

I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria

di Ulrike Haider-Quercia

Abstract: The different constitutional provisions and laws on political parties in Germany and Austria – The comparative review highlights the differences of the regulation of the inner democratic order of political parties in Germany and in Austria and how they originate from different concepts of democracy: protected in Germany and neutral in Austria.

Keywords: democratic principle; protected democracy; inner democratic order of political parties; Art. 21 German constitution; Austrian law on political parties.

1. Premessa

La cultura democratica di un Paese si riflette anche nella struttura interna ai partiti, e Germania e Austria - per quanto accumulate dalla lingua e da processi costituenti avvenuti in maniera parallela negli stessi periodi storici - forniscono due esperienze che difficilmente potrebbero essere più diverse.

Il ruolo primario svolto dai partiti nei due *Parteienstaaten*¹ di lingua tedesca si riflette in modo molto diverso a livello di normativa costituzionale e ordinaria dei due ordinamenti. Nel caso della Germania – il più invocato a livello di diritto comparato² - l'obbligo dei partiti di dotarsi di "un ordinamento interno che deve corrispondere ai principi fondamentali della

¹ Vedi ad esempio le pronunce del *Bundesverfassungsgericht* BVerfGE 1, 208 (233 ss); 2, 1 s. 11, 73); 4, 27 (30 s.); 5, 85 (134, 388) nelle quali si afferma la legalizzazione sulla base del *Grundgesetz* dello Stato democratico dei partiti, in quanto essi vengono considerati come strumenti necessari per la formazione della volontà politica del popolo. Cfr. M. Stolleis, *Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, in: VVDStRL, n. 44, 1976, 7 ss. e J.D. Kühne, *Parteienstaat als Herausforderung des Verfassungsstaates*, in: FS Jeserich, 1994, 309 ss. Sull'evoluzione effettiva dell'influenza dei partiti nei procedimenti costituzionali in assenza di una stringente regolamentazione dei partiti in Austria vedi P. Pelinka e M. Welan, *Austria revisited, Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien, 2001. In generale sul ruolo dei partiti per la selezione della rappresentanza nelle democrazie contemporanee si rinvia a T.E. Frosini, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in: P. Carrozza, A. Di Giovine e G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 746 ss.; P. Ridola, *voce Partiti politici*, in: Enciclopedia del diritto, vol. XXXII, Milano, 1982, 66 ss. e G. Cerrina Feroni, *Partiti politici: una regolamentazione giuridica?*, in: Rassegna parlamentare, 2007, 253 ss.

² Cfr. C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla „democrazia interna“ dei partiti*, Padova, 1985 e F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.

democrazia” (art. 21 GG) è sancito direttamente nella Costituzione, circostanza che ha portato ad una (iper-) regolamentazione a livello normativo dei criteri minimi secondo i quali i partiti tedeschi devono strutturare la loro organizzazione democratica interna. Più scarna, si presenta a confronto, la normativa costituzionale austriaca che - anche se il *Bundes-Verfassungsgesetz* del 1920 è storicamente tra la prime Costituzioni a prevedere una costituzionalizzazione (tuttavia molto essenziale) dei partiti³ - nulla prevede riguardo la compatibilità dell'azione o dell'ordinamento interno dei partiti austriaci con la Costituzione, lasciando ad essi uno spazio di autonomia estremamente ampio quanto alla fissazione dei loro principi organizzativi interni.

La diversità delle discipline giuridiche per l'ordine infrapartitico nei due Paesi di lingua tedesca deriva non solo dalla concezione profondamente dissimile che i due ordinamenti adottano nei confronti dei partiti, ma costituisce anche la conseguenza di diversi modelli di democrazia che i due ordinamenti istituiscono. La Costituzione tedesca, come ben noto, realizza un modello di democrazia protetta/difensiva, una *streitbare Demokratie*⁴, laddove il principio democratico viene imposto, garantito e concretizzato da una dettagliata normazione costituzionale e di diritto pubblico, normazione che prende in considerazione in modo specifico anche la funzione e l'organizzazione interna dei partiti.

In Austria, per contro, il riferimento dell'art. 1 del *B-VG* che sancisce il principio democratico dell'ordinamento, non trova applicazione a soggetti di diritto privato, tra cui i partiti politici, e di conseguenza sono assenti, nell'ordinamento austriaco, precise direttive impartite dal diritto costituzionale in relazione alla funzione e all'organizzazione democratica interna dei partiti. Questi possono, quindi, operare con maggiore libertà e autonomia nell'ambito dei limiti consentiti dalla legislazione in generale. I diversi atteggiamenti normativi nei confronti dei partiti, le cui funzioni vengono concepite dal diritto costituzionale in maniera rilevante nel caso tedesco rispetto alla concezione austriaca - quest'ultima riconoscendo il partito soprattutto come organizzazione volta a presentarsi alle elezioni⁵ - si

³ Cfr. H. Triefl, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, p. 12.

⁴ Per la definizione della *streitbare Demokratie* come modello costituzionale tedesco e il suo strumentario discusso in modo controverso si rinvia a J. Lameyer, *Streitbare Demokratie*, 1978, 13 ss; A. Sattler, *Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie*, 1982, Baden-Baden 19 ss.; J. Becker, *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, in: J. Isensee e P. Kirchhof (cur.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VII, Heidelberg, 1992, par. 167 n. 14 ss; M. Sichert, *Das Parteiverbot in der wehrhaften Demokratie, Keine Toleranz gegenüber den Feinden der Toleranz?*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 2001, 671 ss.; M. Thiel (cur.), *Wehrhafte Demokratie*, München, 2003, p. 173 ss; H.-J. Papier e W. Durner, *Streitbare Demokratie*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2003, 340 ss. e M. Morlok, *Parteiverbot als Verfassungsschutz – ein unauflösbarer Widerspruch?*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 2001, 2931 ss.

⁵ È noto che a questa concezione più riduttiva della funzione dei partiti si fa prevalentemente riferimento negli studi di scienza della politica. Per tutti vedi G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976.

riflettono in maniera marcata anche negli aspetti più rilevanti per la democrazia interna dei partiti, ovvero per la selezione e composizione degli organi dirigenziali dei partiti e la selezione delle candidature per le elezioni⁶. In entrambe le esperienze costituzionali emerge che è soprattutto l'ultimo aspetto delle regole interne dei partiti a costituire – per motivi ben diversi – il *nervus rerum* della democrazia dei partiti.

2. Germania: Il rilievo costituzionale dell'organizzazione democratica interna dei partiti come elemento della democrazia protetta

Il *Grundgesetz* riconosce rilievo costituzionale non solo esplicitamente ai partiti, ma anche alla loro organizzazione interna, laddove sancisce all'art. 21, 1° c. che “i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi democratici.” La ragione di questo ampio riconoscimento costituzionale del ruolo dei partiti e della loro *innere Ordnung* – che oggi costituisce parte del principio democratico fondamentale e immodificabile ai sensi dell'art. 79, 3° c. GG della Costituzione tedesca⁷ – si può rinvenire nello spirito storico in cui il *Grundgesetz* fu elaborato e nella concezione costituzionale della democrazia (protetta) attraverso strumenti giuspubblicistici sottesi ad esso. Il riconoscimento della loro centrale funzione per la formazione della volontà statale consente anche la possibilità di vietare quei partiti non compatibili con i valori e principi liberal-democratici⁸.

Per comprendere il significato dell'art. 21 GG occorre ricordare che nel periodo dell'elaborazione del *Grundgesetz* erano ancora ben presenti le esperienze della Repubblica di Weimar, ed è noto che con le nuove previsioni costituzionali si è cercato di proteggere il sistema democratico e di evitare le debolezze e l'instabilità del sistema della Costituzione di Weimar del 1919, che avevano causato il fallimento del sistema democratico instaurato all'indomani della fine della prima guerra mondiale. Se la Costituzione di Weimar⁹ manifestava ancora un approccio difensivo nei confronti dei partiti,

⁶ Su questi aspetti si rinvia per l'ambito italiano a G. Pasquino, Art. 49, in: G. Branca e A. Pizzorusso (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna e Roma, 1992, 25 ss. Sul significato della selezione dei candidati vedi R. Vignati, *Trasformazioni dei partiti politici, democrazia interna e selezione dei candidati*, in: R. Raniolo (cur.), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, 2004, 121 ss.

⁷ Cfr. M. Morlok, *Art. 21 GG*, in: H. Dreier (cur.) *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, 1998, 298.

⁸ Sul più recente caso in tema di compatibilità costituzionale dei partiti politici riguardante il Partito Nazionaldemocratico, il quale non è stato vietato ma escluso dal finanziamento pubblico, si rinvia al commento di A. Zei, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in: *Nomos, Le attualità del diritto*, n. 1/2017.

⁹ Per i tratti salienti del modello costituzionale di Weimar in comparazione con la Costituzione repubblicana italiana del 1948 vedi P. Hilpold, *Italien: Die Verfassung vom 1. Jänner 1948*, in: R. Voigt (cur.), *Aufbruch zur Demokratie, Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für die demokratische Republik*, Baden-Baden, 2020, 923 ss.

sancendo, ad esempio, all'art. 130 che "I funzionari pubblici devono servire alla collettività e non ad un partito"¹⁰, l'art. 21 del *Grundgesetz* adotta l'approccio opposto e descrive esplicitamente il ruolo centrale dei partiti per la rappresentanza popolare ("*Die politischen Parteien wirken bei der Willensbildung des Volkes mit*"), affermando con ciò il loro status come istituzione (quasi) costituzionale. È tale riconoscimento delle funzioni costituzionali dei partiti a giustificare la previsione di ampi requisiti normativi volti a garantire un grado minimo di democrazia interna, requisiti che corrispondono ad un livello di legittimità simile a quella degli organi statali¹¹.

L'importanza che l'ordinamento individua nell'ordine interno dei partiti emerge anche dalla circostanza che, in tutte le proposte per la nuova Costituzione che si erano susseguite nell'immediato Secondo dopoguerra, è stato fatto esplicito riferimento all'organizzazione democratica interna dei partiti a differenza, ad esempio, del principio di trasparenza dei finanziamenti dei partiti, che è stato inserito solo poco prima del completamento dei lavori preparativi del GG¹². In questo, la genesi del modello di democrazia interna del GG si differenzia da quella austriaco – di cui si parlerà nel dettaglio più avanti – ma anche dalla normativa italiana, dove le regole minime legislativamente previste per la struttura interna dei partiti non sono state inserite per esigenze autonome e funzionali dell'intero sistema democratico, ma come elemento di legittimazione per la previsione e il riconoscimento del finanziamento pubblico dei partiti¹³.

Il comitato di esperti di *Herrenchiemsee* che aveva preparato il testo della Costituzione, composto dai rappresentanti dei *Länder*, era, per contro, sin dall'inizio mosso dal convincimento che i partiti, in quanto associazioni di rilevanza politica, possano tenere adeguatamente conto delle esigenze e degli interessi di partecipazione dei cittadini solo se sono organizzati secondo principi democratici¹⁴. L'idea di prevedere strumenti a protezione dell'ordinamento costituzionale anche relativamente ai partiti è stata determinata anche dal fatto che dopo il 1945, sotto la protezione delle forze armate, si è affermato a livello dei *Länder* un sistema partitico capace di canalizzare adeguatamente le discussioni politiche. È in queste circostanze, che si è evidenziato il ruolo costituzionale svolto dai partiti per la ricostruzione democratica del Paese, e che si è affermata la convinzione che "partiti strutturati in modo non democratico rappresentassero un pericolo

¹⁰ Questa previsione costituzionale non fu, tuttavia, in grado a rimediare alle costanti instabilità di Governo durante la Repubblica di Weimar, derivanti dalla eccessiva frammentazione dei partiti politici e il loro eccessivo legame a interessi particolari, circostanza che aveva ostacolato la formazione di solide maggioranze di Governo.

¹¹ Cfr. H.D. Jarass e B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Art. 21 GG*, München, 2002, 554.

¹² Cfr. M. Morlok, *cit.*, 255 e T. Maunz, G. Dürig e H. Klein (cur.), *Grundgesetz Kommentar, Art. 21 GG*, 2020, nota 47 ss.

¹³ Cfr. F. Scuto, *cit.*

¹⁴ Cfr. T. Maunz, G. Dürig e H. Klein, *cit.*, nota 142 ss.

per la democrazia e non potessero essere in grado di offrire un valido contributo alla cultura politica, trasformare gli interessi della società in decisioni politiche e reclutare le forze responsabili alla guida del Paese.¹⁵”

La *innere demokratische Ordnung* costituisce, pertanto, una conseguenza necessaria derivante dalla funzione dei partiti di canalizzare le varie istanze politiche e di organizzare la partecipazione dei cittadini nelle questioni riguardanti la collettività, e non (solo) dalla loro capacità di ricevere finanziamenti pubblici per lo svolgimento delle proprie attività. La disciplina tedesca si basa sull'idea che solamente una struttura e dei procedimenti democratici all'interno dei partiti possano assicurare che la partecipazione politica dei cittadini sia effettiva¹⁶. È in questa prospettiva che si attribuisce ai partiti una funzione essenziale per la realizzazione e il mantenimento dell'ordinamento democratico¹⁷.

Come conseguenza di questo approccio, sono solamente i partiti politici – e non anche altre associazioni o gruppi politici – ad essere soggetti ad una regolamentazione della loro struttura interna, disciplinamento che ha contribuito all'affermazione di un modello di legittimazione democratica interna rinvenibile negli statuti di tutti i partiti.

3. La *innere Ordnung* dei partiti tra *Parteiengesetz* e regole elettorali

Per la regolamentazione interna dei partiti ci si riferisce in primo luogo al *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)* del 1967, che tuttavia non esaurisce le fonti determinanti la struttura di base – la *innere Ordnung* – dei partiti politici. Essenziali riferimenti si rinvencono, inoltre, nella normativa elettorale federale e dei *Länder*, regole che integrano e completano, nell'ambito dei processi elettorali infrapartitici, i criteri specificati dalla legge sui partiti¹⁸.

In effetti, il *Parteiengesetz* fornisce una serie di disposizioni più o meno dettagliate¹⁹ che indicano, a grandi linee e in maniera omogenea, la struttura di base che tutti i partiti devono assumere. Così gli artt. 6 ss. della legge sui partiti politici impongono ai partiti di avere uno statuto e un programma scritti che devono essere confermati regolarmente, e forniscono disposizioni circa i contenuti minimi che i singoli statuti dei partiti devono avere. Viene previsto che lo statuto debba indicare espressamente non solo il nome, la

¹⁵ Cfr. G. Cerrina Feroni, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in: G. Cerrina Feroni, F. Palermo, G. Parodi e P. Ridola (cur.), *I 60 anni dalla Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, 2012, 229.

¹⁶ Cfr. M. Morlok, *cit.*, 297 s.

¹⁷ Cfr. H.D. Jarass e B. Pieroth, *cit.*, 564.

¹⁸ Per quanto riguarda la genesi del *Gesetz über die politischen Parteien*, si ricordi che, anche se è stato emanato 18 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è stato comunque una delle prime normative in materia nei Paesi europei. È stata frequentemente novellata, in particolare nel 1994¹⁸, dopo la riunificazione, e da ultimo nel 2018 e nel 2020 per aumentare la parte di cofinanziamento pubblico delle attività dei partiti (BGBl I S. 1116 e BGBl. I S. 1328, 1368). Sulla sua riforma per il sistema politico tedesco riunificato vedi W. Kaltefleiter e K.-H. Naßmacher, *Das Parteiengesetz 1994 – Reform der kleinen Schritte*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1994, 253 ss.

¹⁹ Cfr. G. Cerrina Feroni, *ult.op. cit.*, 232.

sede e l'ambito di attività del partito, ma anche una serie di altri aspetti tra cui le modalità di entrata e uscita dal partito; i diritti e i doveri dei membri; le misure disciplinari; la suddivisione territoriale del partito (art. 7); la composizione e le competenze del Consiglio direttivo e degli altri organi e i contenuti di un ordinamento finanziario conforme a quanto disposto dagli artt. 23-31 della legge sui partiti (art. 9, 2° c. e 23 *PartG*). Ogni statuto deve prevedere, inoltre, alcuni organi del partito e delle sue strutture territoriali (*Gebietsverbände*), tra cui l'assemblea dei membri (*Mitgliederversammlung*), il Consiglio direttivo (*Vorstand*, art. 8) e un Collegio arbitrale (*Schiedsgericht*, art. 14), e viene stabilita anche la composizione attraverso elezioni e il regolare rinnovo/riconferma degli stessi (per il Consiglio direttivo si veda l'art. 11). Per le deliberazioni all'interno di questi organi sono prescritte la segretezza e l'eguaglianza formale del voto (art. 15). Gli statuti devono garantire, inoltre, i diritti dei membri. L'espulsione dal partito può avvenire solo per motivi gravi e in caso di violazione dello statuto, dei principi generali e dell'ordinamento del partito che provochi gravi danni allo stesso. Non sono specificati i requisiti per l'ammissione di nuovi membri, viene unicamente vietato il blocco, anche temporaneo, di assunzioni e l'esclusione generale (ad esempio nei confronti di determinati gruppi di persone) (art. 10 *PartG*)²⁰.

Un elemento centrale della legge sui partiti riguarda il meccanismo con il quale si vuole assicurare il flusso di legittimazione dalla base degli iscritti ai vertici del partito. A questo scopo l'art. 7 della legge sui partiti prevede una suddivisione dei partiti in sezioni territoriali (*Gebietsverbände*), in modo da consentire "ai singoli membri del partito una adeguata partecipazione alla formazione della volontà politica del partito". Su questa base normativa il partito deve essere strutturato su quattro livelli territoriali: in organizzazioni locali (*Ortsverein*, qualora non si tratti di città-stato o di partiti più piccoli che non riescono ad avere una organizzazione in tutti i comuni²¹), organizzazioni circoscrizionali e regionali e dal Comitato federale del partito. Con tale struttura si devono realizzare – come vedremo più avanti non senza criticità per quanto riguarda la loro efficacia – processi decisionali suddivisi in modo verticale tra una molteplicità di centri

²⁰ Per la garanzia del vincolo giuridico imposto ai partiti di dotarsi di strutture democratiche interne, l'ordinamento prevede diversi meccanismi sanzionatori, che comprendono la nullità delle disposizioni degli statuti che non rispettano i criteri previsti dalla Costituzione (o dalla normativa ordinaria di attuazione), o il rifiuto dall'autorità elettorale (*Bundeswahlleiter*) degli statuti presentati che non corrispondono ai criteri minimi previsti dagli artt. 6 ss. della legge sui partiti. La legge sui partiti (art. 38) prevede anche delle sanzioni pecuniarie se lo statuto non regola tutti gli aspetti indicati dalla stessa.

²¹ Cfr. A. Hallermann, *Partizipation in politischen Parteien*, Baden-Baden, 2003, 59.

decisionali²², meccanismi previsti per garantire che ogni decisione infra-partitica sia legittimata e controllata dalla base degli iscritti del partito²³.

Strutturalmente si tratta di proteggere, attraverso questa organizzazione piramidale dei meccanismi selettivi, l'esistenza di una moltitudine di centri di formazione dell'opinione e delle decisioni all'interno del partito. Ognuno di questi livelli territoriali dispone di una autonomia (per le questioni del personale e finanziari), ma nell'insieme sono tenuti a collaborare: ci deve essere un'assemblea democratica dei membri o dei delegati come organo supremo a ogni livello organizzativo verticale²⁴.

Sono questi due, la *Mitgliederversammlung* e la *Delegiertenversammlung*, gli organi ai quali compete un ruolo centrale per la selezione dei candidati del partito per le elezioni al Parlamento e agli altri luoghi della rappresentanza politica. È su di essi, quindi, che si concentra uno degli aspetti più centrali della democrazia interna ai partiti²⁵.

A tal proposito, il *PartG* si limita a prevedere solamente il principio di maggioranza²⁶ e del voto segreto per la selezione dei candidati alle elezioni e rinvia, per la definizione dei meccanismi selettivi, alla normativa elettorale e agli statuti dei partiti (art. 17). L'assenza di una previsione sulle modalità di selezione dei candidati per le elezioni direttamente nel *Parteiengesetz* può in qualche modo anche sorprendere, dato che negli artt. 1, 2° c. e 2 dello stesso si stabilisce che la predisposizione delle liste elettorali e la partecipazione alle elezioni costituiscono essenziali funzioni dei partiti. Così l'art. 2, 2° c. *PartG* stabilisce addirittura che un partito che non partecipi per un periodo superiore a sei anni ad alcuna elezione federale o regionale con una propria proposta di candidati, perda il suo *status* giuridico di partito²⁷.

Sono la legge elettorale federale e le leggi elettorali dei *Länder* a prevedere alcuni criteri che i partiti devono rispettare nei procedimenti di

²² In questa prospettiva è stato evidenziato da M. Morlok che, considerando che la fondazione e l'affermazione di nuovi partiti non è così immediata e comporta il superamento di diversi ostacoli, la regolamentazione dell'ordine interno dei partiti mira anche a consentire lo sviluppo di articolazioni pluralistiche e concorrenziali anche all'interno dei partiti stessi. Cfr. M. Morlok, cit., 229.

²³ *Idem*.

²⁴ La legge sui partiti indica anche gli organi che devono essere previsti dagli statuti e tra i quali vengono ripartiti i poteri e le funzioni che il partito svolge. Ai sensi degli artt. 8 e 9 *PartG* i partiti devono istituire una assemblea dei membri e il Congresso del partito come organo supremo. Ad esso spettano, secondo le competenze previste per le sezioni territoriali, le decisioni relative ai programmi, allo statuto, all'ordinamento contributivo, nonché l'elezione del presidente della sezione territoriale e degli altri membri del Consiglio direttivo. L'assemblea dei membri legittima, tramite elezione, anche l'organo esecutivo di ogni organizzazione territoriale del partito, il Consiglio direttivo (*Vorstand*) (art. 9, 3° e 4° c. *PartG*).

²⁵ Cfr. J. Hofmann-Hoeppl, *Konturen innerparteilicher Demokratie – Kandidatenaufstellung und Grundgesetz*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1994, 378 ss.

²⁶ Con tale previsione si mira a proteggere le minoranze e a garantire il principio di una (ipotetica) alternanza tra correnti di maggioranza e di minoranza.

²⁷ È significativo che il partito perda il suo *status* giuridico di partito anche nel caso in cui esso, per un periodo di sei anni, non adempia all'obbligo di rendicontazione sul suo finanziamento.

selezione dei loro candidati per le elezioni politiche e regionali (la c.d. *Kandidatenaufstellung*). L'art. 21, 5° della legge elettorale federale richiede che ogni candidato – cioè sia quelli delle circoscrizioni elettorali (*Wahlkreiswerber*) sia quelli di lista (*Listenkandidaten*) – debba essere stato eletto dai diversi livelli territoriali del partito, mettendo a disposizione due ipotesi di organi legittimati per le elezioni dei candidati: o l'assemblea plenaria dei membri del partito (*Mitgliederversammlung*) oppure – in applicazione del principio di rappresentanza – l'assemblea dei delegati *ad hoc* (anche essa elettiva) con la funzione di nominare delle liste elettorali (*Delegiertenverfahren*)²⁸. Il principio democratico viene salvaguardato anche dalla previsione del 4° c. dell'art. 21 della legge elettorale, che sancisce che al Consiglio direttivo del partito spetta un mero diritto sospensivo di veto nei confronti dei candidati eletti dell'assemblea dei membri o dei delegati, veto che viene superato con una nuova deliberazione da parte della stessa. Il comma 5° dell'art. in oggetto rinvia, per le regole di dettaglio dei processi elettivi, agli statuti dei partiti. Quindi anche per questo aspetto la normativa si limita a prevedere indicazioni di massima, riconoscendo ai partiti uno spazio discrezionale per l'attuazione dei principi democratici del *Grundgesetz*, positivizzati dalla legge elettorale e dalla legge sui partiti.

I partiti possono, pertanto, scegliere quali dei due procedimenti di legittimazione dei candidati applicare e predisporre, sulla base delle disposizioni contenute nella legge elettorale e nel *Parteiengesetz*, dei dettagli statuari per i meccanismi di legittimazione e soprattutto della composizione dell'assemblea dei delegati, in cui si rispecchiano, pertanto, i propri orientamenti in termini di coinvolgimento democratico della base degli iscritti.

In generale, si può affermare che in passato, nella maggior parte degli statuti, siano stati previsti i *Delegiertenverfahren*, e quindi i meccanismi elettivi maggiormente basati sul principio rappresentativo. Più recentemente si sta affermando la tendenza a prediligere l'elezione dei candidati nell'assemblea dei membri, che costituisce il luogo in cui si realizza la più ampia rappresentanza del partito in quanto composto da tutti gli iscritti²⁹. Così oggi il *Delegiertenverfahren* risulta prevalente nei partiti più numerosi quali *CDU* e *SPD*, mentre tutti gli altri partiti più piccoli hanno basato i meccanismi di selezione dei candidati sull'assemblea più estesa degli iscritti.

²⁸ L'assemblea elegge il rispettivo comitato direttivo, il suo presidente, vicepresidente ma anche i delegati per il livello organizzativo superiore. È all'interno di questi meccanismi di delega che viene garantito il diritto fondamentale di partecipazione democratica degli iscritti al partito riguardo la selezione dei candidati per l'accesso al Parlamento e agli altri luoghi istituzionali in cui le domande sociali si traducono in decisioni collettivamente vincolanti.

²⁹ Cfr. S. Schüttemeyer e R. Sturm, *Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen: Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2005, 542.

La normativa prevede anche delle sanzioni qualora, nella composizione delle liste di candidati per le elezioni, siano stati violati i principi democratici. In tal caso, dopo le verifiche dell'autorità elettorale, le liste possono non essere ammesse alle elezioni. In virtù del fondamentale carattere democratico che i procedimenti elettorali per il Parlamento devono dimostrare in ogni fase, la composizione della lista dei candidati eventualmente in contrasto con le regole democratiche può comportare anche l'annullamento delle elezioni politiche³⁰.

La normativa del *Parteiengesetz* e della legge elettorale garantisce, pertanto, che la selezione dei candidati all'interno dei partiti si basi sugli stessi principi democratici generali previsti per le elezioni (ed in particolare dall'art. 38, 1° c. GG), alle quali i candidati determinati dai partiti secondo i meccanismi legislativamente previsti dovranno concorrere.

L'ordinamento tedesco costituisce quindi uno dei pochi ordinamenti - se non anche l'unico - a prevedere, tra i criteri giuspubblicistici per l'ordinamento democratico interno dei partiti, anche regole omogenee riguardanti la selezione dei candidati alle elezioni. Nella legge sui partiti, nella legge elettorale e negli statuti dei partiti trova quindi attuazione l'obbligo costituzionale democratico interno dei partiti ai sensi dell'art. 21 GG direttamente applicato anche ai processi di selezione dei candidati delle liste con le quali un partito concorre alle elezioni³¹.

4. *Parteienrecht vs. Parteienrealität*

Dall'entrata in vigore del *Grundgesetz* l'evoluzione giuridica della democrazia dei partiti in Germania è continuamente accompagnata da uno spettro di riflessioni particolarmente ampie a livello dottrinario. Le problematiche evidenziate sono molteplici e riguardano soprattutto la tensione delle previsioni omogenee del *Parteiengesetz* con la libertà di fondare partiti politici³² e la compatibilità della prassi democratica dei partiti con

³⁰ Cfr. M. Morlok, *cit.*, 300. In tal caso è stato tuttavia affermato dal Tribunale costituzionale (in particolare BVerfGE 89, 243) che violazioni delle regole statutarie per la *Kandidatenaufstellung* acquisiscono rilevanza per l'affermazione di irregolarità elettorali solamente se ciò costituisce una violazione anche di uno dei principi costituzionali per le elezioni democratiche.

³¹ Si può osservare come lo statuto della CDU e degli altri partiti continuano ad operare sulla base di strutture interne simili, quadro dal quale si discosta, in parte, lo statuto della SPD che prevede una struttura più diversificata.

³² Cfr. U. Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart, 1963; U. Müller, *Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien*, Mainz, 1967; B. Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, Berlin, 1968; U. v. Alemann, *Mehr Demokratie per Dekret. Innerparteiliche Auswirkungen des deutschen Parteiengesetzes*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1973, 181; H. Trautmann, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, Berlin, 1975; U.E. Heinz, *Organisation innerparteilicher Willensbildung. Satzungen und innerparteiliche Demokratie*, Frankfurt am Main, 1987; P.M. Huber, *Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems*, in: *JuristenZeitschrift*, 1994, 689 ss.; D. Grimm, *Die Parteien*, in: E. Benda e.a., *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1995, 622 ss. e K.-R. Korte e.a., *Parteiendemokratie in Bewegung, Organisations- und Entscheidungsmuster der deutschen Parteien*, Baden-Baden, 2018.

l'attuale quadro giuridico³³. In questa prospettiva è stata analizzata anche la compatibilità costituzionale delle misure, previste a livello degli statuti, finalizzate a realizzare un'eguaglianza nell'accesso alle cariche elettorali tra uomini e donne³⁴.

Attualmente il dibattito è maggiormente incentrato sulla questione se il modello di democrazia interna sia ancora aggiornato e corrispondente alle attuali esigenze dei partiti che nella realtà applicativa non riescono più a realizzare quell'estesa partecipazione degli iscritti alle decisioni politiche così come prevedrebbe la norma. Ciò è una conseguenza delle più recenti trasformazioni dell'istituto "partito", ed in particolare della costante riduzione del numero degli iscritti e della loro partecipazione sempre meno attiva nei processi decisionali dei partiti.

Senza voler entrare nelle ragioni di questa *Parteienverdrossenheit* che si evidenzia anche in Germania, è interessante ricordare che i partiti tedeschi hanno perso in media circa un terzo della loro base degli iscritti negli ultimi due decenni³⁵. Questo dato, che incide sulla funzione di rappresentanza democratica svolta dai partiti, non è sfuggito certamente al Tribunale costituzionale, il quale ha tuttavia esplicitamente affermato che tale ridimensionamento numerico degli iscritti – pur avendo comportato una parziale perdita della capacità aggregativa dei partiti – non ha ancora una estensione tale da diminuire il ruolo essenziale svolto dai partiti come veicolo di mediazione tra la società e i luoghi istituzionali dello Stato (ed in primo luogo con il ramo elettivo del Parlamento) e pertanto non è venuta meno la loro legittimazione democratica³⁶.

La dottrina ha messo in rilievo come la concezione del modello di democrazia interna dei partiti predisposto dal *GG* è fortemente basata sull'immagine del partito come *Mitgliederpartei*³⁷, e quindi su un concetto di partito con una estesa base di iscritti e fortemente ancorato all'idea di una effettiva possibilità che essi possano influire sui processi decisionali interni ai partiti e sulla formazione e crescita futura dei membri del partito. È infatti attraverso i membri che il partito riesce a collegarsi con le istanze presenti nel tessuto sociale³⁸ e ciò presuppone che all'interno del partito si svolga uno scambio vivace con la società e il popolo. Che il buon funzionamento del

³³ Così già K. Hesse, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in: VVDStRL, 1959, 11 ss.; M. Stolleis, *cit.*, 13 s. K. Groh, *Der Wandel von Mitgliederparteien zu Wählerparteien – Setzt das Grundgesetz einen bestimmten Parteitypus voraus?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2012, 789.

³⁴ Cfr. S. Raasch, *Frauenquoten und Männerrechte*, Baden-Baden, 1991; A. Peters, *Frauenquoten im Rechtsvergleich. Neueste Entwicklungen im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika sowie im Europarecht*, in: Jan C. Joerden (cur.), *Diskriminierung, Anti-Diskriminierung*, Heidelberg, 1996, 235 ss. e G. Cerrina Feroni, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in: S. Merlini (cur.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, 2009, 159 ss.

³⁵ Cfr. K. Groh, *cit.*, 788.

³⁶ Cfr. BVerfGE 24, 300; BVerfGE 91, 276 e BVerfGE 91, 262.

³⁷ Sulla concezione come *Mitgliederpartei* ha inciso maggiormente l'idea del partito plebiscitario elaborato da Gerhard Leibholz.

³⁸ Cfr. K. Groh, *cit.*, 788 s.

sistema sia fondato anche sulla numerosità della base dei membri iscritti ai partiti, è stato sottolineato anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale afferma che più alto è il numero dei membri del partito – e quindi dei soggetti che possono esercitare i diritti di partecipazione infrapartitica – più estesa è la base di legittimazione del singolo partito per la partecipazione alla formazione della volontà del popolo e dello Stato³⁹.

L'effettiva partecipazione è stata alterata non solo dalla diminuzione numerica degli iscritti ai partiti, ma anche dal fatto che la maggior parte dei membri del partito non partecipa più attivamente alle attività dei partiti, situazione che comporta che i processi decisionali vengono gestiti e definiti soprattutto da politici di professione⁴⁰. Nella prassi si può osservare come le organizzazioni partitiche, soprattutto a livello dei *Länder*, riescono con un certo successo ad influenzare le scelte strategiche del partito anche a livello federale, imponendo le proprie posizioni o bloccando imposizioni dai vertici federali. Al contempo, emerge anche la necessità che le questioni quotidiane del partito vengano gestite in maniera accentrata dagli organi centrali composti da politici professionisti, dissolvendosi, quindi, la realizzazione del pluralismo interno ai partiti richiesto dalla normativa.

Di fronte all'attrattività in calo dello strumento-partito per la partecipazione dei cittadini alle decisioni statali, la dottrina ha messo in rilievo che, più che la scelta tra assemblea dei membri e assemblea dei delegati per la legittimazione dell'attività, è importante il numero degli effettivi partecipanti agli incontri organizzativi e di selezione dei candidati dei partiti. La diminuzione del numero degli iscritti costituisce anche uno dei motivi per cui oggi viene maggiormente privilegiato dai partiti tedeschi il metodo dell'assemblea dei membri (e non dei delegati). La pratica decisionale all'interno dei partiti sembra, quindi, cedere e discostarsi dagli ideali posti dalla Legge fondamentale e del *Parteiengesetz*.

In un saggio in tema di democrazia interna dei partiti tedeschi sul volume celebrativo dei 70 anni del *Bundes-Verfassungsgericht*, Ginevra Cerrina Feroni⁴¹ ha messo in rilievo come la regolamentazione democratica dei partiti in Germania – anche se all'avanguardia su certi aspetti – non considera un aspetto che per contro è previsto dalle più recenti legislazioni elettorali di diversi altri Paesi⁴²: né nell'art. 21 GG né nel *Parteiengesetz* e nella legge elettorale federale si rinvergono disposizioni specifiche relative alla parità di accesso alle cariche elettorali tra uomini e donne o alla necessità di prevedere le c.d. "quote rosa"⁴³. La regolazione di tale ambito è dunque

³⁹ Cfr. O. Niedermayer, *Innerparteiliche Partizipation. Zur Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern am parteiinternen Willensbildungsprozess*, in: O. Niedermayer e R. Stöss (cur.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Wiesbaden, 1993, 230 ss.

⁴⁰ Cfr. S. Bukow, *Die professionalisierte Mitgliederpartei*, Heidelberg, 2013.

⁴¹ Cfr. G. Cerrina Feroni, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata, op. cit.*, 159 ss.

⁴² Cfr. in particolare le normative sui partiti in Francia, Spagna, Portogallo, Belgio e Slovenia.

⁴³ Ad oggi, ogni tentativo di inserire una legge sulle pari opportunità alle cariche

lasciata alla libertà dei singoli partiti, che nel campo dei principi generali dell'eguaglianza elettorale⁴⁴, hanno introdotto, anche in assenza di una regolamentazione vincolante al riguardo, diversi strumenti per rafforzare la rappresentanza delle donne secondo gradi e modalità molto diversi⁴⁵. Le misure a favore della partecipazione politica femminile sono state integrate in modo e con forza diversi negli statuti di tutti i partiti tedeschi, rispecchiandosi, quindi, in tale ambito maggiormente le specificità dei singoli partiti e le diverse dinamiche democratiche esistenti al loro interno, determinate dalla diversità dei loro programmi ed obiettivi e dalle loro tradizioni politiche.

Dalle evoluzioni del modello democratico dei partiti del GG emerge, quindi, che non è solamente attraverso una regolamentazione dettagliata dell'ordine democratico interno che si può garantire una partecipazione attiva ed effettiva degli iscritti alla *Mitgliederpartei*, potendo la Costituzione e la legge sui partiti politici creare solamente il quadro giuridico per favorire le tendenze democratiche già esistenti all'interno del partito.

5. Austria: Assenza di standardizzazione e diversità dei metodi democratici

Il *Bundes-Verfassungsgesetz* del 1920 (*B-VG*) fu una delle prime Costituzioni a menzionare, alla fine della Prima guerra mondiale, i partiti politici nel testo costituzionale. I riferimenti ai partiti nel *B-VG* riguardano soprattutto il loro ruolo nella formazione dell'indirizzo politico, in quanto le norme costituzionali riferite ad essi concernono la composizione della Sottocommissione della Commissione permanente del *Nationalrat* secondo il criterio proporzionale, prevedendo che ogni partito eletto nel Parlamento debba essere rappresentato con almeno un membro (art. 55 *B-VG*). Il criterio proporzionale viene impiegato anche per la selezione dei membri e dei Presidenti del *Bundesrat* (artt. 35 e 36 *B-VG*) stabilendo, inoltre, che almeno un mandato debba essere riconosciuto al secondo partito rappresentato nella dieta del *Land*.

elettive è stata dichiarata incostituzionale da parte dei giudici costituzionali (federali e dei *Länder*) in quanto considerata incompatibile con i principi elettorali e la libertà dei partiti. La Costituzione riconosce solamente un punto di riferimento per le elezioni, cioè il popolo e l'elettorato nella sua unità, senza alcuna distinzione. L'unico limite giuridico che i partiti incontrano è il divieto di escludere un sesso o dei gruppi sociali tra i loro membri, ma nulla viene specificato sulla composizione delle liste, a prescindere del metodo di elezione democratica coinvolgente la base dei membri.

⁴⁴ Cfr. M. Morlok, cit., 304. La concreta estensione del diritto elettorale con quote per le donne compatibile con i dettami della Costituzione è tuttora dibattuta. Si veda tra i vari I. Ebsen, *Verbindliche Quotenregelungen für Frauen und Männer in Parteistatuten*, Heidelberg 1988 e S. Boshammer e M. Kayß (cur.), *Halbe-Halbe? Zur Gerechtigkeit der Frauenquote*, Münster, 2000.

⁴⁵ Per una disamina dell'autoregolazione di questo ambito negli statuti dei partiti tedeschi più importanti si rinvia a G. Cerrina Feroni, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, op. cit., 159 ss.

L'attuale testo della Costituzione fa riferimento ai partiti politici, anche in relazione al funzionamento delle competizioni elettorali, menzionandoli come partiti rappresentati nel *Nationalrat* o come partiti che concorrono alle elezioni (*wahlwerbende Partei*; ad esempio artt. 26, 26a e 95 *B-VG*)⁴⁶, e in termini di incompatibilità, laddove si stabilisce, ad esempio, che non possono appartenere alla Corte costituzionale gli impiegati o i funzionari di un partito politico (art. 147, 4° c. *B-VG*).

Nessuna indicazione esplicita e diretta si rinviene, per contro, relativamente alla funzione e al ruolo dei partiti nell'ordinamento repubblicano e alla loro organizzazione interna. Ciò è espressione dell'atteggiamento estremamente prudente del legislatore costituzionale austriaco laddove nel 3° c. dell'art. 1 del *Parteiengesetz* (che costituisce una disposizione di rango costituzionale) stabilisce che l'attività dei partiti non può essere ristretta da alcuna limitazione giuridica derivante da norme specifiche. In questo modo si riconosce ai partiti un'ampia ed incondizionata libertà di operare nell'ordinamento costituzionale nel solo rispetto della normativa ordinaria generale, riconoscendo in maniera indiretta, quindi, una discreta libertà di manovra alla dirigenza dei partiti.

Manca una definizione della funzione dei partiti o un riferimento relativo al ruolo dei partiti per il funzionamento del sistema democratico nel testo della Costituzione del 1920/1929, la quale è stata poi reintrodotta in maniera invariata nel 1945 nel nuovo ordinamento democratico⁴⁷. Così in Austria non è stata elaborata una nuova Costituzione dopo la fine del secondo conflitto mondiale come è avvenuto nello stesso periodo in Germania, passaggio che avrebbe costituito occasione per discutere ed elaborare le esperienze della debole democrazia parlamentare della prima Repubblica e la mutazione dell'ordinamento in uno Stato totalitario. È importante rilevare che la reintroduzione del *B-VG* del 1920/1929 è stata completata da un nuovo patto tra i partiti di collaborare nelle coalizioni di governo e di canalizzare le istanze sociali ed economiche in sedi esterne rispetto al Parlamento (il sistema camerale e di associazioni che si afferma a questo scopo nel Secondo dopoguerra prende il nome di *Sozialpartnerschaft*), accordo che costituiva la nuova *Realverfassung* del Paese e che tutt'oggi ha dei riflessi sul funzionamento istituzionale avendo come principali attori nelle relazioni costituzionali i partiti politici, ed in particolare i due partiti

⁴⁶ Sul fatto che i partiti vengono menzionati solo marginalmente a livello costituzionale vedi H. Schambeck, *Politische Parteien und österreichische Staatsrechtsordnung*, in: H. Mayr, C. Jabloner, R. Laurer, K. Ringhofer e R. Thienel (cur.), *Staatsrecht in Theorie und Praxis, Festschrift für Robert Walter*, Wien, 1991, 605. La circostanza che la Costituzione del 1920 non disciplini esplicitamente il ruolo e l'organizzazione dei partiti non indica, tuttavia, una situazione di disinteresse del costituente per la selezione della rappresentanza politica. In effetti, gli artt. 26 e 95 *B-VG* sanciscono, per contro, il criterio proporzionale per le elezioni delle Assemblee federali e dei *Länder*, e l'art. 55 *B-VG* per la composizione delle Commissioni parlamentari, che richiede l'esistenza dei partiti (organizzati in gruppi parlamentari) nel Parlamento. Sull'evoluzione e l'impatto del sistema elettorale proporzionale della Costituzione austriaca vedi G. Delledonne, in: *Percorsi costituzionali*, n. 3/2019, 883 ss.

⁴⁷ Cfr. M. Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria. A contextual Analysis*, Oxford, 2011, 13.

tradizionalmente più influenti (*ÖVP* e *SPÖ*) e la fitta rete di camere ed associazioni ed essi collegati⁴⁸.

La realtà dei rapporti istituzionali è pertanto maggiormente determinata dai partiti il cui ruolo si è esteso oltre la funzione di rappresentanza ora specificata nella legge sui partiti, essendosi sostituito alle istituzioni costituzionali nella determinazione della vita politica dello Stato ed avendo esteso la propria influenza in tanti campi della vita della collettività. Se ciò ha condotto ad una situazione rinvenibile anche in altri ordinamenti, situazione che la dottrina italiana ha racchiuso nel concetto di partitocrazia⁴⁹, bisogna tenere presente anche un'altra specificità tipicamente austriaca: il più ampio ruolo svolto dai partiti non si limita a fare da filtro alla volontà del corpo elettorale, ma essi esercitano una grande influenza anche nelle sfere extra-istituzionali che comprendono la vita sociale ed economica del Paese, nonché aspetti della vita privata delle persone. Il forte radicamento dei partiti deriva anche dal fatto che alla sfera d'influenza dei partiti sono state legate numerose organizzazioni di interessi settoriali e di socializzazione dei cittadini, come associazioni sportive, studentesche, automobilistiche, dei pensionati e simili. Anche l'industria pubblica, le banche, gli organismi assicurativi previdenziali e il sistema scolastico sono organizzati prevalentemente sulla base degli interessi dei (due maggiori) partiti⁵⁰. Questa preminenza dei partiti politici in Austria, che, di fatto più che in altri contesti, si sono affermati non solo come parti indispensabili della realtà costituzionale, ma anche nella sfera extra-istituzionale, si riflette solo in maniera marginale nel testo della Costituzione e nella più recente normativa pubblicistica attualmente applicabile ai partiti. Ciò sembra essere anche il motivo per cui né a livello dottrinario né a livello politico viene rivendicata una normazione pubblicistica più dettagliata dell'organizzazione interna dei partiti e finalizzata a favorire lo sviluppo di una loro democrazia interna⁵¹.

Vi è però anche un altro motivo per cui ad oggi non è stata mai avvertita la necessità di regolamentare l'organizzazione interna ai partiti, motivo che deriva dalla Costituzione stessa e che evidenzia l'approccio neutrale dell'ordinamento austriaco nei confronti del modello democratico in esso realizzato. La Costituzione non prevede limiti alla sua modifica e ciò consente teoricamente anche un'abolizione della democrazia stessa attraverso il meccanismo previsto dall'art. 44, 3° c. *B-VG* per la revisione totale della Costituzione (revisione che riguarda i principi fondamentali

⁴⁸ Sia concesso di rinviare al mio libro, *La forma di governo della Grande coalizione, Il parlamentarismo Austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 2019, 119 ss.

⁴⁹ Vedi la voce di T.E. Frosini, *Partitocrazia*, in: M. Ainis (cur.), *Dizionario costituzionale*, Bari, 2000.

⁵⁰ Cfr. M. Stelzer, *cit.*, 41.

⁵¹ Per una simile riflessione sull'aspetto della carenza di una adeguata disciplina giuridica per il finanziamento dei partiti vedi M. Stelzer e T. Radatz, *Österreichische Parteienfinanzierung nach "Ibiza": Transparenz oder Kartell?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2020, 10 ss.

dell'ordinamento), che può essere operata con referendum obbligatorio. La recente dottrina tende, tuttavia, ad escludere tale possibilità di superare l'ordinamento democratico impiegando strumenti previsti a livello costituzionale⁵², ma si afferma che una conseguenza del modello democratico del *B-VG* è che l'ordinamento non mette a disposizione strumenti per vietare partiti politici con programmi antidemocratici e tollera anche partiti la cui struttura interna non sia basata su principi democratici⁵³.

6. Indeterminatezza della disciplina e coinvolgimento di soggetti esterni ai partiti nella formazione della volontà

Il silenzio del *B-VG* nel definire il ruolo e l'organizzazione dei partiti sorprende, non solo perché sin dall'inizio della Repubblica i partiti hanno costituito gli elementi principali sempre più necessari nei rapporti politici (così come gli stessi hanno costituito anche la vera forza creatrice della Costituzione del 1920⁵⁴ e della scelta costituzionale nel secondo dopoguerra⁵⁵), ma anche perché i redattori del *B-VG* avevano ben presente questo ruolo centrale dei partiti nello Stato costituzionale. È ben noto che la Costituzione austriaca sia fortemente influenzata da Hans Kelsen, che in prima persona aveva coordinato i lavori di redazione del testo del *B-VG* e che nei suoi lavori scientifici – pubblicati durante il periodo della Costituzione di Weimar – ha sottolineato l'assoluta rilevanza dei partiti per la vita costituzionale e la loro organizzazione interna⁵⁶. Nonostante le numerose proposte ed elaborazioni che permeano i suoi scritti e in cui egli lega la normazione dell'organizzazione interna dei partiti al controllo democratico dei suoi vertici, la Costituzione austriaca è sprovvista di ogni riferimento in tal senso. Anche nel secondo dopoguerra, quando le richieste evidenziate da Kelsen per una democratizzazione interna dei partiti sono state nuovamente valorizzate, tanto da stimolare la formulazione dell'art. 21

⁵² Questa interpretazione secondo la quale la democrazia possa essere abolita con meccanismi democratici è stata, per contro, ampiamente contestata da P. Pernthaler, *Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur*, Wien, 1998, 80 ss.

⁵³ Cfr. M. Stelzer, *Innerparteiliche Demokratie. Anmerkungen zu einer verfassungs- und parteirechtlichen Debatte*, in: M. Akyürek, D. Jahnle e G. Baumgartner (cur.), *Staat und Recht in europäischer Perspektive, Festschrift für Heinz Schäffer*, Wien, 2006, 780 il quale considera questa interpretazione, tuttavia, non più compatibile con le basi fondamentali dell'ordinamento anche in virtù degli impegni internazionali assunti dallo Stato austriaco, ed in particolare il rispetto della CEDU e del modello democratico da essa garantito.

⁵⁴ Cfr. H. Widder, *Parlamentarische Strukturen im politischen System, Zu Grundlagen und Grundfragen des österreichischen Regierungssystems*, Berlin, 1979, 229.

⁵⁵ Cfr. T. Öhlinger e H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, 2016, 22

⁵⁶ „Die moderne Demokratie beruht geradezu auf den politischen Parteien, deren Bedeutung um so größer ist, je stärker das demokratische Prinzip verwirklicht ist. Angesichts dieses Umstandes sind die – bisher freilich nur schwachen – Tendenzen begreiflich, die politischen Parteien verfassungsmäßig zu verankern, sie auch rechtlich zu dem zu gestalten, was sie faktisch schon längst sind: zu Organen der staatlichen Willensbildung.“, in: *Vom Wert und Wesen der Demokratie*, Tübingen, 1920 e 1929.

del *Grundgesetz*⁵⁷, processi simili di democratizzazione non si sono evidenziati.

Si dovette aspettare fino al 1975 per superare l'iniziale fase agnostica dell'ordinamento austriaco nei confronti dei partiti, quando, durante il Governo monocolore guidato da Bruno Kreisky, è stata inserita nell'ordinamento la prima legge sui partiti politici (*Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien*). La parte centrale del *Parteiengesetz* austriaco⁵⁸, profondamente riformato nel 2012 e successivamente più volte modificato⁵⁹, riguarda il finanziamento pubblico dei partiti⁶⁰, ma si rivolge anche all'ordinamento interno dei partiti, prevedendo alcuni contenuti minimi che gli statuti dei partiti devono disciplinare. Così l'art. 1, 4° c. del *Parteiengesetz* sancisce che in ogni statuto devono essere previsti gli organi del partito – tra cui obbligatoriamente un organo di direzione, un'assemblea dei membri e un organo di controllo –, i diritti e doveri degli iscritti, la struttura territoriale del partito e le disposizioni per il suo scioglimento. Non vengono forniti ulteriori criteri per l'impostazione dei processi decisionali interni, né regole per la definizione delle liste dei candidati e quelle per adottare le decisioni. Così, a differenza della normativa tedesca, in Austria nessuna legge richiede che i candidati della lista elettorale debbano essere selezionati attraverso elezione all'interno del partito.

Uno degli aspetti più significativi è costituito dall'art. 1, 1° c. del *Parteiengesetz*, che ha rango di diritto costituzionale (ed integra, quindi, il testo del *B-VG*)⁶¹ e che riconosce per la prima volta a livello costituzionale il ruolo dei partiti come elemento essenziale dell'ordinamento democratico della Repubblica d'Austria (*wesentlicher Bestandteil der demokratischen Ordnung der Republik Österreich*) e con ciò una posizione particolare dei partiti nell'ordinamento costituzionale austriaco⁶².

⁵⁷ Cfr. M. Feldmann, *Parteien(staats)theorie von Hans Kelsen*, in: *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2019, 37.

⁵⁸ BGBl. I 56/2012

⁵⁹ BGBl. 84/2012, BGBl. 25/2018, BGBl. 31/2019, BGBl. 55/2019, BGBl. 24/2020. Le novelle successive al 2012 non hanno modificato il quadro giuridico dello statuto democratico dei partiti, essendo intervenuta unicamente sul modello di finanziamento dei partiti, e in particolare sugli aspetti di maggiore trasparenza delle donazioni ai partiti. Cfr. M. Stelzer, *Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich*, in: S. Bukow, U. Jun e O. Niedermayer (cur.), *Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteidemokratie*, Wiesbaden, 2016, 131 ss. e idem e T. Radatz, *cit.*, 10 ss.

⁶⁰ Cfr. M. Stelzer, *Parteienfinanzierung und Chancengleichheit in der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes*, in: P. Häberle, M. Morlok e V. Skouris (cur.), *Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos*, Baden-Baden, 2003, 65 e R. Thienel, *Die Finanzierung politischer Parteien in Österreich*, in: G. Manssen (cur.), *Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive*, Frankfurt a.M., 2000, 49.

⁶¹ La Costituzione austriaca consente all'art. 44, 1° c. la creazione di diritto costituzionale all'interno di leggi ordinarie federali. Sulle conseguenze di questa disposizione di diritto positivo per l'estrema frammentazione del diritto costituzionale austriaco sia consentito di rinviare a U. Haider-Quercia, *100 anni di stabile flessibilità*, in: *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2019, 713 ss.

⁶² Cfr. B. Wieser, *Kommentar zu § 1 ParteienG*, in K. Korinek e M. Holoubek (cur.),

Al secondo comma della stessa disposizione (che ha invece rango di diritto ordinario) viene specificato che questa natura di essenzialità per la democrazia consiste soprattutto nella funzione di influenzare i processi decisionali dello Stato attraverso la partecipazione alle elezioni delle Assemblee rappresentative⁶³. Questa nozione giuridica, che comprende i partiti non nel senso lato di partiti politici, ma come *Wahlparteien* (*wahlwerbende Parteien*), si collega al concetto restrittivo di partito elaborato da G. Sartori, che lo comprende come organizzazione permanente composta da persone per presentarsi con candidati ad elezioni volte a concorrere alle cariche elettive. Le espressioni *wahlwerbende Partei* e *Wahlpartei* vengono impiegate esplicitamente anche dalla Costituzione, in particolare dall'art. 26a *B-VG*, che stabilisce che le autorità elettorali devono essere composte da rappresentanti dei *partiti concorrenti alle elezioni*, e dall'art. 117, 5° c. *B-VG*, che stabilisce che i *Wahlparteien* eletti nei consigli comunali hanno diritto ad essere rappresentati proporzionalmente nella giunta comunale⁶⁴.

Nulla si è aggiunto, invece, riguardo alla loro organizzazione democratica interna, limitandosi il *Parteiengesetz* a prevedere i requisiti minimi per la fondazione dei partiti attraverso il deposito dello statuto presso il Ministero dell'Interno (Art. 1, 3° c. *Parteiengesetz*), atto con il quale i partiti acquisiscono personalità giuridica (art. 1, 4° c. *Parteiengesetz*).

La concezione neutrale del modello democratico austriaco emerge in particolar modo nelle previsioni sulla fondazione dei partiti, laddove si stabilisce che essa non sia soggetta a limitazioni, tranne in casi in cui siano previsti divieti da altre norme di rango costituzionale (art. 1, 3° c. *Parteiengesetz*). La legge sui partiti non fornisce regole sull'organizzazione democratica all'interno dei partiti; le uniche condizioni previste sono di carattere formale e riguardano la necessità di deliberare uno statuto che indichi gli organi e le loro competenze, nonché i diritti e doveri dei membri del partito (Art. 1, 4° c. *Parteiengesetz*)⁶⁵, senza specificare se e come essi possano partecipare ai processi deliberativi infrapartitici.

Di fronte a questa indeterminatezza rispetto alla struttura interna dei partiti spicca un altro elemento in cui si evidenzia la vera particolarità del modello di organizzazione infrapartitica austriaco: l'art. 2, 3° c della legge sui partiti riconosce la possibilità che, nel processo di formazione della volontà, possano essere coinvolte organizzazioni esterne al partito che hanno una personalità giuridica propria, ma che per obiettivi e finalità sostengono l'attività dei partiti (*nahestehende Organisation*). Il concetto delle

Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien, 2002, nota 20 ss. e 75.

⁶³ Per adempiere a questo ruolo di concorrenti alle elezioni, i partiti vengono concepiti come associazioni organizzate in modo permanente.

⁶⁴ Questa distinzione tra partiti politici e partiti concorrenti alle elezioni è rilevante anche nei regolamenti parlamentari che parlano esplicitamente di partiti concorrenti alle elezioni. Cfr. ad esempio art. 7 regolamento del Consiglio nazionale.

⁶⁵ Sulla base di questa disposizione sono stati consegnati e registrati al Ministero degli Interni gli statuti di più di 1000 partiti. La lista completa è disponibile su www.bmi.gv.at/405/start.aspx.

organizzazioni vicine al partito deriva dalla natura di stato partitico e camerale al quale si è sopra accennato e che è basato su una fitta rete di camere ed associazioni rappresentanti interessi settoriali che operano sotto il controllo dei partiti in vari settori (economici e sociali) della collettività.

7. Il modello pluralistico di democrazia infrapartitica

In assenza di una normativa omogenizzante, gli statuti dei partiti austriaci sono caratterizzati da un ampio pluralismo relativamente alle loro organizzazioni interne⁶⁶, rispecchiandosi in esse anche le particolarità degli indirizzi e delle funzioni perseguiti dai singoli partiti che, in alcuni casi (specialmente per i partiti tradizionali), vanno oltre la funzione normativamente prevista di *wahlwerbende Partei*. Se vogliamo tralasciare i tratti comuni che si possono evidenziare negli statuti dei partiti rappresentati nel parlamento – che in estrema sintesi riguardano l'organizzazione interna particolarmente dettagliata e una struttura territoriale suddivisa in diversi livelli⁶⁷ – la previsione di quote a favore delle donne, il coinvolgimento della base dei membri solamente per la scelta dei delegati per il Congresso del partito e l'istituzione di un Tribunale arbitrale⁶⁸ – l'elemento che più distingue i partiti austriaci è la circostanza che, nei processi di formazione della volontà partitica, possono partecipare oltre agli iscritti anche soggetti non elettivi ed esterni al partito. È proprio su questo aspetto che si evidenzia una panoramica assai diversificata. Così, lo statuto di uno dei due partiti tradizionali⁶⁹, che da trent'anni partecipa ininterrottamente alle coalizioni di governo, la *ÖVP (Österreichische Volkspartei)*, riconosce uno spazio significativo alle organizzazioni settoriali legate al partito ma operative in campi specifici, tra cui l'Unione dei contadini, quella dei lavoratori ed impiegati, quella dei pensionati e quella delle donne. Tutte queste organizzazioni hanno anche il diritto di partecipare alla selezione dei candidati per le liste elettorali (art. 5 statuto *ÖVP*). Negli organi di vertice della *ÖVP* – il *Bundesparteitag* e la *Bundesparteileitung* – sono presenti come delegati *ex statuto* non solo i membri legittimati dalle organizzazioni territoriali del partito e le persone che detengono una carica pubblica (ministri, membri dell'esecutivo del *Land* o presidenti di una delle Camere del Parlamento), ma anche i presidenti delle organizzazioni settoriali e delle camere collegati al partito (cioè Camera di

⁶⁶ Cfr. M. Stelzer, *Innerparteiliche Demokratie. Anmerkungen zu einer verfassungs- und parteirechtlichen Debatte*, op. cit., 781.

⁶⁷ La *Österreichische Volkspartei (ÖVP)*, prevede una struttura organizzativa estremamente fitta e dettagliata, stabilendo, inoltre, una forte integrazione tra i vari livelli e strutture organizzative legate al partito. L'organizzazione federale del partito è basata su principi di collaborazione (art. 6 – 9 statuto) e suddivisa in 5 livelli territoriali (federale, *Land*, distrettuale, comunale e locale).

⁶⁸ Art. 83 statuto *SPÖ*, art. 19 statuto *FPÖ*, art. 13 statuto dei Neos.

⁶⁹ Sul sistema politico austriaco e la forte presenza dei partiti del patto costituzionale del 1945 si rinvia a P. Pelinka e M. Welan, *Österreichische Politik, Grundlagen – Strukturen – Trends*, Wien, 2007.

commercio, Camera dei lavoratori e Camera dei contadini)⁷⁰. Questo elemento corporativo della rappresentanza all'interno del partito consente di realizzare una rappresentanza ampia della corrente politica del partito⁷¹ ed è presente anche nello statuto del secondo partito tradizionale, il partito socialdemocratico (*Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ*). Lo statuto del partito socialdemocratico riconosce il diritto di partecipazione e di voto al congresso annuale anche a persone che rappresentano alcuni gruppi esterni ma legati al partito, come i sindacati, le associazioni studentesche e per la gioventù, dei contadini, degli insegnanti o dei pensionati⁷². Una situazione (meno accentuata) di rappresentanza di organizzazioni extra-partitiche si trova anche nello statuto del partito liberale (*Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ*), laddove è previsto che nel Consiglio direttivo (*Bundesvorstand*) – al quale compete un ruolo determinante per la formazione delle liste elettorali – possano partecipare anche membri non elettivi che rappresentino le organizzazioni settoriali legati al partito (art. 14, 6° c. statuto *FPÖ*).

I meccanismi deliberativi coinvolgono la base dei membri solamente per la scelta dei delegati per il Congresso del partito, il quale elegge gli organi supremi dello stesso (leader, comitato direttivo, la dirigenza e i membri del Tribunale del partito), mentre la formazione delle liste elettorali rimane monopolizzata negli organi di vertice. Spicca la previsione contenuta nello statuto della *ÖVP*, che sancisce che la decisione sulla formazione e l'ordine dei candidati delle liste elettorali costituisca una prerogativa del leader del partito⁷³. Manfred Stelzer, in uno studio sulla democrazia interna dei partiti, ha evidenziato come la struttura degli statuti dei partiti politici più influenti in Austria difficilmente possa essere considerata compatibile con la normativa tedesca in tema di democrazia infrapartitica⁷⁴. Egli evidenzia in particolare la partecipazione *ex statuto* di determinate personalità (tra cui ministri e rappresentanti di organizzazioni collegate ai partiti) nei consigli direttivi del Partito popolare⁷⁵ e del Partito liberale⁷⁶, che si porrebbe in conflitto con l'art. 11, 2° c. del *Parteiengesetz* tedesco, il quale stabilisce che possono appartenere agli organi di vertice solamente persone che abbiano ottenuto il loro mandato o la loro carica in via elettiva. Lo statuto della *SPÖ*, per contro, riconosce il diritto di partecipazione al congresso annuale del partito a gruppi anche esterni al partito, nonché un meccanismo di elezione del consiglio direttivo che sottopone l'elezione ad una preventiva nomina da parte di una Commissione elettorale. Si tratta di

⁷⁰ Cfr. art. 24, c° 1, 29 e 31 punto statuto *ÖVP*.

⁷¹ Cfr. M. Stelzer, *Innerparteiliche Demokratie. Anmerkungen zu einer verfassungs- und parteirechtlichen Debatte*, op. cit., 790.

⁷² Cfr. art. 48 statuto *SPÖ*.

⁷³ Vedi art. 44, c. 8. e art. 48 statuto *ÖVP*.

⁷⁴ M. Stelzer, *Innerparteiliche Demokratie. Anmerkungen zu einer verfassungs- und parteirechtlichen Debatte*, op. cit., 787.

⁷⁵ Vedi l'art. 29 statuto *ÖVP*.

⁷⁶ Vedi l'art. 14 statuto *FPÖ*.

misure che favoriscono una struttura oligarchica del partito, e da ciò emerge come la cultura politica austriaca rispetto a quella tedesca sembri maggiormente accettare elementi di preminenza del vertice rispetto alla base del partito.

Questa forma specificatamente austriaca dell'organizzazione interna dei partiti, nella quale si riflettono le persistenti caratteristiche corporative del sistema politico austriaco (*Kammern- und Parteienstaat*), inizia a modificarsi con gli statuti dei partiti la cui fondazione risale a tempi più recenti rispetto ai partiti tradizionali. Si può affermare che gli statuti dei Verdi (*die Grünen*) e del partito liberale di sinistra *Neos* (*Neues Österreich und liberales Forum*) introducono, nell'ambito della scarsa normativa sui partiti, nuove forme di partecipazione politica⁷⁷, essendo orientati a potenziare la propria democrazia interna e a sperimentare forme efficaci per garantire una più estesa partecipazione dei cittadini, anche al fine di conquistare nuove e più ampie fasce di elettorato. Così lo statuto dei Verdi consente, ad esempio, la partecipazione al Consiglio direttivo anche a rappresentanti delle minoranze etniche⁷⁸, mentre lo statuto dei *Neos* prevede un meccanismo di elezioni primarie pubbliche alle quali possono partecipare – in qualità di elettori ma anche di candidati – perfino persone non iscritte al partito⁷⁹. Particolare è anche la previsione di tale statuto che prevede la possibilità, ai simpatizzanti del partito, di proporsi per un mandato al *Bundesrat*; l'unica condizione richiesta è quella di dover soddisfare i requisiti previsti dall'art. 35 *B-VG* per ricoprire tale carica⁸⁰. Gli organi di vertice del partito vengono, invece, eletti dall'assemblea degli iscritti⁸¹ senza che sia prevista la partecipazione da parte di persone o soggetti esterni al partito.

A livello costituzionale è rilevante che la mancanza di normazione della democrazia interna dei partiti politici derivi anche dal fatto che si è sempre esclusa l'applicabilità ai partiti del principio democratico sancito all'art. 1 della Costituzione, in quanto si considera che tale principio si riferisca esclusivamente al funzionamento e all'organizzazione della comunità e degli organi statali. Dalla Costituzione non deriva, pertanto, alcuna indicazione per l'organizzazione democratica interna del partito e, con la indeterminatezza delle previsioni contenute nel *Parteiengesetz*, il legislatore ha accettato che si possano costituire anche partiti la cui struttura interna non sia compatibile con i principi democratici. A differenza di quanto avvenuto nell'ordinamento tedesco, i partiti che nell'ordinamento austriaco si facciano portatori di ideologie non compatibili con i principi pluralistici della democrazia, possono considerarsi costituzionalmente compatibili, non essendo ammesso il potere statale di scioglimento dei partiti antisistema. L'unico limite in termini di democraticità deriva dal divieto sancito dalla

⁷⁷ Cfr. ad esempio statuto dei *Neos*, preambolo, punto 4.4.2.

⁷⁸ Cfr. art. 10 statuto *Die Grünen*.

⁷⁹ Cfr. punto 5 statuto *Neos*.

⁸⁰ Cfr. punto 5.5. statuto *Neos*.

⁸¹ Cfr. punti 7 e 8 statuto *Neos*.

legge sull'interdizione di attività di carattere nazionalsocialista⁸², che vieta l'istituzione di organizzazioni che perseguono tale ideologia⁸³.

8. Riflessioni conclusive

I due ordinamenti di lingua tedesca qui analizzati forniscono risposte molto diverse sull'opportunità o meno di dare vita ad una ampia disciplina dei partiti politici, nonché su quale sia la regolamentazione giuridica più adatta ad assicurare l'effettivo rispetto della democrazia interna ai partiti.

La rassegna comparata evidenzia che la differenza di queste risposte origina soprattutto dai diversi concetti di democrazia, protetta in un caso e neutrale nell'altro. In Germania si è affermata l'idea per cui la democrazia interna dei partiti costituisca un presupposto indispensabile per il mantenimento della democrazia dell'ordinamento statale, motivo per cui essa viene garantita a livello costituzionale ed è regolata dalla normativa ordinaria. Le disposizioni costituzionali hanno sicuramente rappresentato un punto di partenza omogeneo per l'elaborazione di previsioni statutarie atte a promuovere un'organizzazione democratica, che ha assicurato l'affermarsi di processi decisionali nei quali la base degli iscritti è fortemente coinvolta. Anche se le trasformazioni dei partiti, ed in particolare la diminuzione degli iscritti e della loro attiva partecipazione, hanno un impatto sul livello di rappresentanza realizzata, è pur vero che i candidati alle elezioni devono essere sempre legittimati anche dalla base del partito. Deve tuttavia essere messo in rilievo come l'attuale normativa relativamente dettagliata sull'organizzazione interna dei partiti risulti essere poco flessibile per affrontare adeguatamente la decrescente attrattività dei partiti da parte dei cittadini, in quanto lascia minore spazio per poter sperimentare – all'interno degli statuti – nuovi strumenti di partecipazione.

La via austriaca alla democratizzazione interna dei partiti si è svolta, per contro, secondo percorsi diversi rispetto alle concezioni proposte da Hans Kelsen e risulta difettosa se viene paragonata con la situazione di ampia normazione dei partiti in Germania, ma anche se si considera il riconoscimento esplicito dei partiti e del metodo democratico per la determinazione della politica nazionale nella Costituzione italiana (art. 49 Cost.).

La mancanza di una disciplina pubblicistica della struttura interna dei partiti ha comportato che si è lasciata alla piena autonomia dei partiti la facoltà di elaborare e sperimentare possibili soluzioni per realizzare il modello democratico più consono alle loro tradizioni, obiettivi e basi ideologiche. Possiamo, quindi, osservare un ampio pluralismo dei metodi di legittimazione che si sono affermati nei singoli statuti. Anche se non vi è un consenso sufficiente per l'approvazione di una disciplina dei partiti più

⁸² BGBl. 25/1947 insieme agli artt. 4 e 9 Trattato di Stato di Vienna del 1955, BGBl. 152/1955.

⁸³ Cfr. T. Öhlinger e H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, 2006, 123.

dettagliata rispetto a quanto attualmente previsto dal *Parteiengesetz*, specialmente con gli statuti dei partiti di più recente fondazione la democrazia interna ha assunto un valore di tipo “concorrenziale”, un elemento che, anche se non fondamentale, assume tuttavia una certa rilevanza nella competizione elettorale tra i partiti. Rimane tuttavia, anche di fronte a queste evoluzioni degli statuti dei partiti, la domanda se ciò sia sufficiente a realizzare altresì un rinnovamento in un senso più moderno dell’intero sistema partitico. In conclusione, si può affermare che, sia nel caso della Germania sia in quello dell’Austria, spetti ai partiti e ai loro iscritti esaurire il quadro giuridico e riempire di vita il concetto di democrazia infrapartitica.

Ulrike Haider-Quercia
Dip.to di Scienze giur. e pol.
Università Guglielmo Marconi
u.haider@unimarconi.it