

I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*

di **Guido Rivosecchi** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università LUMSA di Palermo*

ABSTRACT: Elaborating from the organisation and functioning of the political parties in the legal order, and also in the light of the literature and the case-law both from the ordinary courts and the Court of cassation, the essay contributes to the debate focusing on the case-law of the Constitutional court. Its case-law is systematized considering the original position of recognising the constitutional relevance of parties in the electoral process and then the denial of their legitimacy to stand in a dispute among branches of government. Finally, it has been considered the recent decisions on electoral laws in which the focus is set on the direct relationship between voters and representative, so oriented to accept the decline of the role of political parties in the representation processes.

SOMMARIO: 1. I partiti politici nella Costituzione italiana: la prospettiva di analisi della giurisprudenza (non soltanto costituzionale). – 2. La giurisprudenza costituzionale tra mancata incorporazione dei partiti e controllo di legalità del giudice comune. – 3. Il contributo della giurisprudenza della Corte: la prima fase. – 4. *Segue:* la seconda fase. – 5. Il ruolo dei partiti politici (e dei gruppi parlamentari) tra giurisprudenza costituzionale e diritto parlamentare. – 6. Il (definitivo?) declino dei partiti politici nella giurisprudenza costituzionale: il sindacato di costituzionalità delle leggi elettorali. – 7. Indicazioni bibliografiche.

1. I partiti politici nella Costituzione italiana: la prospettiva di analisi della giurisprudenza (non soltanto costituzionale)

Al fine di meglio inquadrare la prospettiva di analisi fornita dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo al fenomeno qui indagato, sembra opportuno svolgere qualche considerazione introduttiva sul ruolo dei partiti politici nell'ordinamento italiano, anche per meglio coglierne gli elementi che rendono maggiormente significativa la comparazione con l'ordinamento polacco.

In questa chiave di lettura, infatti, sarà possibile comprendere in maniera più compiuta il contributo che è stato fornito non soltanto dalla Corte costituzionale, ma anche e soprattutto dalla giurisprudenza di merito e da quella di legittimità nel garantire un sempre più penetrante sindacato a tutela del pluralismo associativo e dei singoli iscritti alle formazioni politiche, in relazione alla (scarna) disciplina sui partiti che connota l'ordinamento italiano a livello sia costituzionale, sia di legislazione ordinaria.

* Il presente contributo, sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista, costituisce la versione rielaborata e ampliata della Relazione svolta al VI Colloquio italo-polacco sul tema "Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi", promosso dalle Università di Danzica e di Torun e dalla Luiss Guido Carli di Roma, e tenutosi a Danzica, dal 21 al 24 giugno 2016.

Muovendo dall'angolo di visuale che mi è stato assegnato, si potrà quindi comprendere come e perché, nel caso italiano, la riflessione debba essere necessariamente allargata – per quanto lo spazio in questa sede lo consenta – al ruolo svolto dai giudici comuni nell'affermare e nell'assicurare la relativa giustiziabilità dei fondamentali principi di diritto che regolano il funzionamento dei partiti politici.

Per comprendere l'evoluzione dei partiti nel sistema costituzionale è ancora di grande utilità la classificazione proposta nella celebre prolusione berlinese del 1927 (pubblicata nel 1928 e ristampata nel 1930) di Heinrich Triepel, tra i maggiori giuristi del Novecento che si sono misurati con il fenomeno in questa sede approfondito all'indomani dell'avvento dei partiti di massa (TRIEPEL, 1930). Un'allocatione rettorale, quella dello studioso di Lipsia, che ha avuto un'enorme fortuna, anche e soprattutto per la nota periodizzazione sulle fasi storiche del diverso atteggiarsi dello Stato di fronte al fenomeno partitico: dalla lotta all'incorporazione, passando per l'indifferenza e il riconoscimento. Sembra difficile ricondurre le scelte del Costituente italiano in via esclusiva a una delle quattro formule enucleate da Triepel, poiché esse sembrano piuttosto collocarsi a metà strada tra lo stadio dell'indifferenza e quello dell'incorporazione dei partiti nello Stato-ordinamento. Infatti, la nostra Carta fondamentale contiene una specifica disposizione dedicata al tema, l'art. 49, per il quale: *“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*.

La norma richiamata segna una netta cesura con la concezione individualistica della rappresentanza dello Stato liberale, in cui i partiti erano relegati a fenomeni di mero fatto, esterni all'apparato statale. Quando, con il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse e con il conseguente avvento dei partiti di massa (GIANNINI, 1986), l'elezione si trasforma da atto di designazione dei rappresentanti in vera e propria scelta, oltre che di persone, di un indirizzo politico, i partiti non possono non trovare il loro riconoscimento in Costituzione. Nondimeno, formalizzato il loro ruolo nell'art. 49, la più attenta dottrina costituzionalistica ha ben presto lamentato il carattere eccessivamente ambiguo della disposizione costituzionale in parola (CRISAFULLI, 1969). In effetti, pur con l'indubbio merito di aver efficacemente coniugato il carattere associativo dei partiti con la fondamentale funzione partecipativa alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale, la norma costituzionale in parola, nel definire il rapporto tra Stato e partito, risente di una certa ambivalenza, tanto più se comparata alle norme di analogo tenore contenute in altre Costituzioni (ad esempio: BIONDI, 2012a).

Numerose disposizioni costituzionali sui partiti politici riconoscono, infatti, il ruolo di cerniera dei partiti tra società e istituzioni, ma il modo in cui la norma summenzionata definisce il rapporto tra Stato e partiti appare decisamente più complesso. Da una parte, infatti, rifiutando la concezione organicistica del partito politico, è valorizzato il radicamento dei partiti nella società, ponendo l'art. 49 tra i diritti fondamentali dei cittadini (Parte I della Costituzione), dando quindi rilievo ai partiti nella loro dimensione associativa. Dall'altra, però, il concorso *“alla determinazione della politica nazionale”*, pur con formula ambigua – che ha ben presto consentito di *degradare* il concorso *dei cittadini* a quello *dei partiti* (CRISAFULLI, 1969) – prospetta la loro incorporazione nei pubblici poteri, ponendo, in tal modo, il fondamento di quella che è stata efficacemente definita la Repubblica dei partiti (SCOPPOLA, 1997) o lo Stato partitocratico (AVRIL, 1986).

Nell'ordinamento italiano, tuttavia, detta incorporazione rimane soltanto *“abbozzata”*, e la fondazione dello Stato dei partiti – che costituiscono la costituzione materiale, nel senso propriamente mortatiano delle *“forze vive”* che sorreggono quella formale (ZAGREBELSKY, 1998) – nel disegno del Costituente è fortemente raccordata con l'art. 67 Cost., posto a presidio della

rappresentanza politica (per il quale: “*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*”).

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che il principio del divieto di mandato imperativo o, più correttamente, del libero mandato (ZANON, 1991), sembri assumere una portata limitativa rispetto al principio democratico, efficacemente “attivato” mediante il circuito virtuoso delineato dagli artt. 1 e 49 Cost., nel senso che il libero mandato è stato costantemente interpretato alla luce della centralità assunta dal sistema dei partiti. Nondimeno, ciò non ha impedito di evocare tale principio come baluardo avverso l’introduzione delle soluzioni più radicali dello Stato partitocratico quali la revocabilità del mandato o la decadenza dal mandato per effetto di espulsioni o dimissioni dal partito di appartenenza dell’eletto. Non a caso, la dottrina costituzionalistica italiana – spesso anche con varietà di accenti (ad esempio: ZANON, 1991; RIDOLA, 1995; MERLINI, 2009b; AZZARITI, 2009) – si è lungamente interrogata circa la compatibilità delle due norme costituzionali: art. 49 Cost., da un lato; e art. 67 Cost., dall’altro.

Come hanno efficacemente dimostrato anche gli studi richiamati, le due norme costituzionali menzionate sono state armonizzate. Da un lato, l’art. 49 Cost., piuttosto che essere valorizzato per il rilievo pubblicistico che avrebbe potuto conferire ai partiti, è stato fortemente “attratto” sul versante della libertà di associazione (come ha affermato anche la giurisprudenza costituzionale: spec. ordinanza n. 79 del 2006, su cui v. *infra*, par. 4), perché il riconoscimento normativo di funzioni costituzionalmente rilevanti dei partiti è rimasto incompiuto. Dall’altro, l’art. 67 Cost., architrave della rappresentanza politica, che, sulla scia degli ordinamenti liberali, avrebbe potuto comportare un atteggiamento di indifferenza dell’ordinamento di fronte al fenomeno partitico, è stato invece costantemente interpretato in combinato disposto con gli artt. 1 e 49 Cost., e quindi prevalentemente inteso come garanzia della rappresentanza nel nuovo assetto pluralistico insito nella Carta costituzionale.

Sicché, nell’unica occasione in cui la Corte costituzionale si è pronunciata sull’art. 67 Cost., nella fase antecedente alla sentenza n. 1 del 2014 – sulla quale tornerò appresso –, lo ha fatto per bilanciare la rigidità della disciplina di gruppo (e, quindi, il ruolo dei partiti), affermando che “il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene”, con la conseguenza che “nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito” (sentenza n. 14 del 1964, punto n. 2 del “Considerato in diritto”).

Tutto ciò giustifica per un verso la difficoltà di chiarire il rapporto tra art. 49 Cost. e art. 67 Cost., e, per l’altro, le diverse ricostruzioni della dottrina costituzionalistica anche in relazione all’art. 49 Cost., soprattutto nel rapporto con l’art. 18 Cost., che – ricordo ai colleghi polacchi – al primo comma afferma la libertà di associazione (“*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*”). Infatti, mentre alcuni distinguono le due disposizioni – art. 49 e art. 18 Cost. – delineando uno statuto costituzionale dei partiti diverso da quello delle altre associazioni, come io credo sia necessario, altri, invece, considerano la disposizione sui partiti (art. 49 Cost.) una mera specificazione di quella sulla libertà di associazione (art. 18 Cost.).

Analogamente, si è discusso circa la definizione del ruolo assegnato ai partiti rispetto alle altre forme organizzate della partecipazione politica nello stesso art. 49 Cost. La dottrina si è infatti interrogata se il “concorso” fosse soltanto “tra partiti” (ESPOSITO, 1954; CRISAFULLI, 1969) o anche “tra i partiti e le altre associazioni politiche” (MERLINI, 2009a).

Questi nodi problematici, come tenterò di chiarire, non sono stati sciolti neppure dalla giurisprudenza costituzionale né con riguardo all'art. 49 Cost., né con riguardo all'art. 67 Cost. e quindi al rapporto tra partiti e rappresentanza politica.

2. La giurisprudenza costituzionale tra mancata incorporazione dei partiti e controllo di legalità del giudice comune

Addentrandosi nell'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, occorre anzitutto rilevare che sono di numero assai esiguo non soltanto le pronunce in cui gli artt. 49 e 67 Cost. sono evocati a parametro nei giudizi di costituzionalità, ma anche quelle in cui tali norme vengono anche soltanto richiamate.

Sono infatti soltanto quattro i giudizi in cui è evocato a parametro l'art. 49 Cost., rispettivamente definiti dalle sentenze n. 422 e n. 429 del 1995; n. 79 del 2006 e n. 1 del 2014. Numericamente più rilevanti i giudizi in cui è lamentata la lesione dell'art. 67 Cost., anche se bisogna sottolineare che questi ultimi, tranne in due casi (sentenze n. 14 del 1964 e n. 1 del 2014), sono stati sempre definiti in riferimento ad altre norme costituzionali, evocate a parametro nei giudizi stessi, con conseguente assorbimento delle censure mosse in relazione all'art. 67 Cost. Per cui, in definitiva, il Giudice delle leggi si è pronunciato in rarissime occasioni sui partiti politici.

In secondo luogo, bisogna sottolineare che sono ancora meno le sentenze in cui la Corte costituzionale si richiama, anche soltanto in *obiter dicta*, all'art. 49 Cost. Tutte le decisioni menzionate confermano le difficoltà di chiarire il ruolo dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale, soprattutto in relazione alla rappresentanza politica.

Anzitutto, sul piano dei contenuti, l'esiguo numero di pronunce in materia riflette la scarsa giustiziabilità degli artt. 49 e 67 Cost. e, quindi, della disciplina in materia di partiti e rappresentanza politica. Tale tendenza sembra costituire il riflesso degli specifici caratteri del giudizio di legittimità costituzionale, che, nel sistema italiano, da un lato può avere a oggetto soltanto leggi e atti aventi forza di legge, e, dall'altro, si connota per la mancanza di accesso diretto del singolo alla giustizia costituzionale.

Da ciò segue, in linea generale, la difficoltà di reperire soggetti interessati all'impugnazione, stante, per un verso, la scarsa possibilità di fare applicazione concreta in giudizio di leggi asseritamente lesive degli artt. 48 (sulla libertà e l'eguaglianza del voto) e 49 Cost. (sulla libertà di associarsi in partiti); e, per l'altro, la scelta di ricondurre in via esclusiva alle Camere il giudizio sul contenzioso elettorale politico (art. 66 Cost.), così precludendo l'accesso al giudice a candidati e liste pretermesse nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Occorre infatti ricordare che la riserva in via esclusiva alle Camere sui titoli degli eletti (e il conseguente monopolio delle Assemblee sul contenzioso elettorale) costituisce una peculiarità, per non dire anomalia, tutta italiana – come è emerso anche dal nostro III Colloquio italo-polacco sull'evoluzione della legislazione elettorale “di contorno” in Europa, tenutosi alla Luiss Guido Carli di Roma nel 2010 – con ciò esponendo il sistema a forti rischi di “zone franche” dal controllo giurisdizionale e da quello di costituzionalità sulle leggi elettorali (al riguardo, RIVOSECCHI, 2011).

Le tendenze richiamate sono da ritenersi largamente prevalenti almeno sino alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, con la quale, anche per ovviare ai limiti sopra rilevati, è stata ritenuta ammissibile l'azione civilistica di accertamento costitutivo, volta a verificare le condizioni di libertà e di eguaglianza che rendono effettivo l'esercizio del diritto costituzionale di voto *ex art.*

48 Cost. Per questa via, come si dirà, la Corte costituzionale è infatti arrivata a dichiarare costituzionalmente illegittima la legge n. 270 del 2005, che disciplinava il sistema elettorale allora previsto per la Camera e il Senato, tra l'altro assegnando un cospicuo premio di maggioranza non subordinato al conseguimento di alcuna soglia minima di voti (sentenza n. 1 del 2014). Né, come si dirà appresso, hanno avuto miglior fortuna i tentativi di censurare le violazioni dell'art. 49 Cost. con riguardo al procedimento elettorale mediante il conflitto di attribuzione tra poteri (ordinanze n. 79 del 2006 e n. 120 del 2009).

Occorre inoltre porre in rilievo che le ragioni dello scarso numero di pronunce della Corte costituzionale italiana sui partiti politici non sono riconducibili soltanto alla disciplina di accesso all'organo di giustizia costituzionale e alle tecniche di giudizio. L'esiguo numero di pronunce sembra soprattutto riflettere, con riguardo ai partiti e ai processi di rappresentanza, la corrispondente espansione dell'area del "non normativamente regolato" (AZZARITI, 2009), che è stata in larga parte funzionale a garantire una maggiore capacità di manovra ai partiti stessi nelle dinamiche della forma di governo parlamentare (ELIA, 1972; RIDOLA, 2011).

In estrema sintesi, è questa l'impostazione accolta dalla dottrina costituzionalistica italiana che connota anche l'approccio privilegiato dalla giurisprudenza costituzionale. Entrambe, infatti, fedeli al compromesso costituzionale, si sono ben guardate dal favorire forme di incorporazione del diritto dei partiti nello Stato-ordinamento. Al riguardo, si deve infatti osservare che l'incorporazione costituisce fenomeno potenzialmente disgregativo del parlamentarismo e della democrazia, in quanto, se presa sul serio, può ritenersi *effettivamente integrale* soltanto in un *regime a partito unico*. Al contrario, il pluralismo che ontologicamente caratterizza il sistema dei partiti può tuttalpiù essere coniugato con forme di *riconoscimento* del fenomeno partitico, mentre la prima, se assunta appunto in forma integrale e non confusa con la disciplina *sui* partiti, diventa fatalmente funzionale a un ideale non democratico (sul punto, MANGIAMELI, 2015).

Anche la dottrina civilistica italiana è partita da una visione non dissimile per giungere, però, a conclusioni diverse da quelle dei pubblicisti, specie con riguardo alla questione della "democrazia interna" ai partiti, arrivando ad applicare direttamente il "metodo democratico" di cui all'49 Cost. all'interno delle associazioni partitiche a tutela dei diritti inviolabili degli associati (art. 2 Cost.). Basti ricordare la tesi originaria, esemplificata da Pietro Rescigno, che, negli anni Cinquanta, riteneva assolutamente inopportuno conformare a una rigida disciplina giuridica organizzazione e funzionamento dei partiti. Questi ultimi, in quanto associazioni non riconosciute, ben potevano, secondo la dottrina civilistica allora maggioritaria, sottrarsi ad ogni forma di registrazione e controllo riservato alle persone giuridiche, perché soltanto così avrebbero potuto godere di quella necessaria libertà di azione espressione del diritto costituzionale di associazione, a cui il fenomeno partitico va ricondotto (P. RESCIGNO, 1956).

In definitiva, quella allora privilegiata dalla dottrina civilistica è una prospettiva non lontana dal riconoscimento dell'espansione dell'area del "non normativamente regolato", su cui larga parte della dottrina costituzionalistica italiana ha sviluppato il richiamato approccio critico di fronte ad ogni tentativo di incorporazione, se non, in taluni casi, di mero riconoscimento.

Successivamente, invece, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, la dottrina civilistica ha ribaltato questa impostazione, soprattutto grazie al fondamentale contributo di Francesco Galgano (GALGANO, 1967). La libertà di associazione, che aveva precedentemente costituito il presupposto giuridico principale della teoria dell'immunità dei partiti dal controllo giurisdizionale, "si trasforma, sotto forma di vincolo associativo, nel principale argomento in grado di assoggettare i partiti al rispetto del principio di legalità" (CARAPEZZA FIGLIA, 2016).

Questa è la grande novità che ha connotato, dagli anni Settanta in poi, l'evoluzione del diritto dei partiti in Italia e il relativo controllo giurisdizionale. La tesi di Galgano, infatti, è stata negli anni seguenti fatta propria dapprima dalla giurisprudenza di merito e, successivamente, da quella di legittimità. Tutto ciò ha consentito ai giudici comuni di applicare la disciplina codicistica sulle associazioni riconosciute – compatibili con la mancanza di personalità giuridica dei partiti – in ragione della riscontrata identità di tipo contrattuale tra i due fenomeni associativi. Pertanto è soltanto grazie al decisivo contributo della giurisprudenza di merito e di quella di legittimità che si è così giunti, soltanto per addurre qualche esempio, a sottoporre a controllo le clausole degli statuti dei partiti che escludono il ricorso degli associati all'autorità giudiziaria o ad estendere il sindacato del giudice comune sulle deliberazioni associative e sulle espulsioni.

Le progressivamente sempre più incisive forme di tutela degli iscritti ai partiti, affermate dalla giurisprudenza, facendo valere la richiamata interpretazione del vincolo associativo, a mio parere rendono – sia detto per inciso – piuttosto distonici con il modello richiamato i tentativi, contenuti in alcuni disegni di legge pendenti all'esame del Parlamento nella XVII legislatura, volti a irrigidire la struttura associativa. Tale tendenza, in taluni casi, potrebbe apparire di assai dubbia conformità a Costituzione, quantomeno quando viene a subordinare la partecipazione alla competizione elettorale alla conformazione dei partiti a una determinata forma organizzativa, secondo caratteristiche predeterminate quanto alla disciplina dello statuto e dell'organizzazione interna (si vedano XVII legislatura, A.C. 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610). E non è certamente un caso che la versione del disegno di legge recante “*Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*”, approvata dalla Camera l'8 giugno 2016 e ora all'esame del Senato (XVII legislatura, A.S. 2439) abbia espunto la parte maggiormente critica dai progetti richiamati, che arrivavano a irrigidire il requisito della previsa iscrizione dei partiti in un registro nazionale ai fini dell'ammissibilità delle liste alla competizione elettorale (su cui, criticamente, PINELLI, 2016), secondo un modello, mi pare, non dissimile da quello polacco.

Sicché, in assenza di una legge sui partiti politici, il controllo di legalità su di essi è stato assicurato dagli istituti del diritto privato e dal sindacato del giudice comune, riconducendo entro l'alveo della giurisdizione le vicende interne ai partiti stessi, e assicurando, per questa via, la giustiziabilità dell'art. 49 Cost., sia pure sotto il profilo della democrazia interna (LIPARI, 2015). Al riguardo, mi limito a richiamare soltanto l'ultimo atto di questo percorso ormai ultratrentennale della giurisprudenza delle Corti italiane rappresentato dalla sentenza delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione 18 maggio 2015, n. 10094, che ricostruisce la natura di associazione privata del partito politico nell'ordinamento, traendone le suesposte conseguenze sul controllo di legalità, ed evitando così che il “moderno principe” sia *legibus solutus*.

E' soltanto alla stregua delle imprescindibili coordinate legislative e – soprattutto – giurisprudenziali qui sopra tracciate, che può ora essere preso in esame lo specifico contributo fornito dalla giurisprudenza costituzionale alla configurazione del sistema dei partiti nel nostro ordinamento.

3. Il contributo della giurisprudenza della Corte: la prima fase

Alla luce di quanto detto, si spiega l'orientamento prudente del Giudice delle leggi, che rigetta la teoria dell'incorporazione del diritto dei partiti nell'ordinamento giuridico statale. Stretta tra tale rifiuto, affermato dalla prevalente dottrina costituzionalistica, da un lato, e il controllo di

legalità sul partito politico inteso come associazione privata propugnato dalla giurisprudenza di merito e da quella di legittimità, dall'altro, la Corte costituzionale – alla quale, peraltro, è difficile accedere, come si è detto, per censurare leggi potenzialmente lesive dell'art. 49 Cost. – limita considerevolmente i suoi interventi sui partiti e sulla rappresentanza politica.

D'altra parte, alla Corte non è certo richiesto di elaborare una sua *dottrina* sui partiti e sulla rappresentanza politica, in larga parte consapevolmente lasciati dal Costituente alla sfera della politica, essendo stata, sotto questo profilo, nettamente respinta la teoria dell'incorporazione nella struttura dei pubblici poteri. Né l'interpretazione del principio democratico, del ruolo dei partiti e della rappresentanza politica postulano interventi penetranti del Giudice delle leggi. Infatti, contrariamente ad altre norme costituzionali (si pensi, ad esempio, a quelle che disciplinano i rapporti tra politica e magistratura, da un lato, o alle disposizioni del Titolo V Cost., sugli enti territoriali, dall'altro, le quali esigevano, per garantire un certo rendimento, una vera e propria *dottrina sulla leale collaborazione*), gli artt. 1, 49 e 67 Cost. non implicano analoghe misure da parte della Corte. Quest'ultima è anzi chiamata dall'originario compromesso costituzionale e dal quadro costituzionale di riferimento a lasciare prevalentemente all'interpretazione delle stesse forze politiche il significato e il senso dei processi di rappresentanza e, soprattutto, la configurazione del sistema dei partiti, centrale nella forma di governo parlamentare (ELIA, 1972 e 2006).

Da questo punto di vista, non può negarsi l'influenza sulla dottrina costituzionalistica italiana e sulla stessa giurisprudenza costituzionale di autori come Leibholz, per i quali lo Stato dei partiti diviene “la forma razionalizzata della democrazia plebiscitaria” o il “surrogato della democrazia diretta” (LEIBHOLZ, 1989). Sicché i partiti si saldano strettamente ai tornanti decisivi nell'evoluzione della forma di governo parlamentare (ELIA, 1972; RIDOLA, 2011; per una lettura volta a considerare i partiti soltanto *uno* degli elementi presupposti alla forma di governo: LUCIANI, 2010). In definitiva, è soprattutto grazie ai partiti – nella prima fase della storia della Repubblica italiana – che sono stati contenuti gli elementi plebiscitari che, negli ordinamenti democratici, affiancano quelli rappresentativi (FRÄNKEL, 1958).

Alla stregua di queste preliminari precisazioni, si possono, a mio parere, distinguere due fasi della giurisprudenza costituzionale.

Nella prima, che va dall'inizio degli anni Settanta alla prima metà degli anni Novanta, quando la centralità del sistema dei partiti fa premio sul divieto di mandato imperativo, sia pure nei limiti del suddetto bilanciamento, la Corte tende a valorizzare il loro ruolo nel sistema, con particolare riferimento alla formazione delle liste e alla selezione dei candidati che partecipano alla competizione elettorale. Basti richiamare pronunce come la sentenza n. 203 del 1975, in cui il Giudice delle leggi afferma che l'allora vigente modalità di presentazione delle liste alle elezioni comunali esprime l'intento del legislatore di fornire all'art. 49 Cost. “un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti ed elettori”, di talché “tale ruolo trova il suo logico e naturale sviluppo nel potere riconosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale” (sentenza n. 203 del 1975, punto n. 3 del “Considerato in diritto”).

In questa prima fase, la giurisprudenza costituzionale, ben lungi dal favorire lo stadio dell'indifferenza dell'ordinamento di fronte al fenomeno partitico, sembra riconoscere il ruolo dei partiti politici, soprattutto nel procedimento elettorale, valorizzando la portata del precetto costituzionale (sentenze n. 203 del 1975 e n. 422 del 1995), *senza* che sia lamentata la mancanza di una legge sui partiti, e ricavando le funzioni dei partiti dal ruolo assunto nel sistema.

In definitiva, sino alla prima metà degli anni Novanta, la Corte valorizza, da un lato, il pluralismo associativo, accostando ai partiti le “associazioni” e i “gruppi” che “partecipano alle elezioni” (sentenza n. 429 del 1995); e, dall’altro, i partiti come strumento di partecipazione dei cittadini alla competizione elettorale e di accesso alla rappresentanza.

Particolarmente semplificativa di questo orientamento è la sentenza n. 422 del 1995, con la quale la Corte, anche con un largo (e criticato) ricorso all’istituto dell’illegittimità costituzionale in via consequenziale, dichiara illegittime tutte le norme contenute nelle leggi elettorali volte a promuovere la parità di genere nelle assemblee elettive. E’ noto che sul punto la Corte ha successivamente mutato orientamento, anche per effetto della revisione dell’art. 51 Cost., che, modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, postula ora l’adozione di appositi provvedimenti volti a promuovere le pari opportunità tra i sessi nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (al riguardo, v., in particolare, la sentenza n. 4 del 2010).

Il punto che mi preme sottolineare è, però, un altro: la pronuncia del 1995, nell’accogliere le sollevate questioni di costituzionalità delle norme allora vigenti volte a riservare determinate percentuali delle liste dei candidati in base al genere, sembra implicitamente rimettere ai partiti – quali strumenti di partecipazione dei cittadini alla determinazione della vita politica e di selezione delle candidature – anche la risoluzione dei problemi relativi alla parità tra i sessi nell’accesso alla rappresentanza.

In questa fase, quindi, la giurisprudenza riconosce ruolo e funzioni costituzionalmente rilevanti dei partiti politici, con particolare riguardo all’organizzazione dell’offerta politica e al procedimento elettorale.

4. Segue: la seconda fase

In una seconda fase, invece, che è quella più recente, segnata non soltanto dalla scomparsa dei partiti costituenti, ma dalla progressiva trasformazione della tradizionale forma partito e dal proliferare di partiti “personali” (per tutti: CALISE, 2010), la giurisprudenza costituzionale si attesta su una diversa posizione.

Dagli anni Novanta del secolo scorso, lo scenario che fa da sfondo alla Corte e agli altri attori istituzionali è infatti ben diverso da quello originario. La crisi del principale strumento di realizzazione del principio democratico e della rappresentanza politica diviene crisi di legittimazione del sistema, che riflette la stessa crisi del rappresentato (LUCIANI, 2001; nonché, per un riflesso di questi processi sulla rappresentanza politica e sul parlamento, RIVOSECCHI, 2012). Da tutto ciò il Giudice delle leggi trae conseguenze coerenti.

Anzitutto, l’ordinanza n. 79 del 2006 dichiara inammissibile, sotto il profilo soggettivo, un conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato dal partito politico della “Rosa nel Pugno” avverso l’allora vigente legge elettorale delle Camere (legge n. 270 del 2005), nella parte in cui disciplina la raccolta delle firme ai fini della presentazione delle liste elettorali in maniera differenziata tra i partiti rappresentati e quelli non rappresentati in Parlamento, negando ai partiti politici la qualità di potere dello Stato, sul rilievo che l’art. 49 Cost. non attribuisce ad essi specifici poteri di carattere costituzionale, sicché – secondo la Corte – “i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale [soltanto] nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi” e, quindi, “quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati”.

E' interessante notare che la chiusura della Corte circa la legittimazione dei partiti a sollevare conflitto tra poteri per difendere le loro attribuzioni poggia anche sull'argomento originalista, essendo espressamente richiamate le scelte dell'Assemblea Costituente da un lato di non riconoscere ai partiti politici attribuzioni costituzionali, anche in relazione alla presentazione delle liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale, e, dall'altro, di non prevedere alcun rinvio alla legge per il conferimento ai partiti di poteri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse.

Tale indirizzo giurisprudenziale è stato successivamente confermato dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 120 del 2009, anche se, in questo secondo caso, sarebbe stato forse sufficiente dichiarare l'inammissibilità per carenza del requisito oggettivo, in quanto il conflitto era stato promosso contro un progetto di legge di riforma del sistema elettorale, atto di per sé non immediatamente lesivo delle attribuzioni del partito che aveva sollevato il conflitto. Infatti, in altro precedente (ordinanza n. 117 del 2006), l'assenza del profilo oggettivo era stata ritenuta assorbente rispetto alla carenza di legittimazione attiva della formazione politica ricorrente per conflitto tra poteri (BIONDI-RIVOCCHI, 2015).

L'orientamento della Corte espresso dall'ordinanza n. 79 del 2006, e confermato da successive pronunce, è stato oggetto di critica, in quanto il conflitto proposto dal partito era preordinato a garantire la parità di *chances* nella partecipazione alla competizione elettorale e quindi funzionale a garantire il pluralismo associativo (RIDOLA, 2006).

Si può infatti osservare che nelle democrazie pluralistiche complesse ben difficilmente potrebbe ritenersi che il processo politico si svolga esclusivamente a livello di Stato-apparato. Lo dimostra, a tacer d'altro, proprio la legittimazione del comitato promotore del *referendum* abrogativo a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri. Non a caso, il partito ricorrente in quel giudizio richiamava la sentenza n. 69 del 1978, con la quale la Corte ha affermato che “se ‘poteri dello Stato’, legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell’art. 134 Cost., sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio” (sentenza n. 69 del 1978, punto n. 4 del “Considerato in diritto”).

Muovendo da questa prospettiva, avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale nei giudizi sui conflitti, dalla sentenza n. 69 del 1978 alla sentenza n. 174 del 2009, sia pure soltanto in riferimento al comitato promotore del *referendum* abrogativo, potrebbe sostenersi che il Giudice delle leggi abbia sostanzialmente riconosciuto, con riguardo a soggetti esterni allo Stato-apparato, l'apertura del processo politico. Sicché quest'ultimo – soprattutto per quanto concerne la trasparenza e la parità di *chances* nell'accesso alla rappresentanza – non dovrebbe essere più appannaggio esclusivo degli organi dello Stato-apparato, essendo invece auspicabile – beninteso, limitatamente ai richiamati profili – l'apertura ai soggetti del pluralismo associativo nella misura in cui svolgono funzioni costituzionalmente rilevanti. Così opinando, se i soggetti del pluralismo associativo non operano più soltanto nella sfera del diritto privato, potrebbero cadere i presupposti che avevano contribuito a far passare il controllo di legalità sui partiti come fenomeno associativo soltanto per il giudice comune, secondo quanto ripetutamente affermato dalla richiamata dottrina civilistica e dalla giurisprudenza di merito e da quella di legittimità.

Infatti, alla stregua di quanto detto, la protezione dei principi costituzionali della partecipazione politica e della trasparenza del processo politico ben potrebbe svilupparsi anche sul terreno dei

conflitti fra le articolazioni della società civile – come i partiti sono definiti dalla stessa Corte nella medesima ordinanza n. 79 del 2006 – e i poteri dello Stato-apparato (RIDOLA, 2006). Ne sarebbe dovuta conseguire la legittimazione dei partiti stessi a difendere le proprie attribuzioni (sul punto, già MAZZIOTTI, 1972 e 1978), specie nel procedimento elettorale, quando la norma impugnata crea disparità di trattamento nella presentazione delle liste e delle candidature tra i partiti già rappresentati in Parlamento e le altre formazioni politiche.

La Corte giunge invece a conclusioni opposte, perché i partiti non sono titolari di attribuzioni costituzionali ben definite né dalle norme costituzionali, né dalla legge ordinaria, sicché non possono che rimanere espressione del fenomeno associativo quale garanzia del pluralismo, rispetto al quale – aggiungerei – può continuare a operare il controllo del giudice ordinario.

5. Il ruolo dei partiti politici (e dei gruppi parlamentari) tra giurisprudenza costituzionale e diritto parlamentare

Malgrado le numerose critiche ricevute in dottrina, a me pare che il richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale – espresso nell’ordinanza n. 79 del 2006, e in quelle che sono seguite (ordinanze n. 117 del 2006 e n. 120 del 2009) – sia invece condivisibile, quantomeno nel suo impianto di fondo, con riguardo alla scelta di negare la legittimazione dei partiti politici a sollevare conflitto di attribuzione (sul punto: RIVOSECCI, 2003).

E’ ben vero che in un ordinamento costituzionale come quello italiano, privo dell’accesso alla giustizia costituzionale non soltanto del singolo, ma anche delle minoranze parlamentari, la legittimazione dei partiti a sollevare conflitto tra poteri consentirebbe ai soggetti principali del pluralismo politico di contribuire ad assicurare trasparenza e parità di *chances* agli attori del processo politico, soprattutto nel procedimento elettorale. E su questo profilo si sono infatti prevalentemente appuntate le critiche alla giurisprudenza richiamata (RIDOLA, 2006; MANNINO, 2006; CURRERI, 2006; F. GHERA, 2006; M. MEZZANOTTE, 2009).

Al riguardo, si potrebbero *a fortiori* ravvisare ulteriori argomenti in favore della legittimazione al conflitto dei partiti politici, quantomeno nei casi limite, in cui più evidenti si palesano rischi di immunità dal controllo giurisdizionale e “zone franche” dal controllo di costituzionalità. Sembra essere questo il caso, ad esempio, dell’art. 14 del d.P.R. n. 361 del 1957 (T.U. delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati), come da ultimo modificato dall’art. 2, comma 7, lett. a), b) e c), della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), che, tra l’altro, individua, quale requisito di ammissibilità della presentazione di liste dei candidati nei collegi plurinominali, il deposito, presso il Ministero dell’interno, del proprio statuto, nella forma disciplinata dal decreto-legge n. 149 del 2013, imponendo in tal modo i relativi meccanismi di controllo previsti in relazione al finanziamento dei partiti dalla normativa a cui rinvia la disciplina in parola. La norma, che prevede l’esclusione di diritto dalla competizione elettorale dei partiti che non abbiano adempiuto agli obblighi richiamati, potrebbe ritenersi, alla stregua di quanto sopra detto (v. *supra*, par. 2), di dubbia conformità a Costituzione.

Occorre peraltro sottolineare che i partiti, le liste e i candidati esclusi non godrebbero di alcuna tutela giurisdizionale, in virtù della già richiamata interpretazione estensiva del disposto dell’art. 66 Cost., circa la verifica degli eletti, e dell’art. 87 del T.U. del 1957, che devolve alla Camera dei deputati la giurisdizione sui reclami decisi in via amministrativa dagli uffici elettorali (quelli circoscrizionali e quello centrale) e su quelli presentati direttamente alla Camera stessa (su cui,

criticamente PICCIRILLI, 2006; RIVOSECCHI, 2013). E' evidente che, in casi limite come questo, il rischio della surrettizia introduzione di forme di duplice immunità: da un lato, dal controllo giurisdizionale sul procedimento elettorale, e, dall'altro, dal controllo di costituzionalità della disciplina di legge in parola, potrebbe essere neutralizzato soltanto dalla legittimazione dei partiti a sollevare conflitto tra poteri avverso la disposizione di dubbia conformità a Costituzione.

Nondimeno, occorre osservare che l'ordinanza n. 79 del 2006 e le successive pronunce della Corte di analogo tenore assumono un duplice e assai condivisibile valore. Quanto al profilo dei partiti come fenomeni associativi, esse riflettono in maniera significativa il compromesso costituzionale, ovvero il consapevole rifiuto dell'incorporazione dei partiti nei pubblici poteri, venendo a radicarne la collocazione nel pluralismo associativo su cui si fonda il processo politico, e riconducendoli correttamente alle organizzazioni proprie della società civile. Quanto al mancato riconoscimento delle attribuzioni costituzionali dei partiti, fondato sul rilievo che non sono ad essi assegnate specifiche funzioni, occorre aggiungere che se il Costituente, come ha affermato la Corte, non ha chiaramente individuato le attribuzioni costituzionali di cui sarebbero titolari i partiti, la mancanza di una legge sui partiti – per quanto possa anche ritenersi non necessaria – e le scelte dei regolamenti parlamentari – che, sul piano del rapporto tra partiti e rappresentanza, contribuiscono in maniera decisiva a modellare la proiezione dei partiti in Parlamento – non hanno certamente favorito il pieno sviluppo delle potenzialità insite nell'art. 49 Cost. (BIN, 2009).

E' soprattutto sul terreno del diritto parlamentare che andrebbero costruiti gli strumenti per regolamentare il potere dei partiti (GIANFRANCESCO, 2015), al fine di assicurarne la giuridicità (LUPO, 2012). Nondimeno, quando le norme regolamentari hanno perseguito la via di una minima regolazione dei partiti/gruppi parlamentari sono state costantemente disapplicate *nemine contradicente*.

Basti richiamare qualche esempio, oggetto di riflessione anche nel Convegno odierno. Si pensi alla vicenda delle autorizzazioni per la costituzione in deroga ai requisiti minimi richiesti dal regolamento per la costituzione dei gruppi o alle regole sul loro finanziamento che ne hanno favorito la frammentazione in seno a ciascuna Camera, *a prescindere* dalla loro corrispondenza a partiti organizzati nel Paese. Sicché, pur affermando ora chiaramente la giurisprudenza costituzionale che il regolamento parlamentare è fonte del diritto obiettivo, e non già norma a rilevanza meramente interna (sentenza n. 120 del 2014), la giuridicità della norma regolamentare, quando vengono in rilievo i rapporti tra gruppi parlamentari e partiti, è costantemente degradata dalla sua clausola di disapplicazione *nemine contradicente*, a cui fanno spesso ricorso i gruppi parlamentari (MANZELLA, 2003; GIANNITI-LUPO, 2008).

Ben lungi dal richiamarsi a una corrispondenza tra partiti e gruppi parlamentari, anche i regolamenti parlamentari non hanno in alcun modo favorito l'emersione di funzioni di rilievo pubblicistico dei partiti/gruppi, neppure quali titolari di attribuzioni nel procedimento elettorale politico.

In questo senso, in favore, cioè, della tendenza alla separatezza tra partiti e gruppi, può essere letto il comma 01 premesso da una novella regolamentare del 2012 all'art. 14 del regolamento della Camera dei deputati, a tenore del quale: *“I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività”*.

In estrema sintesi, mi limito in questa sede a osservare che la norma richiamata rovescia ogni tentativo di assicurare forme di corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti organizzati nel Paese, e segna, all'opposto, la definitiva dimensione di *separatezza* dal partito politico del gruppo parlamentare, inteso come "*associazione di deputati*" (al riguardo, GRIGLIO, 2015).

Si tratta, a mio parere, di una definizione del gruppo parlamentare "difensiva", funzionale, cioè, ad assicurare un'organizzazione interna al fine di affermare "l'autonomia del gruppo rispetto a eventuali disposizioni contenute negli statuti dei partiti che si proponessero di regolare i rispettivi gruppi parlamentari" (BIONDI, 2012b), evidentemente al fine di porre limiti a ogni forma di controllo del giudice comune e del giudice contabile (per quanto riguarda i finanziamenti). Pertanto, dagli esempi richiamati, non sembra irragionevole sostenere che le leggi e i regolamenti parlamentari non hanno mai perseguito con troppa convinzione il tentativo di delineare funzioni di rilievo costituzionale dei partiti, contribuendo così a fornire ulteriore giustificazione alla chiusura della Corte circa la legittimazione dei partiti stessi a sollevare conflitto di attribuzione, anche con riguardo al procedimento elettorale politico.

In definitiva, la seconda fase della giurisprudenza costituzionale sembra cogliere le trasformazioni del ruolo dei partiti politici nel sistema, anche sotto questo profilo limitandosi a "registrare" i mutamenti da tempo in atto nella forma partito, oggi talora più funzionali agli elementi plebiscitari che a quelli rappresentativi dell'ordinamento democratico.

Anche sotto questo profilo, può quindi spiegarsi che, proprio quanto più risulta maggiore la "compressione" del divieto del mandato imperativo – principio fondamentale e architrave della rappresentanza politica – tanto più la Corte tende a relegare il fenomeno partitico alla dimensione associativa, così definitivamente abbandonando ogni prospettiva di incorporazione. Con ciò, la richiamata giurisprudenza costituzionale sembra farsi effettivamente garante di quel necessario bilanciamento tra art. 49 e art. 67 Cost., onde scongiurare rischi di ulteriore ridimensionamento del principio del libero mandato, che avrebbero l'effetto di pregiudicare il ruolo dei singoli parlamentari nel sistema (art. 67 Cost.).

Sembra questo un argine significativo eretto dal Giudice delle leggi avverso improprie ipotesi di incorporazione, poiché impedisce ai partiti di sostituirsi al corpo elettorale, andando in tal modo a costituire la premessa di quella che è stata definita la "seconda giovinezza" dell'art. 67 Cost. (ZANON, 2014), valorizzata, come si vedrà appresso, dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

6. Il (definitivo?) declino del ruolo dei partiti politici nella giurisprudenza costituzionale: il sindacato di costituzionalità delle leggi elettorali

Provando a tirare le fila della riflessione che si è tentato di sviluppare, mi pare che, nel passaggio dalla prima alla seconda fase della giurisprudenza costituzionale, la Corte si sia limitata a "registrare" l'intervenuto mutamento del ruolo costituzionale dei partiti politici. Da "principali" strumenti della partecipazione politica, soprattutto nel procedimento elettorale, essi sono diventati soltanto "una" delle forme mediante le quali si esprime il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale.

L'acme di questo orientamento della giurisprudenza costituzionale è probabilmente rappresentato dalla sentenza n. 1 del 2014, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge elettorale politica tanto nella parte in cui prevedeva l'attribuzione di un premio di maggioranza non subordinato al conseguimento di alcuna soglia minima di voti, quanto nella parte in cui prevedeva il

meccanismo delle c.d. liste bloccate “lunghe” per la presentazione delle candidature, senza consentire all’elettore di esprimere alcuna preferenza.

Con questa pronuncia, il Giudice costituzionale, proprio nella fase più matura della crisi dei partiti politici, può “astrarre” il giudizio sulla legge elettorale, sottoponendola a un *test* di ragionevolezza, in riferimento alla tutela dell’eguaglianza del voto “in uscita”, ricavata dall’art. 48 Cost., posto a presidio del rapporto tra eletto e elettore, *a prescindere* dal sistema dei partiti e dal loro ruolo nel procedimento elettorale. Anzi, la pronuncia in parola sembra proprio presupporre un forte ridimensionamento del ruolo dei partiti stessi nel sistema, anche con riguardo al procedimento elettorale.

Nel sindacato sulla legge elettorale ogni valutazione sul sistema dei partiti è infatti completamente assente (soprattutto rispetto alla prima fase della giurisprudenza costituzionale, sopra richiamata), perché la Corte italiana opera una valutazione di ragionevolezza “in astratto”, tutta spostata sulla legge, senza calare la decisione nel quadro del sistema politico-partitico. Quest’ultima prospettiva sembra invece connotare il sindacato maggiormente “concreto” di altre Corti costituzionali: basti pensare, soltanto a titolo di esempio, a quelle sudamericane, o al sindacato della Corte europea dei diritti dell’uomo, orientato a verificare, in una prospettiva appunto molto più “concreta”, se le leggi elettorali degli Stati aderenti alla CEDU sono ragionevolmente proporzionate allo scopo di bilanciare le esigenze di rappresentatività e quelle di efficienza del sistema, valutandone quindi l’impatto anzitutto sul sistema dei partiti. Significative, al riguardo, appaiono ad esempio le sentenze della Corte EDU *Yumak e Sadak c. Turchia* del 30 gennaio 2007 e *Saccomanno c. Italia* del 13 marzo 2012 (su cui: TRUCCO, 2012; BIONDI, 2014).

In secondo luogo, nella prospettiva adottata dalla Corte, anche l’art. 67 Cost. assume – come dicevo – un significato particolare, poiché, da norma tradizionalmente volta a scindere il legame tra elettore ed eletto e a liberare conseguentemente il parlamentare da ogni vincolo di mandato e di partito, diventa parametro, unitamente all’art. 48 Cost., per caducare le disposizioni sulle c.d. liste bloccate, poiché coartano “la libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti in Parlamento”, impedendo all’elettore di “conoscere” i candidati e di contribuire, pertanto, a una consapevole realizzazione della rappresentanza politica (sul punto, criticamente, ARMANNO, 2014).

Resta peraltro ancora impregiudicata la questione se la richiamata valorizzazione dell’art. 67 Cost., soprattutto in relazione al voto di preferenza, possa effettivamente avvalorare una prospettiva proporzionalistica, secondo quanto originariamente postulato da autorevole dottrina in riferimento al rapporto tra legge elettorale e quadro costituzionale (LAVAGNA, 1952); o se, in maniera meno netta, come io credo, la decisione di accoglimento della questione sulle c.d. liste bloccate *anche* in riferimento all’art. 67 Cost., non esprima piuttosto la semplice valorizzazione di un parametro ulteriore rispetto all’art. 48 Cost., parimenti funzionale a tutelare la libertà e l’eguaglianza del voto “in uscita”, al fine di garantire la valorizzazione del rapporto tra elettore e eletto, così precludendo ai partiti di sostituirsi al corpo elettorale nella genuina espressione del voto (ZANON, 2014).

Quindi, mentre nella prima fase della giurisprudenza costituzionale ai partiti politici era riconosciuto un rilievo costituzionale quantomeno nel procedimento elettorale e nell’organizzazione dell’offerta politica, nella sentenza n. 1 del 2014 il grande assente è proprio l’art. 49 Cost., perché la motivazione è tutta orientata a valorizzare il rapporto *diretto* tra eletto ed elettore mediante la tutela dell’eguaglianza del voto in uscita e della realizzazione della rappresentanza politica.

Quanto alle prospettive aperte da questa pronuncia, si tratta di comprendere quanto la richiamata tendenza alla giustiziabilità delle regole elettorali possa consolidarsi in futuro, contribuendo a ridimensionare ulteriormente il ruolo dei partiti politici nel procedimento elettorale.

Le prime pronunce della Corte, rese nella fase successiva alla sentenza n. 1 del 2014, oscillano ancora tra decisioni di inammissibilità (sentenza n. 110 del 2015), o di infondatezza, motivate in ragione della peculiarità dei sistemi elettorali locali (sentenza n. 275 del 2014), o parzialmente di inammissibilità e parzialmente di infondatezza (sentenza n. 193 del 2015).

Occorre comunque ancora una volta rilevare che, nelle sentenze richiamate, l'art. 49 Cost. non è mai evocato a parametro, né preso in considerazione dalla Corte; l'art. 67 Cost., invece, in una pronuncia, pur essendo evocato a parametro, non è sostanzialmente preso in considerazione, perché il Giudice delle leggi si limita a motivare una decisione di infondatezza, non ravvisando la possibilità di estendere gli argomenti della motivazione della sentenza n. 1 del 2014 ai sistemi elettorali locali a doppio turno (sentenza n. 275 del 2014).

Alla stregua del quadro giurisprudenziale richiamato (per un approfondimento: G. D'AMICO, 2015), i tempi non sembrano ancora maturi per verificare la tendenza alla giustiziabilità delle regole elettorali inaugurata dalla storica sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale italiana. L'orientamento favorevole alla sindacabilità sembrerebbe comunque essere implicitamente ribadito in relazione alla legge elettorale per il Parlamento nazionale, poiché la Corte ha motivato le pronunce di inammissibilità di questioni di costituzionalità sollevate in relazione alle leggi elettorali per il Parlamento europeo e per le assemblee locali sulle peculiarità di quei sistemi elettorali, connotati, tra l'altro, dalla possibilità di ricorrere a un giudice, ordinario o amministrativo, sull'esclusione di liste e candidati e sulla verifica dei risultati elettorali. Al contrario, nel caso della legge elettorale politica, si incrementano considerevolmente i rischi di "zona franca" dal controllo di costituzionalità della legge elettorale, che concorrono a giustificare l'ammissibilità dell'azione di accertamento costitutivo (e delle relative questioni di costituzionalità sollevate nel corso di quei giudizi), perché la verifica dei risultati elettorali è rimessa, come si è detto, in via esclusiva alle Camere, giusto il disposto dell'art. 66 Cost. (per tutti, le aperture sul punto specifico già in Cerri, 2012 e Padula, 2013, nella fase antecedente sentenza n. 1 del 2014).

In questa chiave di lettura, non è certamente un caso che la legge elettorale vigente per la Camera dei deputati (n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*) sia già oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale, essendo state sollevate questioni di legittimità costituzionale nel corso di giudizi promossi per azione di accertamento costitutivo, perché soltanto per le elezioni per il Parlamento nazionale il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso in via esclusiva alle Camere di appartenenza degli eletti; sicché si pone l'esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità. Ciò è infatti stato affermato dalla Corte costituzionale in relazione alla legge elettorale politica nella sentenza n. 1 del 2014, e coerentemente ribadito nella sentenza n. 110 del 2015, motivando il Giudice delle leggi, in quest'ultima pronuncia, il dispositivo di inammissibilità della questione sollevata in relazione alla legge elettorale europea *anche* sulla mancanza di una "zona franca", atteso che "le vicende elettorali relative alle elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano" (sentenza n. 110 del 2015, punto n. 3.5 del "Considerato in diritto").

In definitiva, in relazione alle prospettive oggi aperte nella fase successiva alla sentenza n. 1 del 2014, si tratta di comprendere quanto la richiamata tendenza alla giustiziabilità delle regole elettorali possa consolidarsi in futuro, e quanto essa possa riflettersi in senso restrittivo sul ruolo dei partiti nel sistema. O quanto, invece, i partiti politici saranno in grado di ricollocarsi al centro del

sistema costituzionale, interpretando in maniera innovativa la loro fondamentale funzione di cerniera tra lo Stato e la società, come soggetti principali del processo politico e del tessuto pluralistico della Carta costituzionale.

7. Indicazioni bibliografiche

ARMANNO M. (2014), *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.rivistaaic.it, fasc. n. 4.

AVRIL P. (1990), *Saggio sui partiti* (1986), trad. it. a cura di R. Balduzzi, A. Giovannelli, Torino, Giappichelli.

AZZARITI G. (2009), *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale – Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene.

BIN R. (2009), *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, Passigli Editori.

BIONDI F. (2012a), *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè.

BIONDI F. (2012b), *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in www.osservatorisosullefonti.it, fasc. n. 3.

BIONDI F. (2014), *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, a cura di M. D’Amico – S. Catalano, Milano, FrancoAngeli.

BIONDI F. e RIVOSECCHI G. (2015), *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi – M. Cavino – L. Imarisio, Bologna, il mulino.

CALISE M. (2010), *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza.

CARAPEZZA FIGLIA G. (2016), *Partecipazione associativa e partiti politici*, Relazione al Convegno di studi “Partiti politici e ordinamento giuridico”, promosso dalla LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo, Napoli, ESI, in corso di pubblicazione.

CERRI A. (2012), *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè.

CRISAFULLI V. (1969), *I partiti nella costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea Costituente*, II, Firenze, Vallecchi.

CURRERI S. (2006), *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull’ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l’inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in www.forumcostituzionale.it.

D’AMICO G. (2015), *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 4.

ELIA L. (1970), *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè.

ELIA L. (2006), *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006.

ESPOSITO C. (1954), *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam.

FRÄNKEL E. (1994), *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico* (1958), trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, Giappichelli.

GALGANO F. (1967), *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Art. 36-42, Libro primo: *Delle persone e della famiglia*, I Ed., Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano.

GHERA F. (2006), *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*

GIANFRANCESCO E. (2015), *Triepel ed i partiti politici: ieri, oggi, domani*, in H. Triepel, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici* (1930), trad. it. a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, Napoli, Editoriale Scientifica.

GIANNINI M.S. (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Giuffrè.

GIANNITI L. – LUPO N. (2008), *Corso di diritto parlamentare*, II Ed., Bologna, il mulino.

GRIGLIO E. (2015), *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*

LAVAGNA C. (1952), *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*

LEIBHOLZ G. (1989), *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè.

LIPARI N. (2015), *Introduzione al Convegno*, in *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, ESI.

LUCIANI M. (2001), *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè.

LUCIANI M. (2010), *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè.

MANGIAMELI S. (2015), *Partiti politici e parlamentarismo tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione di Heinrich Triepel*, in H. Triepel, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici* (1930), trad. it. a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, Napoli, Editoriale Scientifica.

LUPO N. (2012), *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, il mulino.

MANNINO A. (2006), *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

MANZELLA A. (2003), *Il parlamento*, III Ed., Bologna, il mulino.

MAZZIOTTI M. (1972), *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè.

MAZZIOTTI M. (1978), *Poteri esterni dello Stato-persona come parti dei conflitti tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, I.

MERLINI S. (2009a), *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale – Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene.

MERLINI S. (2009b), *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, Passigli Editori, 2009.

MEZZANOTTE M. (2009), *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in www.forumcostituzionale.it.

PADULA C. (2013), *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in www.giurcost.org.

PICCIRILLI G., *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006.

PINELLI C. (2016), *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici (AC 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610)*, in www.osservatorioaic.it, fasc. n. 1.

RESCIGNO P. (1956), *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, fasc. n. 1.

RIDOLA P. (1995), *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam.

RIDOLA P. (2006), *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*

RIDOLA P. (2011), *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli.

RIVOSECCHI G. (2003), *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam.

RIVOSECCHI G. (2011), *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento in Italia*, in *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa*, Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, a cura di G.C. De Martin – Z. Witkowski – P. Gambale – E. Griglio, Padova, Cedam.

RIVOSECCHI G. (2012), *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in www.rivistaaic.it, fasc. n. 3.

RIVOSECCHI G. (2013), *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *La giustizia elettorale*, Atti del Seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012, a cura di E. Catelani – F. Donati – M.C. Grisolia, Napoli, Editoriale Scientifica.

SCOPPOLA P. (1997), *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il mulino.

TRIEPEL H. (2015), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici (1930)*, trad. it. a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, Napoli, Editoriale Scientifica.

TRUCCO L. (2012), *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in www.forumcostituzionale.it.

ZAGREBELSKY G. (1998), *Premessa a C. Mortati, La costituzione in senso materiale (1940)*, Milano, Giuffrè.

ZANON N. (1991), *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè.

ZANON N. (2014), *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quad. cost.*