studies*, selezionati in quanto espressione di due diversi paradigmi costituzionali in materia di partiti politici, rappresentati dall'articolo 49 della Costituzione

adottare nel 1967 una disciplina legale dei partiti politici che ha costituito, negli anni successivi, il modello di riferimento al di fuori dei confini nazionali, così come evidenziato da W.C. MÜLLER, U. SIEBERER, *Party Law*, in S. R. KATZ, W. CROTTY (a cura di), *Handbook of Party Politics*, London, 2006, 437.

⁶ Cfr. F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, 6-7, nonché F. DI MASCIÒ, D. R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2015, 385 ss.

⁷ La Commissione di Venezia ha svolto un ruolo cruciale nella tutela della libertà di associazione politica, anche attraverso l'elaborazione di pareri sui progetti di legge o sulle normative in vigore che disciplinano a livello nazionale i partiti, rappresentando in taluni contesti ordinamentali un «*beacon of hope for national parties that have come to fear for their existences*» come osservato da F. MOLENAAR, *The Development of European* cit., 2.

italiana e dalle diverse disposizioni che la Costituzione portoghese dedica alle formazioni partitiche, punto di partenza di una più articolata analisi diacronica degli interventi dei legislatori di entrambe le realtà ordinamentali in esame. Pur rinviando al paragrafo finale per le considerazioni conclusive alle quali si è giunti con la presente ricerca, è possibile anticipare che l'evoluzione delle due discipline costituzionali analizzate, ben diverse in ordine al riconoscimento e ai limiti che i partiti politici incontrano in ciascuno degli ordinamenti considerati, mostra alcuni profili di affinità che possono ricondursi all'influenza esercitata dalle fonti sovranazionali. In termini più ampi si è, infine, riflettuto sulla possibilità di sostenere che sia in atto una nuova stagione per il «diritto dei partiti»⁸, caratterizzata dall'individuazione di meccanismi di regolazione, volti a consentire un equilibrio tra il principio di autonomia organizzativa dei partiti e il rispetto di *standard* di democrazia interna che sono loro richiesti, in ragione del ruolo che essi svolgono in seno al sistema politico-rappresentativo.

2. *L'istituzione dei registri nazionali dei partiti politici. Linee guida sovranazionali*

Circoscrivendo l'analisi alle democrazie stabilizzate dell'area europea⁹, le soluzioni adottate in materia di disciplina dei partiti politici sono molteplici. I testi costituzionali entrati in vigore nel secolo scorso, pur

⁸ In CASAL-BÉRTOA, D. R., PICCIO, E. RASHKOVA, *Party Law in Comparative Perspective*, in *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, n. 16/2012, 3, gli Autori adottano una definizione restrittiva della corrispondente espressione anglofona «*party law*» al fine di ridurre la congenita vaghezza, ricomprendendovi esclusivamente «*the legal regulation specifically directed at political parties as organizations, (...) as those laws which make a textual reference to political parties in their title (e.g. Law on Political Parties, Party Law)*». Lo stesso approccio si è scelto di adottare nella presente ricerca, estendendo, laddove necessario, l'oggetto di analisi anche a quelle fonti nelle quali il profilo della disciplina dello *status* giuridico e dell'organizzazione interna dei partiti è strettamente connesso alle regole di finanziamento della politica, come per il caso italiano, nel quale ambedue gli aspetti sono trattati congiuntamente e in maniera strumentale.

⁹ In F. DI MASCIÒ, D. R. PICCIO, *La disciplina della politica* cit., 382 ss. gli Autori evidenziano una differenza in merito ai profili oggetto delle discipline nazionali sui partiti politici: rispetto alle democrazie «*mature*», nelle quali gli interventi più recenti del legislatore hanno riguardato l'organizzazione interna dei partiti secondo canoni di democrazia, negli ordinamenti ancora legati a periodi di regimi autoritari o interessati da attacchi e movimenti terroristici risulta, invece, prevalente l'aspetto esterno della loro azione.

consacrando la libertà di associazione politica, hanno aderito a modelli diversi di regolazione giuridica delle formazioni partitiche, riconducibili a due prototipi: il *free electoral market model* e l'*egalitarian-democratic model*¹⁰. Il primo modello richiamato, ispirato al paradigma del libero mercato, si fonda su un approccio che mira a salvaguardare l'autonomia privata dei partiti in considerazione della loro natura associativa, rimettendo alla libera determinazione degli affiliati la regolazione dell'assetto intrapartitico. Diversamente, l'*egalitarian-democratic model* prevede l'individuazione di comuni *standard* di democrazia interna ed esterna per i partiti politici, in considerazione del ruolo e delle funzioni che essi svolgono nei sistemi rappresentativi, non solamente nella fase elettorale ma più in generale ai fini dell'effettiva partecipazione popolare alla vita politica. Ci si confronta, dunque, con due diverse soluzioni giuridiche rispetto alla questione inerente alla congenita tensione tra due profili strutturali della libertà di associazione politica: da una parte, il principio di autonomia statutaria e organizzativa dei partiti politici, che risulta prevalente in quegli ordinamenti che riconoscono a tali formazioni la natura giuridica di associazioni di diritto privato; dall'altra, il rispetto di un insieme di valori fondanti l'ordinamento democratico anche per gli stessi partiti, attraverso la prescrizione di limiti organizzativi interni ma anche relativi all'azione esterna. La dicotomia segnalata è risolta in maniera diversa in ciascun ordinamento, sulla base, *in primis*, della cornice delineata dalla disciplina costituzionale. Tuttavia, l'analisi comparata in una prospettiva diacronica ha consentito agli studi della dottrina sul tema¹¹ di evidenziare l'emergere di un progressivo intervento del legislatore.

Questo fenomeno, come anticipato, può ricondursi alla configurazione di una comune cornice sviluppata a livello europeo attraverso l'adozione di atti di *soft law*, quali linee guida, pareri congiunti e raccomandazioni, che hanno promosso livelli comuni di democrazia anche rispetto al profilo dell'organizzazione interna dei partiti, sul quale si concentra la presente analisi. In quest'ambito, la Commissione di Venezia è dapprima intervenuta attraverso l'adozione del "*Code of good practice in the field of political parties*"¹²,

¹⁰ Sulla sistematizzazione delle discipline nazionali in materia di partiti politici secondo i modelli richiamati cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR), *Guidelines on political party regulation, Second edition*, CDL-AD (2020)032, 2020, 11.

¹¹ Cfr. tra gli altri S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos- le attualità nel diritto*, 3/2015, 16-35.

¹² VENICE COMMISSION, *Code of good practice in the field of political parties*, 12-13 dicembre

con il quale sono state individuate alcune indicazioni valide sia per gli stessi partiti, sia per il legislatore. Nel Codice richiamato si sottolinea l'opportunità che i partiti indichino nel proprio statuto alcune informazioni fondamentali per decifrare l'assetto organizzativo interno, quali ad esempio i criteri di ammissione dei membri, la struttura organizzativa e le procedure decisionali, ovvero, i metodi di selezione delle candidature e le misure sanzionatorie eventualmente previste. Ciò al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali intrapartitici e l'effettiva partecipazione degli affiliati. Più specificamente, conformemente alle buone pratiche individuate dalla Commissione di Venezia, l'organizzazione intrapartitica deve ispirarsi ai principi di rappresentatività e ricettività verso gli affiliati, di responsabilità e *accountability* degli organi di partito, nonché di trasparenza verso gli elettori in merito alla disciplina statutaria e ai programmi politici¹³.

Più recente è la pubblicazione delle “*Guidelines on political party regulation*”¹⁴ con le quali la Commissione di Venezia, congiuntamente all'OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (in avanti, OSCE/ODIHR), ha sviluppato delle puntuali indicazioni per una disciplina dei partiti politici conforme ai principi e ai valori promossi dal Consiglio d'Europa. Nel documento in esame, i partiti politici sono definiti come «*critical institutions*», essenziali per la democrazia rappresentativa, e come tali riconosciuti da diversi testi costituzionali ma anche da fonti legislative che ne sviluppano il regime giuridico. Ed è proprio a proposito delle differenti normative nazionali che si sottolinea come, nonostante a livello positivo le soluzioni adottate differiscano tra gli ordinamenti in quanto espressione di sostrati storico-politici eterogenei, sia comunque possibile individuare alcune linee guida comuni che possano indirizzare l'intervento del legislatore¹⁵.

2008, CDL-AD(2009)021. Come riportato in F. MOLENAAR, *The Development of European* cit., 19, l'adozione del Codice in esame da parte della Commissione di Venezia era stata prevista dalla RISOLUZIONE 1546(2007) della Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, del 17 aprile 2007, consultabile al seguente link: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17529>.

¹³ VENICE COMMISSION, *Code of good practice* cit., 9.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR), *Guidelines on political party regulation, Second edition*, CDL-AD (2020)032, 2020. La prima edizione delle *Guidelines* in esame era stata pubblicata nel 2011 (CDL-AD (2010)024) ed è attualmente consultabile al seguente link: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>.

¹⁵ VENICE COMMISSION, OSCE/ODIHR, *Guidelines on political* cit., 5.

In particolare, sulla base della rilevazione di un dato comune a diversi ordinamenti europei, ossia, la previsione di un registro nazionale dei partiti politici, nelle *Guidelines* in esame un'apposita sezione è dedicata ai requisiti che la sua disciplina deve assolvere in conformità all'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in avanti, CEDU)¹⁶. La procedura per la registrazione deve, infatti, essere funzionale e adeguata alla realizzazione degli obiettivi che il legislatore intende perseguire, come ad esempio regolare il riconoscimento della personalità giuridica di tali soggetti, selezionare l'accesso al regime di finanziamento adottato, ovvero, la partecipazione alle competizioni elettorali. Per la registrazione devono, inoltre, essere previste condizioni e procedure ragionevolmente proporzionate agli scopi per i quali è stata prevista l'iscrizione¹⁷. Per cui, l'istituzione di un registro ufficiale dei partiti politici rimette al legislatore nazionale la determinazione delle condizioni per potervi accedere, che in taluni casi possono riguardare elementi attinenti all'organizzazione interna dei partiti, sfera nella quale è, dunque, necessario bilanciare la libera autodeterminazione di tali soggetti con gli obiettivi perseguiti attraverso la loro disciplina. Come indicato dalle linee guida, la previsione, ad esempio, di indicazioni di contenuto rispetto agli statuti dei partiti, come preconditione per la loro registrazione, deve essere ben modulata, al fine di non trasformarsi in una forma di restrizione all'autonomia statutaria degli stessi, ma anche per non rischiare di creare partiti "in serie"¹⁸. Allo stesso modo,

¹⁶ L'articolo 11 della CEDU costituisce il fondamento giuridico della libertà di associazione in partiti politici e stabilisce che essa «non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

¹⁷ Può dedursi, pertanto, che anche in tale ambito la previsione di strumenti di regolazione dell'organizzazione intrapartitica risponda e debba superare il test di proporzionalità elaborato dalla Corte EDU, in qualità di supremo interprete della Convenzione; cfr. G. SCIACCA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, in *Rivista AIC*, 3/2017, spec. 5 ss.

¹⁸ La possibilità che si corra tale rischio è evidenziata da P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 85, che, con specifico riferimento alla disciplina italiana e, più precisamente, ad alcuni disegni di legge presentati durante la XVII legislatura, avverte

la prescrizione di un contenuto statutario minimo che consenta agli iscritti o anche agli elettori di conoscere i principali aspetti organizzativi del partito, come ad esempio i criteri di composizione degli organi direttivi, le modalità di selezione delle candidature o anche le regole procedurali per l'adozione delle decisioni assembleari, assolve ad un'ulteriore funzione: attraverso la registrazione si garantiscono *standard* di trasparenza e pubblicità comuni a tutti i partiti iscritti al registro, accrescendo potenzialmente il grado di qualità democratica del sistema partitico.

È, inoltre, frequente che il legislatore nazionale richieda ai fini della registrazione determinate informazioni che attengono al profilo identitario del partito, come l'indicazione della denominazione e della sigla, della sede legale, dei dati degli associati, nonché del simbolo usato¹⁹. Ed è proprio in relazione a questi aspetti identitari che le discipline statali hanno in alcuni casi introdotto specifici divieti circa l'uso di talune denominazioni o simboli. È evidente che l'intervento del legislatore in tale ambito, in maniera tra l'altro limitativa, coinvolge trasversalmente anche la libertà di espressione consacrata dalla CEDU e riconosciuta agli stessi partiti²⁰. Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione di Venezia e dall'OSCE/

delle conseguenze di una disciplina che imponga «l'obbligo di dotarsi di uno statuto già sostanzialmente precompilato in tutte le sue parti e di prescriverlo come preconditione per poter partecipare alle elezioni. Ci troveremmo semplicemente di fronte a *partiti fotocopia* ed avremmo eliminato uno degli elementi utili proprio per il controllo democratico da parte degli iscritti e degli elettori sull'organizzazione interna dei partiti e sul suo metodo»; corsivo dell'Autrice.

¹⁹ Sul valore identitario dei simboli politici si veda G. MAESTRI, *Il contrassegno (politico-elettorale) tra diritto e mercato*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2012, 2 (<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>).

²⁰ La prima pronuncia nella quale la Corte EDU ha posto in relazione la libertà di associazione consacrata dall'articolo 11 della CEDU con la previsione di cui all'articolo 9 e 10 risale al 1981. Si tratta della sentenza emessa per il caso *Young, James and Webster v. Regno Unito*, del 13 agosto 1981, nella quale il Giudice sovranazionale ha riconosciuto un rapporto complementare tra la libertà di associazione e la libertà di opinione ed espressione, in quanto la protezione di queste ultime può essere effettivamente garantita solamente attraverso il riconoscimento della prima (cfr. spec. pr. 57). Con specifico riferimento ai partiti politici, la relazione di strumentalità riconosciuta a partire dalla sentenza richiamata è stata ribadita in diverse occasioni dalla Corte EDU che ha altresì argomentato che, in considerazione del ruolo svolto dai partiti politici nel garantire il pluralismo e il corretto funzionamento della democrazia, la tutela della libertà di opinione ed espressione per tali attori politici deve essere ancor più stringente; cfr. Corte EDU (Grande Camera), *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, 8 dicembre 1999, pr. 37.

ODIHR²¹, il legislatore può fissare alcuni limiti alla libera determinazione degli elementi identitari del partito, potendo conseguentemente anche denegare l'iscrizione al registro in caso di violazione del divieto, ma il dettato normativo deve essere formulato con sufficiente precisione, in maniera da consentire al partito di individuare chiaramente ciò che è proibito. Diversamente, si produrrebbe una illegittima violazione della libertà di espressione dei partiti politici²².

Nelle linee guida richiamate, particolare attenzione è stata dedicata all'ipotesi di denegazione della richiesta di registrazione, soprattutto per il caso in cui la disciplina nazionale subordini all'iscrizione al registro la possibilità del richiedente di essere riconosciuto dal punto di vista giuridico come partito politico. In tale ipotesi, infatti, un eventuale diniego della richiesta di registrazione sortisce un effetto giuridicamente assimilabile alla dissoluzione del partito stesso, non essendo possibile per quest'ultimo esercitare le funzioni che sono proprie di tali attori politici. Allo stesso modo, conseguenze altrettanto rilevanti si produrrebbero anche laddove la registrazione è prevista come requisito prodromico per la partecipazione dei partiti politici alle elezioni, ovvero, per l'accesso alle agevolazioni e ai finanziamenti pubblici²³. Pertanto, grava sul legislatore l'onere di rendere chiare, e soprattutto certe, le cause di un eventuale rifiuto. Alle stesse finalità corrisponde una opportuna graduazione delle sanzioni per

²¹ VENICE COMMISSION, OSCE/ODIHR, *Guidelines on political* cit., 27, pr. 89.

²² Le medesime valutazioni sono state ribadite in OSCE/ODIHR, COMMISSIONE DI VENEZIA, *Joint opinion on the draft law on political parties of Ukraine*, CDL-AD(2021)003, del 23 marzo 2021, spec. pr. 47, nel quale si sottolinea che «*banning parties that use certain symbols or insignia intended to justify or propagate totalitarian oppression may be reasonable if the respective legal provisions are formulated with sufficient precision and clearly identify the prohibited symbols, names and terms. Otherwise, the restriction would raise issues not only with respect to the party's freedom of association, but also as regards the freedom of expression enjoyed by the party and its members*». Nel parere in esame, il divieto per i partiti di promuovere, anche attraverso l'uso di simboli politici, il regime comunista e nazista, e la conseguente previsione di denegazione della registrazione, non sono stati considerati di per sé elementi contrari alla CEDU. Tuttavia, in considerazione della circostanza per cui l'eventuale violazione di tale divieto avrebbe comportato la mancata registrazione ovvero la cancellazione del partito dal registro, si è ritenuto che esso fosse formulato in termini eccessivamente generici.

²³ La previa iscrizione al registro nazionale costituisce un requisito per la partecipazione alle competizioni elettorali in Albania, Lettonia, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Portogallo Polonia, Montenegro e Repubblica ceca, mentre è requisito per poter accedere al finanziamento pubblico, diretto ed indiretto, in Italia, ma anche ad esempio in Francia e nel Regno Unito.

le omissioni o gli inadempimenti commessi dal partito che voglia registrarsi. Consentendo, infatti, che nelle ipotesi di minore gravità, il partito richiedente possa porvi rimedio, il diniego della registrazione manterrà il carattere di *extrema ratio* che gli è riconosciuto. Sul punto, nelle linee guida in esame si ribadisce, infatti, quanto già affermato a suo tempo nella risoluzione adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in materia di restrizioni sui partiti politici, nella quale si invitavano gli Stati membri ad adottare discipline che prevedessero forme meno restrittive della dissoluzione, concepita come un rimedio di natura eccezionale e residuale²⁴.

Infine, le *Guidelines on political party regulation* offrono alcune indicazioni puntuali in merito alla individuazione e alla disciplina delle autorità alle quali il legislatore vorrà demandare il controllo delle procedure di registrazione e dei successivi adempimenti. In ragione della stretta correlazione che intercorre tra la determinazione di aspetti inerenti alla composizione di questi organi e l'effettività delle previsioni che regolano lo *status* dei partiti politici, si sottolinea la necessità, da una parte, che sia assicurata l'indipendenza di queste autorità, e dall'altra, che esse siano dotate di poteri idonei a svolgere il proprio mandato. In tal senso, si consiglia di organizzare la nomina dei componenti in maniera da slegarla dal momento elettorale e di prevedere un unico mandato, non rinnovabile, nel caso in cui tra le funzioni dell'autorità competente vi sia anche il controllo della gestione finanziaria dei fondi percepiti dal partito.

3. *La costituzionalizzazione dei partiti politici in Portogallo. Breve analisi storico-politica*

Prima di procedere all'analisi delle disposizioni che la Costituzione portoghese dedica ai partiti politici, è opportuno svolgere una breve ricostruzione delle vicende storico-politiche che hanno riguardato la fase di transizione dell'ordinamento portoghese verso l'assetto costituzionale attuale. Risulta, infatti, strumentale alla trattazione della tematica oggetto del presente contributo comprendere i fattori che incisero sulle scelte che i Costituenti adottarono in riferimento alla configurazione del regime dei

²⁴ RESOLUTION 1308(2002), *Restrictions on political parties in the Council of Europe's member States*, consultabile al seguente link: <https://pace.coe.int/en/files/9814>.

partiti politici in seno alla Costituzione del 1976. La disciplina tracciata dai numerosi articoli dedicati a tali formazioni politiche è il prodotto della costante tensione tra le forze coinvolte nella stesura del testo costituzionale e possiede una genesi compromissoria, al pari di quanto si avrà modo di osservare per il contesto italiano²⁵. Tuttavia, le Costituzioni oggetto di comparazione hanno delineato due diversi modelli che hanno costituito per il legislatore la base giuridica sulla quale sviluppare la disciplina dei partiti.

In seguito alla Rivoluzione dei Garofani iniziò per il Portogallo una nuova fase di transizione, durante la quale la partecipazione dei partiti politici alla creazione del futuro assetto costituzionale fu in un primo momento mediata dal potere militare, organizzato nel Movimento delle Forze Armate (in avanti, MFA). Emblematiche in tal senso sono le vicende legate all'adozione della *I Plataforma de Acordo Constitucional*²⁶ che i principali partiti del tempo firmarono insieme al MFA l'11 aprile 1975. Nonostante il patto fosse stato pensato come un documento politico transitorio, che avrebbe dovuto definire le regole giuridiche in vigore sino all'adozione della nuova Costituzione, nella pratica i principi e le previsioni pattuite in quell'occasione hanno prodotto una influenza diretta sulle scelte adottate nel periodo costituente. Più specificamente, l'accordo in questione prevedeva la convocazione di una Assembleia, eletta a suffragio universale, che avrebbe avuto il compito di redigere il nuovo testo costituzionale, dovendo però attenersi ad alcune indicazioni di contenuto. Tra queste, risulta interessante segnalare la previsione in base alla quale il MFA avrebbe dovuto essere riconosciuto dalla Costituzione²⁷, nonché la definizione del disegno istituzionale e la determinazione delle funzioni e della composizione dei principali organi costituzionali. Erano, inoltre,

²⁵ Sulla comune natura compromissoria dei testi costituzionali in esame cfr. M. M. TAVARES RIBEIRO, *La Costituzione portoghese e il modello italiano. Un'analisi comparata*, in *Quaderni del circolo Rosselli*, 15/1999, 75 ss.

²⁶ Il patto veniva firmato dai rappresentanti del *Partido Socialista*, del *Partido Comunista Português*, del *Partido Popular Democrático*, del *Centro Democrático Social*, del *Movimento Democrático Popular/Comissão Democrática Eleitoral* e del *Frente Socialista Popular*; diversamente, i partiti di estrema sinistra manifestarono la loro contrarietà all'accordo con le forze militari e decisero, pertanto, di non aderire al patto. Il testo è attualmente consultabile al seguente link: https://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01100000j.html#conteudo.

²⁷ G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese. 1974- 1976*, Milano, 1977, 97.

individuati alcuni principi fondamentali che il futuro testo costituzionale avrebbe dovuto consacrare, coincidenti con quelli sui cui si basava il programma di azione del MFA²⁸. Pertanto, questa prima fase della transizione politica fu caratterizzata dal prevalere di un rapporto gerarchico tra potere militare e potere politico, con i partiti posti in una posizione ancillare rispetto al primo; nonostante, dunque, i partiti avessero accettato di aderire alla *Plataforma de Acordo Constitucional*, quest'ultima «predeterminava a grandi linee lo spazio ideologico e programmatico in cui i partiti avrebbero potuto inserirsi, indicando le linee di azione compatibili soltanto con un ordinamento politico-istituzionale di tipo socialista»²⁹.

Anche dopo le elezioni dell'Assemblea costituente, celebratesi il 25 aprile 1975, i rapporti di forza tra i principali attori della transizione rimasero inizialmente inalterati³⁰. Dovette, infatti, attendersi quasi un anno³¹ per la riformulazione dell'iniziale accordo siglato tra il MFA e i partiti politici firmatari ma le profonde modifiche apportate ad esso poco prima della conclusione dei lavori della Assemblea costituente riuscirono comunque a produrre una ridefinizione del ruolo del potere militare e dei contenuti della nuova Costituzione³².

²⁸ Si veda quanto stabilito tra le dichiarazioni introduttive dell'accordo dal punto IV in base al quale «O MFA, representado pelo Conselho da Revolução, estabelece uma plataforma política pública com os partidos que estejam empenhados no cumprimento dos princípios do Programa do MFA e na consolidação e alargamento das conquistas democráticas já alcançadas».

²⁹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini* cit., 43, Nello stesso senso, G. MORENO GONZÁLEZ, *El proceso constituyente portugués (1974-1976): hacia una Constitución viciada desde su origen*, in *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n. 47, 2017, 117.

³⁰ Come osserva G. DE VERGOTTINI, *Le origini* cit., 110, «Nel periodo successivo alle elezioni dell'Assemblea Costituente e dopo la presentazione dei progetti predisposti dai gruppi parlamentari, gli organi militari continuarono ad interessarsi in modo costante agli sviluppi istituzionali, interferendo con l'attività di elaborazione del testo costituzionale». È a partire dalla firma del secondo patto costituzionale che viene siglato dal MFA e dai partiti politici firmatari che si registra una variazione anche della natura dell'accordo: come sottolineato dall'Autore esso passa da un atto unilaterale al quale i partiti aderirono a patto costituente; *ivi*, 210.

³¹ Il nuovo accordo fu firmato il 26 febbraio 1976. Sulle vicende e le questioni che portarono alla ridefinizione delle decisioni prese con la *I plataforma* firmata dai partiti e dal MFA si veda B. GÓMEZ FORTES, *De la revolución hacia la democracia representativa. El 2º Pacto MFA-Partidos Políticos*, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 7, 2002, 249-266.

³² Cfr. L. MARILOTTI, *Il Portogallo. Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI

Il risultato è stata una disciplina costituzionale dettagliata e partitocentrica³³, nonostante la partecipazione dei partiti in alcuni momenti del processo costituente si sia limitata a una mera adesione a programmi politici già definiti dal potere militare. Come è stato osservato in dottrina, la Costituzione del 1976 si colloca «nel panorama delle Costituzioni europee come quella che maggiormente ha sviluppato i principi della democrazia rappresentativa fondata sul ruolo dei partiti politici»³⁴. Tale centralità è riscontrabile nella formulazione della prima disposizione costituzionale dedicata ai partiti politici: in base al disposto di cui all'articolo 10, II comma della Costituzione portoghese, essi in prima persona «concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica»³⁵. La redazione della disposizione richiamata presenta evidenti

(eds), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 90 ss.

³³ Si riaffermava di tal modo il pluralismo politico, annichilito durante il regime di Salazar, anche se paradossalmente la Costituzione del 1933 fu la prima tra i testi costituzionali portoghesi a menzionare i partiti politici, seppur nel senso di disporre che i funzionari dovessero rimanere al servizio della collettività e non dei partiti o di altre organizzazioni rappresentative di interessi particolari; sul punto si veda J. MIRANDA, *Os partidos políticos no regime democrático*, in *Revista Populus*, n. 7/2019, 166.

³⁴ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, 2004, 150, che aggiunge «Tale costituzione, infatti, non si limita a riconoscere il ruolo fondamentale svolto dai partiti politici quale strumento di partecipazione politica, ma va oltre, regolando la loro presenza nelle istituzioni rappresentative». È opportuno sottolineare che, nonostante l'assetto "partitocentrico" segnalato, la dimensione fortemente partecipativa della democrazia portoghese, così come delineata dalla Costituzione del 1976, e in particolar modo dall'articolo 2, affianca ai partiti ulteriori meccanismi di partecipazione politica che occupano una posizione altrettanto fondamentale per l'assetto rappresentativo; cfr. I. RAZZUOLI, *Os partidos políticos* cit., 20. Sulla singolarità del testo costituzionale portoghese in comparazione con le altre Costituzioni europee si veda N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, 15/2019, 32, che evidenzia come la scelta redazionale dei Costituenti in merito alla costituzionalizzazione della partecipazione sia stata quella di inserire tale riferimento tra le previsioni "di principio", «ricorrendo cioè all'utilizzo del riferimento per aggettivare l'ordinamento dello Stato interessato»; mentre, sull'attuazione concreta del modello di democrazia partecipativa nell'esperienza portoghese si rimanda a Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Roma, 2009, 289 ss.

³⁵ Corsivo dell'Autrice. È emblematica la scelta di legare dal punto di vista sistema-

influenze da parte dei diversi testi costituzionali ai quali i Costituenti portoghesi poterono ispirarsi, tra cui quello italiano. Il verbo *concorrere* richiama, infatti, la formulazione dell'articolo 49 della Costituzione italiana, anche se è opportuno sottolineare che tra le due disposizioni costituzionali sussiste una differenza non solo sul piano redazionale: mentre la Costituzione portoghese colloca i partiti come i soggetti che, in prima persona, sono espressione del pluralismo politico, nella disposizione italiana sono invece i cittadini che, attraverso essi, partecipano alla vita politica del Paese. Una funzione, dunque, strumentale alla realizzazione del pluralismo politico, che fu posta alla base della visione condivisa dai Costituenti italiani³⁶.

In ordine sistematico, alla consacrazione dei partiti politici tra le disposizioni dedicate ai principi fondamentali dell'ordinamento fa seguito l'articolo 51 della Costituzione che mette in relazione il diritto di costituire un partito politico, o di parteciparvi, con la più ampia libertà di associazione, prevedendo che «*a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos*». La disposizione richiamata pone sullo stesso piano le associazioni genericamente considerate e i partiti politici, attraverso i quali concorrere «democraticamente» alla formazione della volontà popolare e all'organizzazione del potere politico. Lo schema sotteso all'articolo 51 del testo portoghese sembra rispondere alla logica *genus-species*, al pari di quanto si vedrà a proposito della disciplina costituzionale italiana. Per i partiti politici la stessa disposizione articola, infatti, «*um estatuto privilegiado em relação ao direito geral de associações*»³⁷, sviluppando così il loro regime giuridico-costituzionale. Nonostante i partiti appartengano comunque al *genus* delle associazioni, a differenza di esse e in ragione del ruolo svolto, sono «sussunti entro un paradigma costituzionalmente indefettibile»³⁸, puntualmente sviluppato dalla Costituzione portoghese. Coerentemente con questa impostazione, la disciplina costituzionale dei partiti politici individua le direttrici fondamentali per l'esercizio della liber-

tico il riconoscimento dei partiti politici alla consacrazione del suffragio universale, di cui al I dell'articolo 10 Cost. Di tal modo si è evidenziato un rapporto di stretta funzionalità tra l'esercizio del diritto di voto e il ruolo che a tal fine svolgono i partiti politici che, tuttavia, non si esaurisce nel momento elettorale ma si riflette nella delineazione delle relazioni istituzionali tra i principali organi.

³⁶ Cfr. P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa)* cit., 63 ss.

³⁷ G. CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Almedina, 1991, 452.

³⁸ F. MASCI, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, 1/2021, 529.

tà di associazione politica, stabilendo i limiti che ne tracciano la portata ma, allo stesso tempo, prevedendo prescrizioni positive per lo sviluppo della loro regolazione da parte di altre fonti e, più specificamente, di quella legale e infrapartitica³⁹. Nei commi di cui si compone l'articolo 51 Cost., in senso limitativo si prevede il divieto di iscrizione a più di un partito⁴⁰, l'impossibilità per i partiti di scegliere denominazioni che contengano riferimenti diretti a movimenti religiosi o chiese, ovvero, di adottare segni che possano creare confusione con esse o con simboli nazionali⁴¹, nonché il divieto di costituire partiti regionalisti⁴². Quanto al profilo dell'organizzazione infrapartitica, il V comma dell'articolo 51 Cost. sancisce i principi della trasparenza e della democrazia interna, anche in merito alla partecipazione degli affiliati, mentre riguardo al finanziamento della politica si prevede una riserva di legge a garanzia della pubblicità dei bilanci dei

³⁹ La materia dei partiti politici è coperta da riserva di legge assoluta, così come sancito dall'art. 164, lett. h) Cost. portoghese e il pluralismo politico rientra tra i valori che le revisioni costituzionali devono rispettare, *ex art.* 288, I comma, lett. I).

⁴⁰ Art. 51, II comma, Cost. portoghese.

⁴¹ Art. 51, III comma, Cost. portoghese.

⁴² Art. 51, IV comma, Cost. portoghese. Il peculiare divieto disposto dalla Costituzione portoghese in merito alla creazione di partiti che possiedono "un'indole regionalista", sia per ciò che concerne il loro ambito di azione sia per gli obiettivi perseguiti, si fonda su ragioni storico-politiche, legate alla fase immediatamente successiva alla Rivoluzione dei Garofani. Durante quel periodo le formazioni politiche contrarie al ruolo di direzione che il potere militare aveva assunto reclamavano l'indipendenza dei territori insulari, in contrasto con il progetto costituente di definire uno Stato a regionalismo differenziato, che riconoscesse loro specifiche forme di autonomia. Da qui l'introduzione del divieto richiamato che si inserisce nella più ampia previsione di cui all'articolo 10 della Costituzione che indica tra i principi che i partiti devono rispettare anche la «*unidade do Estado*». In merito al profilo segnalato la dottrina è circoscritta a pochi contributi mentre è più nutrita la produzione scientifica che affronta dal punto di vista diacronico la tematica del decentramento territoriale portoghese; tuttavia, sul punto può richiamarsi A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo* cit., 137. L'Autore rintraccia le ragioni storico-politiche del divieto di costituire partiti regionalisti in una fase ancor più risalente rispetto a quella post-rivoluzionaria, richiamata poc'anzi, sostenendo che i Costituenti vollero evitare di tal modo che «si ripetessero quelle dinamiche di clientelismo locale, noto come *caciquismo*, che avevano contribuito alla instabilità del sistema politico portoghese tra il XIX e gli inizi del XX secolo, alimentando la sfiducia dei cittadini nei confronti della classe dirigente e, conseguentemente, spianato la strada all'avvento del regime salazariano».

partiti⁴³.

Le previsioni richiamate mostrano una chiara influenza del modello tedesco, delineato dalla disposizione di cui all'articolo 21 della Legge fondamentale di Bonn, anche se, la disciplina lusitana raggiunge un livello ancora più profondo di regolazione dei partiti politici rispetto al prototipo di riferimento⁴⁴. Infatti, oltre alle disposizioni costituzionali sin qui esaminate, che consacrano il ruolo riconosciuto ai partiti in seno all'ordinamento e individuano il paradigma costituzionale della loro azione e organizzazione interna, ulteriori previsioni si rintracciano con riferimento ad alcuni dei più importanti aspetti dell'assetto rappresentativo portoghese. Tra le disposizioni della parte III della Costituzione, dedicata all'organizzazione del potere politico, l'articolo 114 riconosce ai partiti politici il diritto di partecipare agli organi costituzionali eletti a suffragio universale, in maniera proporzionale alla loro forza politica ma anche, a tutela delle minoranze, il diritto di opposizione democratica. Inoltre, si prevede espressamente che i partiti che non prendano parte alla compagine di governo debbano avere diritto ad essere informati dall'Esecutivo delle misure in programma sulle questioni di interesse pubblico, a tutela dei diritti della opposizione parlamentare e, più in generale, della funzione di controllo propria dell'Assemblea legislativa sull'operato del Governo.

È indubbio che la disposizione costituzionale portoghese che ha maggiormente interessato la dottrina costituzionalista, anche italiana, è quella di cui all'articolo 160 della Costituzione lusitana che prevede la decadenza dal mandato del deputato che si iscriva a un partito diverso rispetto a quello con cui ha partecipato alle elezioni. Nonostante esuli dalla tematica oggetto del presente contributo una disamina approfondita della questione, è comunque opportuno evidenziare come la disposizione richiamata si inserisce nella disciplina costituzionale dei partiti politici. La costituzionalizzazione della *anti-defection clause*⁴⁵ risulta, infatti, coerente

⁴³ Art. 51, VI comma, Cost. portoghese.

⁴⁴ Secondo S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti* cit., 23, la disciplina costituzionale portoghese raggiunge un livello ancora più profondo di regolamentazione dei partiti politici rispetto alla stessa Legge fondamentale di Bonn che ne ha rappresentato il prototipo di riferimento.

⁴⁵ La dottrina italiana sul tema è ampia e si vogliono qui richiamare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, il contributo di R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015, 1104, e anche L. MARILOTTI, *Il Portogallo. Ragioni* cit., 91-92.

con il ruolo che ai partiti politici è stato riconosciuto dai Costituenti che, consci delle degenerazioni che l'instabilità del sistema partitico avrebbe potuto produrre, ma allo stesso tempo determinati a riconoscere il contributo che tali attori stavano apportando alla transizione politica⁴⁶, hanno rintracciato in tale previsione un valido rimedio al transfughismo parlamentare. La disposizione richiamata è al centro di un annoso dibattito sul (mancato) riconoscimento nel sistema parlamentare portoghese del principio della libertà di mandato e sulla possibile circolazione dell'*anti-defection clause* in altri ordinamenti. In tal senso, è stato osservato che l'inserimento di una clausola "sanzionatoria" per l'ipotesi in cui un deputato cambi la propria affiliazione partitica successivamente alle elezioni consacrerrebbe una «supremazia, per lo meno procedimentale, dei gruppi parlamentari sui deputati e, tendenzialmente, dei partiti sui gruppi parlamentari»⁴⁷, comunque in linea con il momento storico-costituzionale⁴⁸ nel quale si lavorò alla redazione della nuova Legge fondamentale portoghese. Inoltre, il vincolo che si istaura tra il parlamentare e il partito di origine nel momento elettorale è rafforzato dalla previsione del sistema proporzionale applicato su un'unica circoscrizione nazionale e dalla disposizione di cui all'articolo 151 Cost., in base alla quale solamente i partiti politici possono presentare liste elettorali, peraltro bloccate.

A garanzia delle numerose previsioni costituzionali che introducono specifici limiti all'esercizio della libertà politica e di quelle che prescrivono

⁴⁶ Sul ruolo dei partiti politici nelle diverse fasi della storia costituzionale del Portogallo si veda F. MASCI, *La democrazia* cit., 524 ss. L'Autore ripercorre in chiave diacronica il passaggio dalla instaurazione del regime autocratico alla transizione politica, avendo cura di evidenziare la "complicità" e successivamente il contributo dei partiti politici nelle due forme di Stato che si sono succedute. In tal senso si sostiene che «è indiscutibile che i partiti politici, già "complici" del colpo di Stato ordito dal Generale Alfonso Costa, siano stati anche leva ideologica della Rivoluzione dei Garofani, trait d'union tra le diverse anime dell'MFA durante il regime transitorio che aveva preceduto l'entrata in vigore della Costituzione nonché protagonisti indiscussi dell'Assemblea Costituente»; *ivi*, 526.

⁴⁷ G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017, 8.

⁴⁸ Secondo L. MARILOTTI, *Il Portogallo. Ragioni* cit., 79, l'interpretazione storico-teologica della clausola in esame evidenzerebbe la necessità di «scongiurare le frammentazioni che, con le degenerazioni della Prima Repubblica, avevano portato al colpo di stato militare e alla costituzione dell'«*Estado Novo*» di Salazar e all'annichilimento degli stessi partiti».

precisi adempimenti, è di competenza del *Tribunal constitucional* il controllo sulla conformità dell'azione e dell'organizzazione interna dei partiti a quanto stabilito dallo stesso testo costituzionale e dalla legge⁴⁹. Ai giudici costituzionali spetta anche dichiarare l'eventuale scioglimento di un partito politico nei casi puntualmente individuati dal legislatore e a monte dalla stessa Costituzione⁵⁰, oltre che giudicare sui ricorsi presentati avverso le delibere adottate dagli organi di partito⁵¹. La scelta di affidare al giudice delle leggi tale funzione di controllo si pone in linea con una disciplina costituzionale alquanto dettagliata che lega lo *status* dei partiti politici al paradigma delineato dalla Costituzione, per cui l'esame dei principali profili del loro regime giuridico è sostanzialmente una sorta di "giudizio di costituzionalità" che solo il *Tribunal constitucional* potrebbe svolgere⁵².

4. *Lo sviluppo legislativo del regime costituzionale dei partiti politici portoghesi. La Lei dos Partidos Políticos*

Dal punto di vista cronologico la prima fonte legale che si è occupata di dotare i partiti politici portoghesi di una base giuridica fu il decreto-legge n. 595 del 1974, approvato al fine di legalizzare, dopo la caduta del regime, la loro attività. All'articolo 1 il decreto-legge definiva i partiti politici come «organizzazioni di cittadini, di carattere permanente, costituite coll'obiettivo fondamentale di partecipare *democraticamente* alla vita politica del Paese e di concorrere in accordo con le leggi costituzionali e con i loro statuti e i loro programmi pubblicati, alla formazione ed espressione della volontà politica del popolo, intervenendo, in particolare nel procedimento elettorale mediante la presentazione di candidature o il sostegno dei candidati»⁵³. La disposizione definitiva richiamata presentava già alcune delle caratteristiche che sarebbero state confermate per il regime costituzionale

⁴⁹ Cost. portoghese art. 223, II comma, lett e).

⁵⁰ Sul punto si rimanda all'approfondimento svolto nel paragrafo successivo.

⁵¹ Cost. portoghese art. 223, II comma, lett h).

⁵² Sulla coerenza della scelta di affidare al *Tribunal constitucional* le funzioni richiamate si veda M. PRATA ROQUE, *O Controlo Jurisdiccional da democraticidade interna dos partidos políticos. O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição*, in *35º Aniversário da Constituição de 1976*, vol. II. Coimbra, 2011. 290-291.

⁵³ Corsivo dell'Autrice. Testo riportato da G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese. 1974- 1976*, Milano, 1977, 42.

dei partiti politici, così come delineato dal testo del 1976.

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, invece, la disciplina dei partiti politici è stata sviluppata dal legislatore portoghese più di un ventennio dopo, con l'adozione della legge organica n. 2/2003, nota anche come *Lei dos Partidos Políticos*⁵⁴. La normativa in esame ha mantenuto un sistema incentrato sulla registrazione⁵⁵ come meccanismo di riconoscimento dei partiti politici che, attraverso l'iscrizione, acquisiscono personalità giuridica⁵⁶. La registrazione ha, dunque, una funzione costitutiva⁵⁷.

Quale preconditione per poter ottenere la registrazione il partito deve aver raccolto almeno 7500 firme a sostegno della sua iscrizione⁵⁸. Tale requisito mira ad assicurare che il richiedente rappresenti interessi e istanze che siano espressione di una base elettorale minima, anche se la stessa previsione solleva alcune perplessità in ordine ai limiti materiali che da essa potrebbero discendere in merito alla costituzione di nuovi partiti, per i quali potrebbe essere più difficile raggiungere il numero di firme prescritto. La richiesta di registrazione deve essere accompagnata dal deposito dello statuto e del programma politico del partito, oltre che dall'indicazione di alcuni elementi identitari, come la denominazione, la sigla e il simbolo politico di riferimento⁵⁹. Inoltre, si stabiliscono alcuni

⁵⁴ *Lei Orgânica n. 2/2003, de 22 de agosto*, così come modificata dalla *Lei Orgânica n. 2/2008, de 14 de maio* e dalla *Lei Orgânica n.1/2018, de 19 de abril*+++.

⁵⁵ La previsione di un registro dei partiti politici si rintracciava già nel decreto-legge n. 595/74 che ricollegava all'iscrizione il riconoscimento della personalità giuridica (art. 5).

⁵⁶ In base al disposto dell'articolo 14, I comma, della *Lei dos Partidos Políticos* «*O reconhecimento, com atribuição da personalidade jurídica, e o início das atividades dos partidos políticos dependem de inscrição no registo existente no Tribunal Constitucional*».

L'elenco dei partiti politici registrati, insieme all'indicazione del rispettivo simbolo e della sigla, è consultabile al seguente link: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/partidos.html>. Al momento dell'ultima consultazione il numero dei partiti iscritti è pari a ventitré (dato aggiornato al 26.04.2023).

⁵⁷ M. REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Braga, 1983, 523.

⁵⁸ Coerentemente con questa previsione, dopo l'iscrizione, si stabilisce che ai fini del mantenimento della registrazione i partiti non possono scendere al di sotto dei 5.000 affiliati, pena la cancellazione dal registro (art. 18, I comma, lett. e, *Lei dos Partidos Políticos*).

⁵⁹ In merito alla scelta del simbolo, della sigla e della denominazione l'articolo 12 della *Lei dos Partidos Políticos* ribadisce in maniera pedissequa quanto già stabilito dalla disposizione costituzionale di cui all'articolo 51, III comma.

requisiti di contenuto per gli statuti, che si traducono nell'individuazione di *standard* comuni di democrazia interna. La *Lei dos Partidos Políticos* esige che il partito adotti uno schema organizzativo articolato in tre distinti organi. Si richiede, infatti, che i partiti siano strutturati in una assemblea rappresentativa degli affiliati, in un organo di direzione politica e in un giurisdizionale⁶⁰, in modo da assicurare la separazione dei poteri anche a livello infrapartitico. È sempre il legislatore che fissa alcune regole sulla durata dei mandati di coloro che fanno parte degli organi partitici⁶¹ e sulla loro destituzione⁶², nonché sull'impugnabilità delle deliberazioni⁶³. La *Lei dos Partidos Políticos* ribadisce, inoltre, i principi consacrati dal testo costituzionale, quali quello di democrazia e di partecipazione degli affiliati⁶⁴, nonché il principio di trasparenza, in relazione alle attività, ai programmi e all'identità dei titolari degli organi di partito⁶⁵ e reitera il divieto di costituire partiti che, per il programma politico perseguito ovvero per la loro composizione, abbiano una connotazione regionalista⁶⁶.

La scelta del legislatore, come precedentemente evidenziato, è stata quella di non istituire una autorità *ad hoc* per la gestione del registro dei partiti politici ma di affidare al *Tribunal constitucional* i compiti connessi alla disciplina in esame, primo fra tutti l'accettazione della richiesta di registrazione. Successivamente all'iscrizione, invece, i giudici costituzionali potranno dichiarare l'estinzione giudiziale del partito registrato, su istanza del pubblico ministero, nelle sole ipotesi previste dal legislatore, che richiama e sviluppa la disciplina costituzionale⁶⁷. La *Lei dos Partidos Políticos* ha, infatti, stabilito che lo scioglimento giudiziale di un partito possa essere dichiarato per ragioni di diversa natura, riconducibili a tre profili principali: violazione dei divieti posti a salvaguardia dell'ordinamento democratico-costituzionale; mancato esercizio della funzione elettorale; mancato assolvimento degli oneri inerenti alla disciplina della organiz-

⁶⁰ Artt. 24, 25, 26, 27 *Lei dos Partidos Políticos*.

⁶¹ In base a quanto disposto dall'articolo 29 della *Lei dos Partidos Políticos* le cariche partitiche non possono essere vitalizie, coerentemente al principio di partecipazione diretta e attiva alla vita del partito degli affiliati, consacrato dall'articolo 28.

⁶² Art. 31 *Lei dos Partidos Políticos*.

⁶³ Art. 30 *Lei dos Partidos Políticos*.

⁶⁴ Art. 5, I comma, *Lei dos Partidos Políticos*.

⁶⁵ Art. 6, II comma, *Lei dos Partidos Políticos*.

⁶⁶ Art. 9 *Lei dos Partidos Políticos*.

⁶⁷ Cfr. art. 223, lett. e) Costituzione portoghese.

zazione e del finanziamento dei partiti. Al primo profilo è riconducibile l'ipotesi di scioglimento giudiziale per il caso in cui sia violato il divieto di fondare partiti armati, militarizzati o paramilitari, così come partiti razzisti o che professino l'ideologia fascista⁶⁸. La seconda ipotesi di scioglimento giudiziale ricorre, invece, allorché il mancato esercizio della funzione elettorale sia protratto nel tempo, circostanza che si verifica se il partito non ha presentato propri candidati, tanto alle elezioni di livello nazionale quanto per quelle europee e locali, per un periodo superiore a sei anni consecutivi⁶⁹. Infine, al terzo profilo possono ricondursi le seguenti cause di scioglimento: mancato aggiornamento della lista dei membri degli organi nazionali di partito per un periodo superiore a sei anni⁷⁰; mancato assolvimento dei doveri di rendicontazione per almeno tre anni consecutivi o cinque anni in un lasso di tempo pari a dieci anni⁷¹; ed infine, irreperibilità dei titolari delle cariche direttive degli organi di partito ai fini delle notifiche o citazioni ufficiali⁷².

In linea generale, il *Tribunal constitucional* ha adottato un atteggiamento poco interventista in materia di partiti politici. Se, infatti, in un primo momento i giudici costituzionali hanno sostenuto che l'elencazione delle ipotesi previste dall'articolo 18 della *Lei dos Partidos Políticos* non fosse tassativa⁷³, in diverse occasioni è stato comunque ribadito che l'intervento giurisdizionale deve intendersi come una *extrema ratio*, a tutela di quei valori democratici a cui si è inteso ispirare il regime dei partiti e non come un controllo sistematico sulla loro attività, nel rispetto della libertà di asso-

⁶⁸ Art. 18, lett. a) *Lei dos Partidos Políticos*. Il divieto di costituire organizzazioni fasciste è sviluppato anche dalla *Lei n. 64/78* sulle *Organizações fascistas*. È sulla base di questa disciplina che il *Tribunal constitucional* ha adottato la sent. 17/1994 disponendo lo scioglimento del *Movimento de Acção Nacional* (MAN) in ragione del progetto politico perseguito da quest'ultimo di instaurare uno Stato nazionalista che avrebbe soppiantato per via rivoluzionaria l'assetto democratico-costituzionale vigente. Si poggia sulle stesse previsioni normative la sent. n. 231/2004 con la quale è stata sciolta giudizialmente la *Força de Unidã Popular* (FUP) in quanto perseguiva l'obiettivo di instaurare, attraverso una rivoluzione armata, un nuovo regime che avrebbe sovvertito il funzionamento delle istituzioni statali. Anch'essa è stata qualificata come organizzazione fascista contraria all'ordinamento democratico-costituzionale.

⁶⁹ Art. 18, lett. b) *Lei dos Partidos Políticos*.

⁷⁰ Art. 18, lett. c) *Lei dos Partidos Políticos*.

⁷¹ Art. 18, lett. d) *Lei dos Partidos Políticos*.

⁷² Art. 18, lett. e) *Lei dos Partidos Políticos*.

⁷³ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 231/2004.

ciazione politica⁷⁴. Pertanto, come ribadito dallo stesso *Tribunal Constitucional* «il modello di controllo così delineato è guidato dalla moderazione» e il ruolo riservato a tale Giudice è quello di «arbitro e garante ultimo della democrazia della vita di partito», secondo il principio del «minimo intervento»⁷⁵. L'attuazione pratica del disposto normativo e della lettura giurisprudenziale richiamata mostra effettivamente un ricorso limitato e sporadico alla dichiarazione di scioglimento giudiziale per le ipotesi stabilite dal legislatore⁷⁶. Da ultimo⁷⁷, il *Tribunal constitucional* è stato chiamato a pronunciarsi sulle modifiche statutarie realizzate dal partito Chega, dichiarando la parziale illegittimità delle stesse. Pur nel rispetto del principio del minimo intervento, nel caso di specie la particolare complessità dell'assetto intrapartitico e del regime sanzionatorio previsto dallo statuto, così come risultante dalle modifiche effettuate, nonché l'accentramento di numerose prerogative in capo al Presidente del partito, sono stati valutati dal *plenum* come contrari alla trasparenza e alla democrazia dell'organizzazione interna⁷⁸.

Infine, sempre in merito all'intervento del *Tribunal constitucional* rispet-

⁷⁴ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 2/2011, ma anche sent. n. 85/2004, entrambe richiamate nella pronuncia n. 618/2012.

⁷⁵ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 618/2012. Traduzione dell'Autrice.

⁷⁶ È sulla base di questa disciplina che il *Tribunal constitucional* ha adottato la sent. n. 17/1994 disponendo lo scioglimento del *Movimento de Acção Nacional* (MAN) in ragione del progetto politico perseguito da quest'ultimo di istaurare uno Stato nazionalista che avrebbe soppiantato, per via rivoluzionaria, l'assetto democratico-costituzionale vigente. Si fonda sulle stesse previsioni normative la sent. n. 231/2004 con la quale è stata sciolta giudizialmente la *Força de Unidade Popular* (FUP) in quanto perseguiva l'obiettivo di istaurare, attraverso una rivoluzione armata, un nuovo regime che avrebbe sovvertito il funzionamento delle istituzioni statali. Anch'essa è stata qualificata come organizzazione fascista contraria all'ordinamento democratico-costituzionale. I casi nei quali il *Tribunal Constitucional* ha provveduto a dichiarare la dissoluzione giudiziale di un partito politico, ovvero anche quelli in cui ha disposto la cancellazione dal registro sulla base delle deliberazioni di scioglimento adottate dagli stessi organi di partito, sono consultabili al seguente link: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/partidos2402.html>.

⁷⁷ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 751/2022.

⁷⁸ In cambio, sono state respinte le censure di illegittimità presentate avverso il partito Chega per il carattere fascista di tale organizzazione politica; sul punto i giudici costituzionali hanno dichiarato che «*apercebemo-nos que este partido político, do ponto de vista estatutário, não perfilha a ideologia fascista, não é racista, nem se destina a promover a violência ou a prosseguir fins contrários à lei, designadamente à penals*». Cfr. sent. *Tribunal Constitucional* n. 751/2022.

to ai partiti registrati, deve segnalarsi che per i profili della disciplina che attengono all'ambito del finanziamento della politica, esso è coadiuvato dalla *Entidade das Contas e Financiamentos Políticos* (in avanti, *Entidade*), istituita nel 2005⁷⁹. Si è così scelto di affidare le verifiche inerenti alla gestione dei finanziamenti ricevuti dai partiti a un organo indipendente e collegiale, composto da membri eletti dal *Tribunal constitucional* ma selezionati sulla base di criteri di professionalità tecnica⁸⁰. Le competenze della *Entidade* sono state, inoltre, ulteriormente rinforzate dalla legge organica n. 1/2018⁸¹ che ha operato in suo favore un trasferimento di talune prerogative del *Tribunal constitucional*, dotandola di nuovi poteri ispettivi e soprattutto decisori. Con la riforma richiamata, infatti, è essa stessa ad adottare provvedimenti in merito alla rendicontazione dei partiti e delle campagne elettorali e a emettere decisioni su eventuali illeciti⁸².

5. *L'elasticità dell'articolo 49 della Costituzione italiana. Primi interventi del legislatore ordinario*

Nell'ordinamento italiano i partiti politici sono stati riconosciuti per la prima volta⁸³ dalla Costituzione repubblicana del 1948. Anche in

⁷⁹ *Lei Orgânica n. 2/2005, de 10 de janeiro, Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos*.

⁸⁰ La *Entidade das Contas e Financiamentos Políticos* è composta da tre membri, di cui almeno uno deve essere un dottore commercialista, così come previsto dall'articolo 5 della legge 2/2005. L'attuale composizione e le principali fonti normative che disciplinano il suo funzionamento sono consultabili al seguente link: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html>.

⁸¹ *Lei Orgânica n. 1/2018, de 19 de abril de 2018 – Oitava alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional), segunda alteração à Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos), sétima alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), e primeira alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos)*.

⁸² I dati esposti nello studio condotto dall'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) e dal *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, a cura di E. FALGUERA, S. JONES, M. OHMAN, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, 2015, 243, dimostrano che dall'istituzione della *Entidade* i casi di illeciti relazionati a flussi di denaro indirizzati ai partiti politici sono paradossalmente aumentati, ciò in quanto attraverso l'attività di indagine condotta da questa autorità è stato possibile portare alla luce le condotte illegali che prima rimanevano impunte.

⁸³ Per una ricostruzione del ruolo dei partiti politici durante la vigenza dello Statuto

questo caso, per la corretta comprensione del regime giuridico dei partiti politici sarà necessario considerare il contesto storico-politico⁸⁴ nel quale furono redatte le disposizioni costituzionali dedicate a questi soggetti, con particolare attenzione ai dibattiti costituenti. La stessa scelta di dedicare una previsione costituzionale *ad hoc* ai partiti politici impegnò i lavori dell'Assemblea costituente: da una parte, si sosteneva la necessità di garantire la libertà di associazione politica attraverso la loro specifica consacrazione⁸⁵, dall'altra, si premeva per la sussunzione del loro riconoscimento nella libertà di associazione che sarebbe stata delineata all'interno del Titolo IV della Costituzione⁸⁶. Come noto, la soluzione che prevalse portò alla redazione del vigente articolo 49, che riconosce il diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Si è dunque scelto di sviluppare quel rapporto *genus-species* che ricorre con la libertà di associazione⁸⁷, riconoscendo i cittadini come i soggetti della dispo-

albertino si veda S. BONFIGLIO, *Sulla tardiva genesi costituzionale dei partiti politici*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n. 3/2018, 11 ss.; sempre in chiave diacronica cfr. anche M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013, 41 ss.

⁸⁴ Sul protagonismo dei partiti politici nella fase pre-costituente cfr. G. DELLEDONNE, *La resistenza in Assemblea costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948*, in *Historia Constitucional*, n. 10/2009, 233 e ss.; l'Autore osserva che il dibattito resistenziale interessò principalmente la nozione stessa di “partito politico”, influenzando, in maniera consequenziale, anche i successivi lavori della Costituente.

⁸⁵ Come osservato da V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 111, «l'affermarsi dei partiti quali effettivi centri decisionali in ogni settore della vita pubblica nazionale precede lo stesso riconoscimento formale del diritto dei cittadini di associarsi in partiti», circostanza che non poteva non influenzare la posizione che è stata sostenuta in Assemblea costituente in favore della costituzionalizzazione di questi attori politici.

⁸⁶ Tesi sostenuta dagli onorevoli Lucifero, Condorelli e Cevolotto e richiamata in M. R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, 2/2019, 4.

⁸⁷ Cfr. in tal senso U. DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, 491; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, 1990, 3. Quale conseguenza del rapporto che intercorre tra le libertà disciplinate rispettivamente dall'articolo 18 e dall'articolo 49 della Costituzione, i limiti previsti per le associazioni sono considerati applicabili anche ai partiti politici. Il riferimento è diretto, più specificamente, al divieto di costituire associazioni segrete o «che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare». Ed è durante il dibattito sulla redazione della disposizione che avrebbe riconosciuto la libertà di associazione che per la prima volta fu avanzata la proposta di inserire

sizione in esame e conferendo ai partiti politici un ruolo strumentale⁸⁸ all'esercizio del diritto di libertà riconosciuto ai primi.

Centrale nei dibattiti costituenti del tempo, ma anche nella vasta e pregiata produzione dottrinale italiana, è la questione del metodo democratico interno all'organizzazione dei partiti, che continua a occupare una posizione rilevante nel dibattito politico e anche pubblico⁸⁹. È proprio attorno alla specifica locuzione usata nella formulazione dell'articolo 49 della Costituzione che si rintracciano le diverse letture che emergono da un'analisi diacronica, ma soprattutto evolutiva, del disposto costituzionale, che ha permesso una progressiva legittimazione dell'intervento del legislatore italiano in tale ambito.

In una prima fase⁹⁰, successiva all'entrata in vigore della Costituzione, è di fatto prevalsa una interpretazione autentica della disposizione in esame, basata sulle posizioni maggioritarie sostenute durante i lavori

un esplicito divieto per le associazioni a carattere fascista che, nei successivi lavori della I Sottocommissione, fu poi ricondotto alla formulazione relativa ai partiti politici. Si deve, infatti, all'onorevole Dossetti, supportato dagli interventi di Togliatti e del relatore Basso, l'elaborazione della proposta sul divieto di riorganizzazione del partito fascista, approvata all'unanimità. Sarà l'intervento del Comitato di redazione a spostare la collocazione della previsione in questione tra le disposizioni finali e transitorie, scelta che l'Assemblea decise di non modificare. Per un approfondimento dei dibattiti costituenti sul divieto in esame cfr. B. Pezzini, *Attualità e attuazione della xii disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1379- 1402.

⁸⁸ In P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, in *Annuario AIC*, 2008, 15, si sottolinea come elementi quali la fine della dittatura, la polarizzazione del sistema partitico e, dunque, le caratteristiche del pluralismo politico del tempo hanno inciso sulla scelta costituente che privilegiò «nello statuto costituzionale dei partiti, la dimensione “associativa” su quella “istituzionale”». Sul rapporto tra l'articolo 18 e l'articolo 49 della Costituzione si veda anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 339 ss.

⁸⁹ In R. ORRÙ, «*Il “metodo democratico” nei partiti: alcune considerazioni di contesto il tema della democrazia interna dei partiti*», in *DPCE Online*, 1/2021, 341, la questione della democraticità interna è indicata come «una sorta di Lazzaro giuridico che periodicamente “risorge” nel dibattito pubblico e scientifico, ma senza approdare ad esiti di regolazione normativa organici o soddisfacenti».

⁹⁰ Per un approfondimento della dottrina, anche coeva ai lavori costituenti, prodotta da sommi giuristi siciliani, si rimanda a F. BLANDO, *Il problema della regolazione dei partiti politici. Itinerari della scuola palermitana di diritto pubblico*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2022, 353- 374.

dell'Assemblea costituente, oggetto di profondo confronto dialettico che consentì di adottare una soluzione di compromesso per consacrare in seno al nuovo testo costituzionale il riconoscimento del pluralismo politico e della libertà di associazione partitica. A tal proposito, sono particolarmente significativi i dibattiti della prima Sottocommissione, durante i quali le divergenze di cui si discorre furono emblematicamente rappresentate da due proposte presentate rispettivamente dagli onorevoli Mancini e Merlin, da una parte, e dall'onorevole Basso, dall'altra. In base alla prima formulazione, la disposizione dedicata ai partiti avrebbe riconosciuto nel metodo democratico la maniera in cui doveva organizzarsi l'assetto interno nonché l'azione dei partiti, nel rispetto della dignità umana, della libertà e dell'uguaglianza; sarebbe poi spettato al legislatore lo sviluppo di tale disciplina attraverso la previsione di una riserva di legge⁹¹. Per l'onorevole Basso, invece, la Costituzione avrebbe dovuto riconoscere ai cittadini il diritto di associarsi in partiti «liberamente e democraticamente», senza ulteriori specificazioni. Si proponeva però che in un articolo autonomo fossero specificate le funzioni di rilievo costituzionale che i partiti, con più ampio riconoscimento elettorale, erano chiamati a svolgere nell'ambito del nuovo sistema rappresentativo⁹². Tuttavia, il riconoscimento costituzionale di alcuni importanti compiti, tra cui la legittimazione a ricorrere dinanzi la Corte costituzionale o la presentazione di liste elettorali, si scontrò, tra le altre⁹³, con la tesi secondo cui una simile previsione avrebbe necessariamente comportato l'attribuzione ai partiti di personalità giuri-

⁹¹ Il testo della proposta discussa nella seduta del 20 novembre 1946 era il seguente: «i cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà e di uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare», in ATTI DELLA I SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 20 novembre 1946*, consultabile al seguente link: http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/I_Sottocommissione/sed040/sed040nc.pdf.

⁹² Il testo della proposta dell'onorevole Basso prevedeva che «ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, dalle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi»; cfr. ATTI DELLA I SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario cit.*, 409.

⁹³ Sulle argomentazioni contrarie alla proposta dell'on. Basso e sulle sue repliche si veda F. BONINI, *La democrazia dei (e nei) partiti: l'approccio dei costituenti*, in *DPCE Online*, 1/2021, 373 ss.

dica⁹⁴, circostanza che sollevava numerosi timori rispetto a una possibile erosione del margine di autonomia organizzativa che a tali soggetti voleva assicurarsi⁹⁵. Al fine di superare le remore che la proposta in questione suscitava, al *plenum* dell'Assemblea costituente fu dunque presentato un testo di compromesso tra le due posizioni richiamate, nel quale mancava il riferimento alle funzioni che i partiti avrebbero svolto in seno all'ordinamento italiano.

La questione del “metodo democratico” ritornò ad animare i dibattiti costituenti durante i lavori del *plenum* e più specificamente con l'emendamento presentato dall'onorevole Mortati, d'intesa con Ruggiero, nel quale si prevedeva che i partiti politici dovessero uniformarsi «al metodo democratico *nell'organizzazione interna* e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale»⁹⁶. A sostegno di questa formulazione, Calamandrei affermava la necessità inserire un riferimento alla democrazia interna come condizione per riuscire ad assicurare che i partiti politici si muovessero nel sistema politico-rappresentativo italiano secondo i canoni e i valori democratici consacrati dal testo costituzionale⁹⁷. Tuttavia, questa impostazione sollevava numerose perplessità in ordine al rischio che si legittimasse una ingerenza del legislatore nella sfera di autonomia che ai partiti politici intendeva essere riconosciuta, riducendola notevolmente. Pertanto, al fine di superare l'*empasse* che si era creata in Assemblea,

⁹⁴ Come ricorda M. R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente* cit., 3, l'onorevole Moro sollevò il vizio di competenza della I Sottocommissione in merito al riconoscimento della personalità giuridica dei partiti che avrebbe necessariamente presupposto l'attribuzione di funzioni costituzionali, così come proposto da Lelio Basso. Per cui si chiedeva alla II Sottocommissione una riunione congiunta che, tuttavia, non venne mai celebrata.

⁹⁵ In tal senso si pronunciava Togliatti che temeva per la rigidità che sarebbe derivata dal riconoscimento di funzioni costituzionali ai partiti a discapito della loro autonomia organizzativa, avvertendo del pericolo che di tal modo si sarebbe ridotta «la democrazia in forme prestabilite dopo la consultazione elettorale». In senso ancor più critico si pronunciava l'onorevole Cevolotto secondo il quale un simile riconoscimento in sede costituzionale avrebbe comportato una grave sostituzione dei partiti al ruolo che spettava al Parlamento, oltre a esulare la competenza della I Sottocommissione. Cfr. cfr. ATTI DELLA I SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario* cit., 410.

⁹⁶ Corsivo dell'Autrice.

⁹⁷ Come affermato da Calamandrei durante i dibattiti costituenti del 4 marzo 1947 «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia».

l'emendamento fu ritirato⁹⁸. La formulazione finale dell'articolo 49 della Costituzione italiana è così ad oggi simbolo di quella condivisa esigenza dei Costituenti di riconoscere ai partiti un ruolo strumentale alla costruzione di una nuova coscienza politica, che fosse in grado di unire una società profondamente frammentata.

Le vicende brevemente richiamate consentono di evidenziare quale sia stata la cellula generativa di matrice costituzionale del regime giuridico dei partiti: il loro riconoscimento come associazioni di diritto privato⁹⁹, prive di personalità giuridica, che ha nel tempo determinato la prevalenza del profilo della autonomia statutaria su quello della regolazione per via legislativa del loro assetto intrapartitico, sulla base di quel metodo democratico richiamato dall'articolo 49 della Costituzione. Di tal modo, i partiti hanno potuto beneficiare di uno *status* «privilegiato»¹⁰⁰ e la principale fonte in materia è stata costituita in una prima fase dalle disposizioni del Codice civile dettate per le associazioni non riconosciute.

Risale agli anni Settanta il primo intervento del legislatore in materia di partiti politici, anche se la legge n. 195/1974 si è strettamente occupata di disciplinare il profilo del finanziamento della politica¹⁰¹, trattandolo come un compartimento stagno, slegato da altri aspetti della vita partitica¹⁰². La natura e le forme di contribuzione pubblica alle attività dei partiti

⁹⁸ Come riportato da M. R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto* cit., 4, l'emendamento fu poi formalmente presentato da Bellavista ma definitivamente respinto in sede di deliberazione assembleare.

⁹⁹ In tal senso E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10/2017, 11, osserva «come sia stata la valorizzazione dell'autonomia degli associati, ai sensi dell'art. 36 c.c., l'architrave della configurazione giuridica dei partiti».

¹⁰⁰ P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa)* cit., 64.

¹⁰¹ LEGGE 2 maggio 1974, n. 195, "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", pubblicata in G.U. n. 135 del 25 maggio 1974. In F. BONINI, *Una "istituzionalità cosiddetta esterna". Sui partiti nella storia costituzionale della Repubblica*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSECCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018, 19, l'Autore sottolinea che l'approvazione della legge n. 195/1974 fu appoggiata da «un larghissimo consenso parlamentare dopo aver chiarito l'abbandono di qualsiasi velleità di disciplina per legge del profilo istituzionale (in particolare interno) dei partiti». Il profilo del finanziamento verrà trattato nel presente contributo solo laddove necessario a consentire una migliore trattazione dei profili che sono oggetto di analisi.

¹⁰² È doveroso sottolineare che prima dell'entrata in vigore della legge 195/1974 non erano mancati i tentativi di introdurre una disciplina dei partiti politici, anche con specifico riferimento all'organizzazione interna degli stessi, come emerge dalla ricostru-

politici sono, infatti, rimaste a lungo il terreno entro cui si è accettata una “interferenza” della fonte legislativa e in alcuni periodi finanche un iper-interventismo del legislatore, come avvenuto durante gli anni Novanta, in occasione degli scandali che coinvolsero la politica italiana¹⁰³. Questo accenno ai primi interventi del legislatore, seppur relativi a un profilo che esula dall’oggetto della presente analisi, appare comunque un passaggio fondamentale in quanto segna un cambio di approccio nella materia trattata: i partiti politici passano dall’essere sottoposti a una regolazione interamente privatistica, a essere oggetto anche di una fonte legale *ius-pubblicistica*. La loro disciplina, articolata in fonti di diritto privato e di diritto pubblico, risponde di tal modo alla stessa natura ibrida di tali soggetti¹⁰⁴.

È, invece, con la legge 6 luglio 2012, n. 96¹⁰⁵ che il legislatore ha introdotto alcune novità rispetto al profilo dell’organizzazione interna, recependo una tendenza che negli stessi anni stava accomunando diversi Stati europei¹⁰⁶. L’intervento del legislatore italiano era stato fortemente caldeggiato dal *Group of States against corruption* (GRECO) del Consiglio d’Europa che, nel *Rapporto di valutazione dell’Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici*¹⁰⁷, esprimeva la necessità che in Italia si risolves-

zione delle principali proposte di legge, presentate a partire dall’entrata in vigore della Costituzione, realizzata da F. DI MASCIÒ, D. R. PICCIO, *La disciplina della politica* cit., 401.

¹⁰³ Si tratta delle vicende note con il nome di “Tangentopoli” che hanno prodotto un impatto diretto sulla disciplina allora vigente del finanziamento della politica, a partire dalla celebrazione del referendum del 18 aprile 1993 con il quale gli elettori sono stati chiamati ad esprimersi sull’abrogazione di buona parte della disciplina allora in vigore sul sistema di finanziamento pubblico della politica. Per una ricostruzione in chiave diacronica degli interventi legislativi in materia di finanziamento della politica si rimanda a F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall’introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”*, in G. TARLI BARBIERI, F. BONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 11 ss.

¹⁰⁴ M. R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente* cit., 19.

¹⁰⁵ LEGGE 6 luglio 2012, n. 96, “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”.

¹⁰⁶ È quanto emerge dai risultati dello studio condotto dall’*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) e realizzato da D. R. PICCIO, *The state of political finance regulation in Western Europe, Discussion Paper 13/2016*, 4 ss.

¹⁰⁷ GRECO, *Rapporto di valutazione dell’Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici*, Strasburgo, 20-23 marzo 2012, Greco Eval III Rep (2011) 7F, Theme II. La

sero le problematiche legate a un quadro normativo estremamente frammentato in materia di partiti politici e raccomandava a tal fine l'adozione di una disciplina organica che definisse lo *status* giuridico dei partiti, anche attraverso l'adozione di un testo unico. Tuttavia, il legislatore italiano non è riuscito a trasporre le indicazioni offerte dal GRECO nella legge n. 96/2012, anche se con essa si è per la prima volta condizionato- seppur solo formalmente- il profilo del finanziamento dei partiti a quello dell'organizzazione interna degli stessi. Nel testo si prevedeva, infatti, che per poter accedere ai contributi pubblici e ai rimborsi elettorali, i partiti avrebbero dovuto adottare uno statuto conforme ai «principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti»¹⁰⁸. Nessuna indicazione aggiuntiva veniva però offerta dal legislatore in merito alle condizioni che avrebbero dovuto essere assolte per l'effettiva aderenza dello statuto agli *standard* di democrazia applicabili all'organizzazione interna. La previsione richiamata risultava, dunque, eccessivamente vaga nel suo contenuto, pressoché privo di valore prescrittivo, anche in ragione dell'assenza di un sistema di controlli¹⁰⁹. Un'ulteriore novità riguardava l'istituzione della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici¹¹⁰ che, nonostante avesse competenze circoscritte al profilo del finanziamento dei partiti, ha costituito l'embrione della attuale autorità competente in materia, come si approfondirà nel paragrafo successivo.

Di fatto, le modifiche richiamate hanno sortito più un effetto innovatore *pro futuro*, che in termini sostanziali. Si decideva infatti di tornare a intervenire sulla materia con il decreto-legge 149/2013¹¹¹, successiva-

traduzione ufficiale del rapporto è consultabile al seguente link: https://www.camera.it/temiap/XVI_0426.pdf.

¹⁰⁸ Art. 5, Legge n. 96/2012, oggi abrogato dal decreto-legge 149/2013. Lo statuto doveva essere trasmesso ai Presidenti delle Camere.

¹⁰⁹ Cfr. F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa* cit., 10.

¹¹⁰ Art. 9, III comma, Legge n. 96/2012.

¹¹¹ DECRETO-LEGGE 28 dicembre 2013, n. 149 recante "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore", pubblicato in G.U. n. 303 del 28 dicembre 2013. Il ricorso in questa occasione allo strumento del decreto-legge è stato oggetto di alcune letture critiche, tra cui R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto-legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, 5/2014, 1-30.

mente convertito con legge n. 13/2014¹¹². La disciplina in esame dedica il Capo II alla “democrazia interna, trasparenza e controlli” dei partiti e sviluppa un sistema di registrazione basato su un vincolo di subordinazione tra l’iscrizione al registro nazionale e la possibilità di usufruire delle agevolazioni fiscali e dei finanziamenti pubblici indiretti previsti dalla legge. Si vedrà, dunque, in maniera più approfondita, come il legislatore italiano è riuscito a sviluppare il regime legale dei partiti, dedicando particolare attenzione al profilo della registrazione.

6. *Il registro nazionale dei partiti politici come strumento di regolazione dell’organizzazione intrapartitica*

La principale novità del decreto-legge n. 149/2013, così come modificato in sede di conversione, è stata l’istituzione del registro nazionale dei partiti politici. Prodromica all’iscrizione al registro è l’adozione di uno statuto, nella forma dell’atto pubblico, che rispetti i requisiti stabiliti dal legislatore che in taluni casi, come si osserverà, hanno introdotto *standard* minimi di democrazia interna a carico dei partiti richiedenti. Ai fini della registrazione si richiede, infatti, che il partito indichi *in primis* il simbolo e la denominazione che costituiscono «elemento essenziale di riconoscimento» e per il quali non sono previste limitazioni specifiche se non che essi siano distinguibili da quelli già usati da altri partiti (art. 3, I comma). Il legislatore ha inoltre previsto ulteriori elementi che lo statuto dovrà indicare. Tra questi, oltre alla sede legale, speciale attenzione è dedicata alle informazioni sull’assetto organizzativo del partito, rispetto al quale la disciplina in esame fornisce un chiaro modello di riferimento: al pari di quanto constatato a proposito della *Lei dos Partidos Políticos* portoghese, dalla previsione normativa si deduce la necessità che il partito adotti un modello articolato in tre distinti organi, con suddivisione dei compiti deliberativi, esecutivi e di controllo; e sempre in via deduttiva può ritenersi affermato il principio dell’elettività degli organi partitici e della tempora-

¹¹² LEGGE 21 febbraio 2014, n. 13, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”, pubblicata in G.U. n. 47 del 26 febbraio 2014.

neità dei mandati¹¹³.

Lo statuto deve, inoltre, indicare la cadenza dei congressi nazionali, in quanto importante momento di confronto tra gli affiliati e di partecipazione alle decisioni del partito, nonché, delle procedure decisionali e deliberative. Sempre a tutela degli affiliati sono previsti, inoltre, una serie di elementi che incidono sul contenuto minimo degli statuti per i partiti che intendano registrarsi, e più specificamente: i diritti e i doveri degli iscritti e gli organi di garanzia a tutela degli stessi; le modalità di partecipazione degli affiliati ma anche le misure di promozione delle minoranze e della parità di genere negli organismi collegiali e nelle cariche elettive; le misure disciplinari che possono essere irrogate e gli organi competenti ad adottarle, oltre all'indicazione delle procedure di ricorso e alla necessaria previsione della garanzia del diritto alla difesa e del principio del contraddittorio. Si richiede anche che lo statuto indichi le modalità che il partito seguirà per la selezione delle candidature per tutti i livelli di competizioni elettorali. Sempre nell'ottica della promozione della trasparenza dei processi decisionali intrapartitici, il legislatore richiede che sia fatta espressa menzione delle procedure per modificare lo statuto, ovvero, la denominazione e il simbolo del partito. Infine, dovrà indicarsi l'organo responsabile della gestione finanziaria e della approvazione del rendiconto di esercizio.

La valutazione complessiva degli elementi che delineano il contenuto minimo dello statuto, al quale i partiti che intendano registrarsi devono conformarsi, consente di anticipare alcune considerazioni finali. Nonostante a differenza della precedente legge n. 96/2012 la nuova formulazione non prescriva che lo statuto debba essere conforme ai principi democratici, ma più in generale debba rispettare la Costituzione e l'ordinamento dell'Unione europea, nella pratica gli elementi inerenti all'organizzazione interna che devono essere indicati dalla disciplina statutaria sembrano sortire un effetto equiparabile¹¹⁴, in quanto assicurano pubblicità a taluni aspetti dell'assetto intrapartitico, producendo un effetto di rafforzamento della trasparenza dei processi decisionali. D'altronde, è lo stesso articolo

¹¹³ In base a quanto disposto dall'art. 3, II comma, lett. a), così come modificato in sede di conversione, lo statuto deve indicare «il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale».

¹¹⁴ In questo senso anche M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, marzo 2014, 9.

2 del decreto-legge n. 149/2013 che, oltre a definire i partiti politici come «libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale», dichiara che «l'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto»¹¹⁵. La disposizione richiamata deve leggersi in combinato disposto con l'articolo 18 della stessa legge, che circoscrive il proprio ambito di applicazione ai partiti, ai movimenti politici e ai gruppi politici organizzati che abbiano partecipato alle elezioni per il rinnovo del Senato, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli regionali o dei consigli delle province autonome di Trento e Bolzano e abbiano ottenuto l'elezione di almeno un candidato sotto il proprio simbolo ovvero abbiano presentato, per le stesse consultazioni elettorali indicate, candidati in almeno tre circoscrizioni. La disciplina ricomprende anche i partiti e i movimenti politici che sono legati a un gruppo parlamentare, costituito in almeno una delle Camere, o a una componente politica del gruppo misto, nonché a quelli che abbiano partecipato congiuntamente ad altri a una competizione elettorale tra quelle precedentemente indicate conseguendo l'elezione di almeno un candidato. La delimitazione della portata soggettiva della disciplina in esame persegue una finalità ben precisa, ovvero quella di circoscrivere il regime legale da essa previsto ai partiti che assolvono il «requisito della rappresentatività effettiva» in quanto «solo la partecipazione attiva alla competizione elettorale, essendo una funzione di interesse pubblico, giustifica una disciplina pubblicistica in ordine al finanziamento»¹¹⁶. In maniera solo in parte simile, si è già osservato come anche la legge portoghese, prevedendo per la registrazione che la richiesta del partito sia supportata da un numero minimo di firme, abbia voluto assicurare che il richiedente goda già di un sostegno elettorale minimo, optando però per il criterio, diverso, della

¹¹⁵ Anche nella relazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 149/2013 emerge con chiarezza che la ratio alla base della disciplina è quella di «legare in modo strutturale il nuovo modello di finanziamento della politica ad un sistema di regole che garantisca la democrazia interna dei partiti politici e la trasparenza del proprio funzionamento e dei propri bilanci, individuando un punto di equilibrio fra il principio di libertà di associazione politica (che costituisce un fondamento di ogni democrazia) e le altrettanto rilevanti esigenze di legalità che devono assistere ogni intervento pubblico di sostegno».

¹¹⁶ M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove cit.*, 7.

rappresentatività “potenziale” del partito.

Il registro è consultabile da qualsiasi utente, direttamente *on line*, nell'apposita sezione della pagina web del Parlamento italiano. Esso si divide in due parti distinte: nella prima sono indicati i partiti che hanno adottato uno statuto giudicato conforme ai requisiti previsti dall'articolo 3 del decreto-legge n. 149/2013; nella seconda parte sono elencati i partiti che hanno assolto anche gli obblighi inerenti all'accesso alle forme di finanziamento indiretto che la legge prevede. Sul sito del registro sono pubblicate per ciascun partito le delibere della Commissione, inerenti all'iscrizione e alle eventuali modifiche della disciplina statutaria, nonché lo statuto¹¹⁷.

La scelta operata dal legislatore italiano ha previsto il mantenimento dell'autorità istituita già con la legge 96/2012¹¹⁸, adesso denominata “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”. Si tratta di un organo collegiale, composto da cinque membri, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di Cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei Conti, scelti tra magistrati delle rispettive giurisdizioni, con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata¹¹⁹. È doveroso segnalare che tra la Commissione e

¹¹⁷ La pubblicità dei principali aspetti organizzativi dei partiti registrati è altresì assicurata dalla disposizione di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 149/2013 in base alla quale i partiti devono provvedere alla realizzazione di un proprio sito internet nel quale indicare le informazioni relative alla propria organizzazione statutaria e al bilancio, insieme alla rendicontazione annuale, assicurando che tali dati siano riportati nel rispetto dei «principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di semplicità di consultazione, di qualità, di omogeneità e di interoperabilità». Si condivide in merito alla disposizione in oggetto la critica mossa in dottrina circa la duplicazione, considerata ridondante, delle informazioni a cui il legislatore ha voluto assicurare pubblicazione; cfr. M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove cit.*, 12.

¹¹⁸ Eppure, già in Assemblea costituente si era sostenuta l'opportunità di affidare a una sezione della Corte costituzionale il controllo sulla democrazia dei partiti politici, sulla base dell'assunto per cui di tal modo sarebbero state apprestate «garanzie molto più sicure per poter impedire ai partiti antidemocratici di risorgere ed ai partiti democratici di non essere soppressi e perseguitati da soprusi ed arbitrî di polizia». La soluzione richiamata è stata sostenuta da Calamandrei; cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, XLIX, 4 marzo 1947, 1753.

¹¹⁹ Art. 9, III comma, Legge n. 96/2012. La Commissione è nominata con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, pubblicato

il Parlamento sussiste un legame organico¹²⁰, in quanto essa ha sede presso la Camera dei deputati che, insieme al Senato, contribuisce alla dotazione di personale di segreteria per coadiuvare il lavoro svolto dai commissari¹²¹. In occasione della formulazione delle relazioni annuali che la Commissione è tenuta a redigere e a comunicare ai presidenti delle Camere¹²² è stata, inoltre, più volte lamentata una carenza di personale per far fronte alle diverse attività che essa è chiamata a svolgere; questione che, seppur segnalata sin dalla sua istituzione e aggravata dall'ampliamento dei soggetti che in seguito alle modifiche intervenute nel tempo sono sottoposti al controllo della Commissione, ad oggi non è stata ancora risolta¹²³.

La Commissione svolge, infatti, diverse attività di controllo legate sia al profilo della conformità degli statuti alle prescrizioni di legge, sia alla regolarità degli obblighi di rendicontazione finanziaria. In merito al primo tipo di attività, che rientra nell'ambito di analisi del presente contributo, nella fase precedente alla registrazione lo statuto presentato dal partito richiedente dovrà essere valutato dalla Commissione che, laddove riscontrasse la carenza di uno dei requisiti previsti per la registrazione, lungi dal denegare l'iscrizione, è tenuta ad assegnare un termine per l'integrazione degli elementi carenti¹²⁴. Solamente se il partito non provvede ad apportare le modifiche segnalate o non interviene nel termine assegnato dalla

in Gazzetta Ufficiale. Il mandato dei commissari è quadriennale e può essere rinnovato una sola volta, al fine di combinare le esigenze di imparzialità con quelle della continuità del mandato. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività svolta ma per la durata dell'incarico, sono collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza.

¹²⁰ In tal senso, F. DI MASCO, D. R. PICCIO, *La disciplina della politica* cit., 406, gli Autori lamentano un *deficit* di autonomia della Commissione.

¹²¹ L'articolo 9, III comma, della legge n. 96/2012 prevede, altresì che «Per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati dalla legge la Commissione può altresì avvalersi di cinque unità di personale, dipendenti della Corte dei conti, addette alle attività di revisione, e di due unità di personale, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile».

¹²² Art. 9, V comma, Legge n. 96/2012.

¹²³ Le relazioni sono consultabili on line al seguente link: <https://www.camera.it/leg18/1234>.

¹²⁴ Art. 4, III comma, decreto-legge n. 149/2013, così come modificato. È la stessa disposizione che stabilisce che il termine assegnato per l'eventuale integrazione dei requisiti statuari non possa essere inferiore ai trenta giorni né superiore a sessanta. È anche prevista la possibilità per la Commissione di prevedere l'audizione del legale rappresentante del partito.

Commissione, quest'ultima potrà denegare la richiesta di registrazione. A tutela del diritto di difesa dei partiti, è previsto però che il provvedimento di diniego sia motivato e che avverso lo stesso sia possibile ricorrere dinanzi al giudice amministrativo¹²⁵. Deve inoltre segnalarsi che, pur in assenza di una esplicita previsione normativa, al fine di agevolare le operazioni di registrazione e coadiuvare i partiti durante questa fase, la Commissione ha adottato linee guida sulla redazione e la presentazione degli statuti dei partiti, nelle quali oltre a specificare in alcuni casi la *ratio* alla base della previsione di taluni requisiti, rimarca la necessità che le indicazioni richieste siano riportate dalla disciplina statutaria in maniera chiara e certa¹²⁶. La disciplina risulta, quindi, in questo senso pienamente in linea con le indicazioni fornite a livello sovranazionale dagli atti di *soft law* richiamati inizialmente nei quali si sottolinea che le condizioni previste per la registrazione devono essere improntate ai criteri di ragionevolezza e devono consentire al partito di comprendere con certezza quanto gli è richiesto¹²⁷; a tal fine, le linee guida della Commissione implementano la tutela che ai partiti deve essere garantita dalla disciplina sulla registrazione.

In dottrina sono stati sollevati alcuni dubbi circa l'effettività dei controlli operati dalla Commissione, principalmente per il carattere formale¹²⁸ e "cartolare" di queste verifiche che si limiterebbero a un esame astratto delle discipline statutarie dei partiti richiedenti l'iscrizione. Tuttavia, è opportuno considerare che l'intervento della Commissione non può risolversi in una autorizzazione previa, giacché nel nostro ordinamento, sulla base di quanto disposto dall'articolo 18 della Costituzione, in materia di libertà di associazione è esclusa la previsione di interventi autorizzativi.

In definitiva, la previsione di un registro nazionale dei partiti politici non ha comportato un cambio di prospettiva circa la natura che a

¹²⁵ Art. 4, III-*bis* comma, decreto-legge n. 149/2013.

¹²⁶ Si tratta delle linee guida adottate con delibera n. 1 del 12 febbraio 2018 e consultabili al seguente link: https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissione_trasparenza_partiti/deliberazioni/2018_-_Deliberazione_1_del_12_febbraio_2018_Linee_Guida.pdf. Successivamente, la Commissione era nuovamente intervenuta sulla materia, adottando con deliberazione n. 2 del 22 gennaio 2020 delle nuove linee guida; la deliberazione è stata, tuttavia, annullata con sentenza del T.A.R. del Lazio n. 6500/2021.

¹²⁷ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR), *Guidelines on political party regulation, Second edition*, CDL-AD (2020)032, 2020, 27.

¹²⁸ In tal senso F. DI MASCIO, D. R. PICCIO, *La disciplina della politica* cit., 407.

tali soggetti è riconosciuta¹²⁹, né costituisce *condicio sine qua non* per poter agire in qualità di partito politico, a differenza di quanto osservato per il regime giuridico dei partiti portoghesi. Di fatto, la disciplina vigente ha solo introdotto un sistema sinallagmatico in base al quale, a fronte della registrazione, sono riconosciuti ai partiti alcuni vantaggi di natura finanziaria, prescrivendo al contempo l'adempimento di taluni obblighi, anche di natura organizzativa. Tale scelta, seppur criticata in quanto fondata su un'adesione facoltativa al regime positivizzato dal legislatore, che denoterebbe tra l'altro «una visione parziale e, in buona sostanza, marginale del tema»¹³⁰, può comunque essere apprezzata per aver nella pratica spinto il sistema dei partiti verso una prima regolazione. Dall'analisi del registro, anche alla luce dell'ultima tornata elettore, risulta come l'incentivo dell'accesso al regime del finanziamento attualmente vigente, ha spinto anche le formazioni politiche più restie all'iscrizione a procedere alla registrazione.

7. *Considerazioni conclusive*

La progressiva regolamentazione dei partiti politici da parte dei legislatori statali ha seguito soluzioni diversificate in ragione della connaturale permeabilità di queste discipline agli elementi autoctoni di ciascun ordinamento, che incidono principalmente sull'individuazione del punto di equilibrio tra la libera determinazione dei partiti in merito alla propria dimensione organizzativa e il rispetto dei valori e dei principi sanciti dai testi costituzionali. In questo senso, la costituzionalizzazione dei partiti politici nelle due esperienze ordinamentali esaminate, avendo assolto ad esigenze specifiche di ciascun contesto, è stata realizzata secondo due paradigmi diversi. In Italia, il riconoscimento costituzionale di tali attori politici è il risultato di un difficoltoso compromesso tra le diverse posizioni emerse in Assemblea costituente che sono risultate, infine, convergenti verso la più ampia garanzia del profilo privatistico dell'autonomia partitica¹³¹; soluzione considerata necessaria per consentire loro di svolgere quel

¹²⁹ Cfr. M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove cit.*, 5.

¹³⁰ S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE Online*, 1/2021, 403.

¹³¹ Come sottolineato in G. MAESTRI, *Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna*, in *DPCE Online*, 1/2021, 477, «Il testo finale fu però frutto di un compromesso tra chi non aveva voluto rinunciare in toto a una futura, pos-

compito di composizione delle fratture che la società del tempo presentava. L'interpretazione autentica del dettato costituzionale ha di tal modo influenzato la prima fase del riconoscimento giuridico dei partiti italiani, nella quale, nel bilanciamento tra la loro autonomia statutaria e le esigenze di democrazia che la loro organizzazione interna avrebbe dovuto assolvere, è prevalso il primo profilo. Questo assetto è stato progressivamente superato da un approccio interpretativo evolutivo del dato costituzionale, che ha consentito di inquadrare gli interventi del legislatore nell'ambito di un rinnovato regime giuridico dei partiti politici. L'articolo 49 della Costituzione ha, pertanto, manifestato il suo carattere intrinsecamente elastico¹³² di cui già in sede costituente si erano intuite le potenzialità¹³³.

In Portogallo, invece, l'articolazione dettagliata del loro *status* giuridico da parte della Costituzione del 1976 è stata fortemente voluta al fine di salvaguardare un adeguato spazio di azione per i partiti che, nella fase della transizione politica e degli stessi lavori costituenti, riuscirono a ottenere una progressiva riduzione del ruolo direttivo del potere militare. Le scelte costituenti sono state, in questo caso, il prodotto del compromesso raggiunto tra il MFA, da una parte, e il potere politico rappresentato dai partiti, dall'altra. È in questa fase della storia costituzionale lusitana che si rintracciano i fattori generativi dell'attuale disciplina dei partiti politici. Come sottolineato nel presente contributo, la volontà di reagire al passa-

sibile regolazione con legge dell'organizzazione dei partiti (con relativi controlli pubblici) e chi – a partire da elette ed eletti del Partito comunista italiano – aveva espressamente escluso riferimenti a ogni tipo di controllo sull'ordinamento interno dei partiti». Sul «compromesso costituzionale» raggiunto per la definizione del ruolo dei partiti politici si veda anche P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, 191 ss.

¹³² Sul punto è stata fondamentale la lettura di G. AMATO, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Padova, 2017, 29 ss.

¹³³ P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale* cit., p. 117, ricorda le parole pronunciate da Merlin nella seduta del 22 maggio 1947: «non preoccupiamoci di scrivere nella Costituzione tutto quello che su ciascun argomento può essere detto. Qui affermiamo il principio del riconoscimento dei partiti. Venire poi all'applicazione di questo riconoscimento e vedere l'ampiezza che avrà, sarà compito importante del legislatore futuro». Recentemente, tra le proposte elaborate dalla dottrina, sostiene l'opportunità di una revisione dell'articolo 49 Cost. in senso più dettagliato F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 6/2015, 7, secondo cui una simile modifica doterebbe i partiti italiani di «una base costituzionalmente più forte» che consenta allo stesso tempo una più regolamentazione più profonda del loro regime.

to dittatoriale, di cui l'*Estado Novo* aveva costituito la forma giuridica, ha mosso i Costituenti portoghesi verso il modello tracciato dall'articolo 21 della Legge fondamentale di Bonn, che, tuttavia, ha costituito solamente l'embrione di una disciplina ben più articolata. I partiti politici si configurano in questa prospettiva come fulcro del sistema politico-rappresentativo portoghese. Di conseguenza, la *Lei dos Partidos Políticos* ha introdotto una disciplina che, pur nel rispetto del margine di autonomia statutaria e organizzativa che è conforme alla natura privatistica dei partiti portoghesi, detta *standard* di trasparenza e democrazia¹³⁴, in linea con il paradigma costituzionale.

Lo strumento di un registro unico e nazionale, nonché l'individuazione di una autorità incaricata di assolvere a quella funzione di controllo collegata alle previsioni delle rispettive discipline in esame, sono elementi che, in entrambe le esperienze, hanno contribuito, seppur in misura diversa, a implementare la trasparenza e la pubblicità del sistema partitico. A tal proposito, le differenze segnalate circa i tempi di intervento del legislatore e il grado di incidenza delle discipline esaminate sugli aspetti interni dell'assetto intrapartitico, conseguenza dei due diversi paradigmi costituzionali tracciati dal testo italiano e da quello portoghese, ci restituiscono ad oggi alcuni elementi di affinità. Potrebbe dunque sostenersi che, soprattutto in merito all'esperienza italiana, l'influenza esercitata a livello sovranazionale dalle linee guida e dai pareri richiamati ha contribuito a produrre una convergenza tra le discipline statali, di cui il ricorso al registro risulta essere un profilo comune. Se dunque le disposizioni costituzionali che hanno consacrato i partiti politici a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale hanno avviato «un processo di legittimazione costituente che arriva fino all'Unione Europea»¹³⁵, è adesso possibile rilevare un movimento legittimante che segue una direzione opposta, dal piano sovranazionale al piano interno. Si può altresì rilevare un cambio di prospettiva nella *ratio* che soggiace all'intervento del legislatore in materia, non più pensato solamente in «chiave difensiva»¹³⁶, a protezione dell'ordinamento da organizzazioni partitiche antisistema, ma quale rafforzamento della partecipazione politica dei cittadini.

¹³⁴ In M. PRATA ROQUE, *O Controlo Jurisdiccional* cit., 293, l'Autore definisce questo assetto come un «*modelo jurisdiccionalado misto*», basato su un controllo interno, affidato alla autonomia intrapartitica, ed eteronomo, affidato al *Tribunal constitucional*.

¹³⁵ F. BONINI, *La democrazia dei* cit., 372.

¹³⁶ S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti* cit., 17.

In conclusione, pur osservando come la disciplina dei partiti politici rimanga in parte condizionata da elementi autoctoni di ciascun ordinamento, in base ai quali è richiesta una particolare cautela per eventuali operazioni di innesto giuridico¹³⁷, la rilevazione di un comune *framework* di procedure e strumenti inerenti al profilo dell'organizzazione interna dei partiti consente di riflettere sul possibile superamento di quel confine invisibile- ma a lungo operante per l'intervento del legislatore- tra la democrazia "nei" partiti e "dei" partiti. Si può osservare, infatti, una maggiore consapevolezza riguardo all'influenza che la previsione di comuni requisiti organizzativi per i partiti, che tutelino la partecipazione degli affiliati ma anche la trasparenza dei processi decisionali, può esercitare anche al di fuori della sfera prettamente intrapartitica, migliorando la «qualità stessa della rappresentanza politica»¹³⁸.

Abstract

Uno sguardo agli ordinamenti europei che hanno scelto di adottare discipline pubblicistiche in materia di partiti politici mostra come esse presentino alcuni elementi di uniformità rispetto ai quali il presente contributo si propone di sviluppare una riflessione riguardo alla possibile influenza esercitata dalla produzione di atti di *soft law* sovranazionale. È infatti possibile evidenziare come alcune scelte operate dai legislatori statali, tra cui principalmente l'istituzione di registri nazionali dei partiti, hanno finito per circolare ed essere innestate in diverse realtà ordinamentali, condividendo la medesima finalità, ossia, garantire *standard* comuni di democrazia interna e al contempo migliorare la trasparenza del sistema dei partiti. Al fine di meglio definire l'oggetto della presente ricerca si è ritenuto opportuno circoscrivere l'analisi al profilo relativo alla disciplina dell'organizzazione interna dei partiti per verificare se, anche nel contesto di ordinamenti che hanno adottato un diverso modello di costituzionalizzazione dei partiti, l'influenza prodotta dagli atti di *soft law* sovranazionali ha prodotto una convergenza delle discipline nazionali verso comuni strumenti e procedure di regolazione. A tal fine sono stati individuati due

¹³⁷ R. ORRÙ, *Il "metodo democratico"* cit., 350.

¹³⁸ F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa* cit., 3.

case-studies, espressione di due diversi paradigmi costituzionali in materia di partiti politici, rappresentati dall'articolo 49 della Costituzione italiana e dalle diverse disposizioni che la Costituzione portoghese dedica alle formazioni partitiche, punto di partenza di una più articolata analisi diacronica degli interventi dei legislatori di entrambe le realtà ordinamentali in esame.

The registration of political parties in Portuguese and Italian law.
The impact of supranational soft law as a convergence factor between
different regulatory models

The European legal systems that have chosen to adopt laws on political parties show certain elements of uniformity. So, this article aims to develop a reflection on the possible influence of the supranational soft law acts. It is possible to show how certain choices made by internal legislators, including principally the setting up of national party registers, have ended up circulating and being grafted on in different legal systems, sharing the same purpose, as to guarantee common standards of internal democracy and at the same time improve the transparency of the party system. In order to better define the object of this research, it was considered appropriate to restrict the analysis to the profile relating to the regulation of the internal organization of parties to verify whether, even in the context of legal systems that have adopted a different model of party constitutional regulation, the influence produced by supranational soft law acts has led to a convergence of national disciplines towards common regulatory instruments and procedures. To this end, two case studies have been identified, represented by article 49 of the Italian Constitution and by the different provisions that the Portuguese Constitution dedicates to party formations. That is the starting point for a more articulated diachronic analysis of the interventions of the legislators of both legal systems under examination.