

Il tempo variabile della “democrazia nei partiti”: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna

di Gabriele Maestri

Abstract: Different Times in “Intra-Party Democracy”: Diachronic Considerations Between Italy and Spain – The Italian Parliament approved the first law about some profiles of “intra-party democracy” only in February 2014, implementing the «democratic method» requested by Article 49 of the Constitution since 1948: before political parties had preferred not to set law rules about their organization and internal activity. In Spain the first law about parties came into effect in December 1978, few weeks before the Constitution (with its Articles 6 and 22) was approved; in 2002 and in subsequent years more demanding rules were adopted, concurring to create a stricter legal status for political parties. This contribution deals with these different choices made in Italy and Spain: this comparison can help to reach a more complete view of their form of government.

Keywords: Italy; Spain; Intra-Party Democracy; Regulation; Political Parties.

475

1. La “democrazia nei partiti” e la comparazione giuridica

La massima di Maurice Duverger, per cui «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha un’idea sbagliata dei regimi politici contemporanei»¹, ha avuto attenzione in Italia soprattutto grazie a Leopoldo Elia: nella voce *Governo (forme di)* scritta per l'*Enciclopedia del diritto* sostenne che «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal “sistema di partiti”»².

¹ M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, 1975 (ed. orig. 1951), 431. Il discorso peraltro proseguiva con l’affermazione «chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un’idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei»: sull’esattezza non ci si sente di esprimersi, mentre si concorda senz’altro sull’incompletezza.

² L. Elia, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 638; già prima però v. C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, 1957, 111-143, ora in C. Mortati, *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, 357 ss., spec. 358 («il sistema dei partiti incide non solo sulla forma di governo ma sulla forma dello Stato») e 388 («i partiti e, con essi, il sistema dei partiti [...] sono coesenziali al funzionamento delle istituzioni costituzionali, e perciò elemento integrante della forma di governo»).

Se si considera l'apporto positivo di queste riflessioni (non per forza in modo acritico³), si può riconoscere l'importanza di simili affermazioni per inquadrare e studiare meglio uno Stato e la sua forma di governo; non sfugge che considerare il «sistema di partiti» risulta ancor più rilevante quando ci si accosta a più ordinamenti, pure nella forma minima della comparazione binaria.

Se si tiene conto del potere d'influenza dei partiti politici sulla struttura e sull'operatività di ogni forma di governo – tale da aver portato accorta dottrina a pensare ai partiti come «elemento costitutivo» della forma di governo stessa (in particolare di quella parlamentare)⁴, nel solco della riflessione mortatiana che aveva individuato quello partitico come «elemento strumentale» necessario a comporre il contenuto della costituzione⁵ – porre a confronto la posizione e il ruolo di quei soggetti politici negli ordinamenti scelti per la comparazione può essere utile per leggere in modo più completo le evoluzioni di ciascuna realtà, ponendosi come fine la ricerca di analogie e differenze (nonché il fine sussidiario e concreto di capire meglio il diritto dei partiti italiano).

In tale sguardo comparato, acquista particolare interesse il modo in cui negli Stati oggetto di interesse si è affrontata la questione della “democrazia interna” ai partiti politici. Ai fini degli effetti sulle concrete dinamiche della forma di governo, non può sembrare indifferente la scelta di chiedere ai partiti stessi (con disposizioni costituzionali e legislative) il rispetto di certe regole minime nell'organizzazione e nel funzionamento, oppure di limitarsi a esigere fedeltà alle norme basilari del confronto democratico tra le forze politiche, lasciando a queste sostanziale libertà (nei limiti del lecito) nell'organizzarsi, nel rapportarsi con le persone iscritte, nel prendere decisioni di evidente delicatezza come la scelta delle candidature.

Su tale base, si è ritenuto utile proporre una comparazione tra l'ordinamento italiano e quello spagnolo. Essi condividono la natura parlamentare della forma di governo, adottata dopo una fase non breve in cui la forma di stato era piuttosto di natura totalitaria (Italia) o almeno autoritaria (Spagna). Molti aspetti qui considerati e valorizzati, di carattere sia storico sia giuridico, permettono un'attenta, pertinente e utile comparazione binaria in relazione alla comune forma di Stato e di governo che caratterizza i due ordinamenti costituzionali⁶: nessuno dei due, infatti, ha adottato – come ha fatto invece, per esempio, la Repubblica federale di

³ Ha di recente messo in luce altre fonti della tesi di Elia (specie il pensiero di Arthur Bentley), senza nascondere perplessità su alcuni profili teorici e di metodo di tale posizione M. Luciani, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. dir. - Annali*, vol. II, Milano, 2010, 538-596, spec. 551 ss.

⁴ S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, 1993, 153 ss.

⁵ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998 (ed. orig. 1940), 73-74.

⁶ Non si può certo ignorare, poi, la particolare attenzione della dottrina italiana per l'organizzazione territoriale del potere tanto in Italia quanto in Spagna.

Germania – un modello di “democrazia militante” (*militant democracy*⁷ o *streitbare demokratie*⁸), noto anche come “democrazia protetta”⁹.

Appare invece diverso – e merita un’analisi più profonda – il percorso seguito in tema di regolazione dei partiti: in Italia, dopo vari tentativi andati a vuoto, ha preso concretamente avvio oltre sessant’anni dopo l’entrata in vigore della Carta costituzionale e non appare ancora del tutto compiuto; in Spagna, invece, le prime norme sui partiti sono entrate in vigore addirittura prima del testo della nuova Costituzione (rilevante pure sotto il profilo della democrazia intrapartitica), per poi subire significative modifiche circa un quarto di secolo più tardi. Si esamineranno dunque le scelte compiute nei due ordinamenti, contestualizzandole per comprenderle meglio.

2. La “democrazia nei partiti” nell’ordinamento italiano

L’analisi parte dall’ordinamento italiano: dei due qui considerati, è stato il primo ad approvare la Costituzione oggi in vigore. La discussione sul ruolo dei partiti politici nella Repubblica e sul loro *status* giuridico trovò uno spazio significativo nel dibattito all’interno dell’Assemblea costituente¹⁰: la disposizione in materia approvata da tale organo, l’art. 49 Cost., diede per la prima volta rilevanza costituzionale ai partiti¹¹ – e con un ruolo peculiare, più pregiato in quel sistema, rispetto alle associazioni¹² – come liberi soggetti collettivi volti a «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (pur non dotati di attribuzioni di carattere costituzionale)¹³, in modo necessariamente plurale.

Il testo finale fu però frutto di un compromesso tra chi non aveva voluto rinunciare *in toto* a una futura, possibile regolazione con legge dell’organizzazione dei partiti (con relativi controlli pubblici) e chi – a partire

⁷ K. Löwenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in *The American Political Science Review*, 1937, XXXI (3-4), 417-432 e 638-658.

⁸ J. Lameyer, *Streitbare Demokratie*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1981, 147-196.

⁹ S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004.

¹⁰ Non pare opportuno soffermarsi (si rinvia al contributo di F. Bonini, *La democrazia dei (e nei) partiti: l’approccio dei costituenti*, in questo numero della *Rivista*), ma v. almeno A. Predieri, *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, 171-215, spec. 195-205; C.E. Traverso, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 33 (1968), 281-300; P. Ridola, *Partiti politici* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 66-125, spec. 72 ss.; G. Pasquino, *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione (Rapporti politici. Tomo I)*, Bologna-Roma, 1992, 2-48.

¹¹ S. Bonfiglio, *L’art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2018, 1.

¹² Cfr. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997 (2^a ed.), 215.

¹³ I partiti avrebbero dovuto essere organi o poteri dello stato per G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, Roma, s.d. (ma 1950), 167 ss.

da elette ed eletti del Partito comunista italiano – aveva espressamente escluso riferimenti a ogni tipo di controllo sull'ordinamento interno dei partiti. Ne risultò una formulazione che per parte della dottrina era «vaga e imprecisa»¹⁴, ma forse – come mostra anche la reiezione dell'emendamento di Costantino Mortati e Carlo Ruggiero (fatto proprio da Girolamo Bellavista)¹⁵, che ai partiti chiedeva solo di uniformarsi «al metodo democratico» pure «nell'organizzazione interna», senza citare controlli che, per i proponenti, si sarebbero limitati all'esame degli statuti senza penalizzare i partiti di minoranza – nella nascente Repubblica non si sarebbe potuto fare in altro modo.

Anche negli anni successivi alla Costituente, in realtà, il contesto politico italiano non parve maturo per la disciplina dei partiti mediante una legge. A tale situazione concorsero peraltro in modo significativo vari condizionamenti esterni, specie lo scenario di “guerra fredda” che vedeva l'Italia – saldamente collocata nel blocco atlantico, ma connotata dalla presenza del partito comunista più forte dell'Europa occidentale – in una posizione delicata. Certamente tra vari partiti era percettibile un clima di sospetto reciproco (e di mancato mutuo riconoscimento della legittimazione a operare) e tensione, cui non erano estranei i finanziamenti destinati dalle superpotenze ad alcune forze politiche: in un contesto simile, la scelta di regolare per legge la vita interna dei partiti rischiava di diventare (o anche solo di apparire) uno «strumento di persecuzione contro quelli di opposizione»¹⁶.

Il legislatore si occupò dei partiti per attuare il divieto di riorganizzare «sotto qualsiasi forma» il «disciolto partito fascista» (XII disp. trans. fin., comma 1 Cost.): rilevarono soprattutto la legge 20 giugno 1952, n. 645 (c.d. “legge Scelba”), che punì pure le ipotesi di apologia del fascismo e manifestazioni fasciste, e la legge 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. “legge Reale”), che inasprì le norme vigenti. A rigore, però, ciò non aveva – e non ha – a che fare con la democrazia interna ai partiti stessi, ma con le loro azioni rivolte all'esterno, in particolare con la censura verso la violenza e l'intolleranza che avevano caratterizzato l'esperienza del partito fascista in Italia, senza che – come emerse dal dibattito alla Costituente e dalle sentenze costituzionali seguite alla legge del 1952 – il giudizio potesse estendersi al piano ideale:

¹⁴ Così P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 210.

¹⁵ Assemblea Costituente, 22 maggio 1947, sed. n. 129, 4159-4160 e 4164-4168 (res. sten.).

¹⁶ C. Mortati, *Intervento*, in *I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, 1959, 127: in passato però le idee dell'autore erano state ben diverse. Nel 1946, ancora prima dell'esperienza alla Costituente, infatti, Mortati aveva creduto necessario «condizionare ad un orientamento del partito in senso democratico l'ammissione di questi a funzioni costituzionalmente rilevanti», poiché gli stessi partiti erano un «tramite necessario per la formazione e manifestazione della volontà popolare»: C. Mortati, *Relazione preliminare sul tema: «Sui diritti subiettivi politici»*, in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, 344.

anche per questo, i casi di scioglimento di partiti o associazioni per la fattispecie di riorganizzazione del partito fascista sono stati rari¹⁷.

Non ebbero invece fortuna i tentativi di regolare con legge i profili di democrazia intrapartitica¹⁸ o di dare ai partiti una natura più strutturata rispetto a quella della semplice associazione non riconosciuta, falliti sino all'inizio della XVII Legislatura: se nella prima metà degli anni '70 si discusse soprattutto del finanziamento ai partiti (la cui introduzione, con la legge n. 195/1974, fu vissuta come un'esigenza non più rinviabile)¹⁹, nessuna proposta di regolare nel contempo la "democrazia nei partiti" – anche solo come "contropartita" per fruire delle risorse pubblica – fu seriamente discussa in Parlamento. I partiti rimasero così "sregolati"²⁰ per molti anni e all'iniziale timore di ingerenze nelle forze di minoranza da parte di quelle di maggioranza²¹ si affiancò la decisa opzione di tutti i partiti per una gestione del tutto autonoma della propria organizzazione e del loro funzionamento (limitando al minimo pure gli spazi di intervento della magistratura²²): in

¹⁷ V. Corte cost., sentenze nn. 1/1957 e 74/1958. Per il primo scioglimento (Movimento politico Ordine nuovo, seguito dal caso di Avanguardia nazionale), v. Trib. Roma, sez. I pen., 9 febbraio 1974, n. 5863, in *Giur. cost.*, 1974, 472-521; sullo scioglimento del Fronte nazionale in base al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito con legge 25 giugno 1993, n. 205, v. Cass., sez. I pen., 16 giugno 1999, n. 7812. Sul tema, di recente e con riferimento all'ampia bibliografia riportata, v. G. Maestri, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2019, 3-111, spec. 8-48.

¹⁸ A partire da quello presentato dal senatore a vita Luigi Sturzo nel 1958: L. Sturzo, *Scritti di carattere giuridico. Discorsi e attività parlamentare (1946-1959)*, Bologna, 1962, pp. 364-372.

¹⁹ Pur non potendosi qui dedicare particolare spazio a questo tema, v. almeno R. Borrello, *Finanziamento pubblico dei partiti politici* (voce), in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 2004; F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: profili costituzionali*, Milano, 2012, nonché Ead., *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"*, in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, p. 11 ss.

²⁰ F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, n. 3/1988, 437-458.

²¹ Ancora negli anni '70, autorevole dottrina rifiutava l'idea di «imporre alla società italiana un tipo di partito (il partito mediatore-integratore) contro un altro tipo (il partito di combattimento)» (G.U. Rescigno, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. III, Milano, 1977, 955-986, spec. 983). Nello stesso periodo riteneva necessario «riconoscere la realtà del sistema partitico anche sul piano di una normativa specifica, che imponga forme interne ed esterne di controllo tanto sull'organizzazione quanto sull'azione dei partiti» C. Rossano, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 363.

²² Ha parlato però di libertà dei partiti «privilegiata in ragione del legame strumentale intercorrente fra attività dei partiti ed esercizio da parte dei cittadini delle libertà politiche [...] direttamente o indirettamente collegate alla titolarità della sovranità in capo al popolo, e non può quindi tradursi in esenzione dalla osservanza delle regole della democrazia» S. Bartole, *Partiti politici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 705 ss.

questo modo, sul metodo democratico previsto dalla Costituzione finì per prevalere il “metodo oligarchico”²³, diffondendosi tra le forze politiche.

Finite la guerra fredda e le contrapposizioni ideologiche, il sistema politico italiano fu squassato da profondi sconvolgimenti, legati alle prime inchieste sulla corruzione e sul finanziamento illecito ai partiti, emerse nel 1992, e all’uso consistente dello strumento referendario per modificare vari capisaldi, a partire dalle norme elettorali. Neanche allora però si crearono le condizioni per discutere e approvare una legge sulla democrazia intrapartitica²⁴: in quegli anni molti soggetti politici che avevano caratterizzato l’esperienza repubblicana sino a quel momento si sciolsero (sotto il peso delle inchieste e dei debiti), furono ridotti all’irrilevanza o – quanto alla Democrazia cristiana, al Partito comunista italiano e al Movimento sociale italiano – conobbero una profonda frammentazione legata alle loro evoluzioni politiche. Nello stesso periodo si registrò un crescente fenomeno di personalizzazione della politica, iniziato negli anni ’80 ma assai più accentuato a partire dal decennio successivo; dopo la prima affermazione di figure carismatiche a livello locale (in seguito all’avvento dell’elezione diretta dei sindaci), apparvero “partiti personali” nazionali grandi e piccoli, i cui fondatori e *leader* si mostrarono in grado di determinare quasi ogni aspetto della loro azione (dalle politiche alla scelta delle cariche interne, fino all’indicazione delle candidature); lo stesso modello, con le debite proporzioni, ha attecchito anche a livello regionale²⁵.

Per paradossale che appaia, le prime norme sulla “democrazia nei partiti” furono dettate quando il Movimento 5 Stelle, nuovo soggetto politico dai marcati caratteri antipartitici e populistici, dopo aver acquisito in pochi anni una certa forza a livello locale e regionale, nel 2013 ottenne rappresentanza perfino in Parlamento. Ormai la forma partito tradizionale era in sostanza scomparsa a favore di altre, ma il legislatore ritenne giunto il tempo di rileggere l’art. 49 Cost.²⁶: in una politica sempre più “liquida”, destrutturata e personalizzata, si decise di indicare alcune regole di organizzazione e funzionamento improntate alla democrazia, cui i soggetti politici si sarebbero dovuti adeguare; in più, il rispetto di minimi *standard* di democrazia fu considerato la contropartita che, specie in tempi segnati

²³ M. Cermel, *La democrazia dei partiti*, vol. II, Padova, 2003, 5 ss.

²⁴ Per il dibattito in dottrina negli anni seguenti, v. soprattutto i contributi all’interno di S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009 e Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009.

²⁵ M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010 (2ª ed.), 59 ss.; F. Bordignon, *Il partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 69 ss.; S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.

²⁶ Si era forse creduto di individuare finalmente il «difficile punto di bilanciamento tra le esigenze di una maggiore regolamentazione e trasparenza e la necessità di evitare un’eccessiva “incorporazione istituzionale” dei partiti»: così G. Rizzoni, *Art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 981-1001, spec. 1000.

dall'antipolitica, lo Stato poteva pretendere a fronte dell'assegnazione di risorse economiche pubbliche consistenti alle forze politiche²⁷. Si giunse così a emanare il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 («Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore») e a convertirlo con modifiche con la legge 21 febbraio 2014, n. 13²⁸.

Sul piano definitorio, il d.l. n. 149/2013 si limita a replicare il contenuto dell'art. 49 Cost.: i partiti «sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale» (art. 2, comma 1), precisando però che l'osservanza del metodo democratico è assicurata anche con il rispetto delle disposizioni di quella stessa fonte (comma 2).

L'art. 3 del citato decreto-legge è dedicato allo statuto di cui i partiti politici devono dotarsi per poter godere dei benefici previsti dalle altre disposizioni di quella fonte. Tale statuto, da redigere nella forma dell'atto pubblico, ha vari contenuti obbligatori, a partire dal simbolo del partito («elemento essenziale di riconoscimento del partito politico» con la denominazione: per questo, entrambi devono distinguersi chiaramente da quelli degli altri partiti esistenti²⁹) e dalla sede legale. In particolare, l'art. 3, comma 2 richiede che siano indicati le competenze, la composizione (con relative modalità di formazione) e la durata degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, gli organi cui spetta la rappresentanza legale³⁰ e la gestione economica (nonché quello che deve approvare il rendiconto), la cadenza dei congressi, le procedure per approvare gli atti del partito, i diritti e i doveri degli iscritti nonché i modi in cui questi possono partecipare all'attività del partito. Si devono poi indicare i criteri per promuovere la presenza la presenza di eventuali minoranze negli organi non esecutivi e la parità tra i sessi negli organi collegiali e nelle cariche elettive³¹, nonché per

²⁷ Cfr. A. De Petris, *Is it all about money? The Legal Framework of Party Competition in Italy*, in A. De Petris, T. Poguntke (a cura di), *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Roma, 2015, 79-106, spec. 102 ss.

²⁸ Il d.l., convertito dalla l. n. 13/2014, è stato poi modificato dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3.

²⁹ In mancanza di altre precisazioni, sembra che i segni identificativi da cui distinguersi siano quelli di tutte le forze politiche, non solo quelle che abbiano ottenuto l'iscrizione nel Registro.

³⁰ Per le *Linee guida per la redazione e presentazione degli statuti dei partiti e movimenti politici*, redatte dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici – dopo l'ultima modifica nel 2020 – la rappresentanza legale «è intestata al soggetto esponenziale degli interessi della formazione politica [...] allo scopo di tutelarne la posizione in tutte le sedi giudiziarie ed extragiudiziarie» e va «esclusivamente attribuita all'organo di vertice [...], nelle usuali denominazioni di Presidente o di Segretario generale» (escludendo ad esempio che come legale rappresentante possa indicarsi il tesoriere).

³¹ L'art. 9 del d.l. n. 149/2013 prevede una decurtazione della somma spettante al partito come quota del 2 per mille del gettito dell'Irpef ove quel partito, «nel numero complessivo dei candidati [...] partito politico in ciascuna elezione della Camera dei

assicurare le risorse alle (eventuali) articolazioni territoriali; vanno previste le sanzioni che possono colpire tali articolazioni e gli iscritti (con relative procedure di irrogazione e ricorso, nel rispetto del diritto alla difesa e del contraddittorio); da ultimo occorre normare la selezione delle candidature nelle varie occasioni elettorali, indicare le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e il nome del partito e le regole che assicurano la trasparenza economico-finanziaria e la protezione dei dati personali.

L'*iter* di registrazione del partito inizia quando il suo legale rappresentante trasmette una copia autentica dello statuto³² alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (art. 4, comma 1)³³. Essa verifica il rispetto dei requisiti fissati dalla legge³⁴ e, in caso di esito positivo, iscrive il partito nel Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti (comma 2) e pubblica *online* e sulla *Gazzetta Ufficiale* lo statuto (comma 5); in caso di difformità, il partito deve modificare le disposizioni statutarie nel termine assegnato, altrimenti la richiesta di iscrizione è respinta (commi 3 e 3-bis). Per l'art. 4, comma 7 possono accedere al regime agevolato per i finanziamenti privati e alla ripartizione delle risorse derivanti dall'imposta sui redditi delle persone fisiche solo i partiti iscritti al Registro, purché abbiano rappresentanti in Parlamento (v. art. 10, comma 1). L'iscrizione nel Registro, invece, non comporta mutazioni nella natura giuridica dei partiti: questi sono e restano associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.), senza che vi sia l'attribuzione della personalità giuridica (eventualità prevista da vari progetti di legge, ma mai tradotta in norme vigenti).

Si considerano parte della “democrazia nei partiti” anche «la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci,

deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento», come pure se il singolo partito non abbia destinato a iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica almeno il 10% delle risorse provenienti dal 2 per mille Irpef (è previsto pure che le somme frutto di decurtazione siano annualmente divise, in proporzione ai voti ottenuti, tra i partiti iscritti al Registro «per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento»).

³² Perché la domanda di iscrizione sia accolta, occorre che – quando presenta copia del suo statuto – il partito richiedente abbia presentato candidature con il proprio simbolo alle elezioni europee, politiche o regionali (o relative alle Province autonome) oppure che conti su un gruppo o una componente di riferimento all'interno delle Camere, o ancora che abbia partecipato in forma aggregata alle elezioni politiche o europee, ottenendo almeno un eletto. Il procedimento dev'essere ripetuto dopo ogni modifica statutaria.

³³ L'organo è composto da cinque magistrati (uno della Corte di cassazione, uno del Consiglio di Stato, tre della Corte dei conti).

³⁴ Il testo normativo richiede solo di verificare «la presenza nello statuto degli elementi indicati all'articolo 3»: quell'esame dunque non dovrebbe tradursi in un giudizio di merito sul livello di “democraticità” delle soluzioni adottate, né le disposizioni delineano un modello organizzativo che il partito è tenuto a seguire.

compresi i rendiconti» (art. 5, comma 1). I partiti devono così realizzare un sito internet ad elevata accessibilità, in cui rendere disponibili i documenti e le informazioni predette³⁵, nonché consegnare ogni anno alla citata Commissione i rendiconti relativi all'anno precedente³⁶ e i documenti connessi (inclusa la relazione del soggetto esterno certificatore del rendiconto, art. 7) e comunicare alla Presidenza della Camera annualmente l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi annui di importo superiore a 500 euro, con relativa documentazione contabile³⁷.

Le norme appena viste, pur rappresentando certamente un passo in avanti rispetto alla totale mancanza di regolazione registrata nei primi sessantacinque anni di storia repubblicana, appaiono insoddisfacenti da vari punti di vista: se già in sede di prima applicazione accorta dottrina aveva messo in luce vari profili di criticità (soprattutto sul piano della trasparenza)³⁸, anche attualmente sono almeno due i punti di maggiore debolezza. *In primis*, ai soggetti politici che non hanno adeguato il loro statuto a quanto previsto dalla legge o che addirittura (come il MoVimento 5 Stelle) non l'hanno mai sottoposto all'esame della Commissione perché non interessati a fruire delle provvidenze pubbliche³⁹ continuano a poter presentare candidature⁴⁰: ciò inevitabilmente rende assai meno stringenti ed

³⁵ Nonché i dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento (art. 9, commi 2 e 2-bis).

³⁶ Così prevedono l'art. 8 del d.l. n. 149/2013 e l'art. 9 della legge n. 96/2012.

³⁷ Dopo le modifiche con l. n. 3/2019 hanno uguali obblighi fondazioni, associazioni e comitati la cui composizione sia determinata anche solo in parte da un partito, oppure i cui organi direttivi o gestori siano composti almeno per un terzo da membri di organi di partiti o da persone che siano o siano state negli ultimi sei anni elette in assemblee rappresentative o membri d'organi esecutivi (a livello nazionale, regionale o nei comuni superiori) o che versino contributi per almeno 5.000 euro annui a partiti, loro dirigenti o titolari di cariche istituzionali.

³⁸ Su quanto accaduto prima dell'approvazione della legge n. 175/2015, che ha tra l'altro aumentato il personale su cui può contare la Commissione, specie per il controllo dei rendiconti, v. M.R. Allegri, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in AIC - Oss. cost., ottobre 2015. Per le prime osservazioni sulla disciplina del 2013-2014, v. F. Biondi, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d. l. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, 2014, 1284-1293; R. Dickmann, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014.

³⁹ Nota peraltro come sia «complesso poter richiedere ai partiti di adeguarsi a discipline pubblicistiche via via più estese avendo eliminato il finanziamento pubblico diretto in favore di un finanziamento sempre più di tipo privatistico» F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 126.

⁴⁰ Il d.P.R. n. 361/1957, all'art. 14, comma 1 (così come modificato dalla legge n. 165/2017, si limita a richiedere che partiti e gruppi politici organizzati non iscritti al Registro dei partiti presentino al Ministero dell'interno, unitamente al contrassegno elettorale, una dichiarazione, sottoscritta dal legale rappresentante e autenticata da notaio, che indichi l'identità del legale rappresentante stesso e del soggetto titolare del contrassegno, la sede legale nel territorio dello Stato, nonché «gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni».

efficaci le norme sulla “democrazia nei partiti”⁴¹. In secondo luogo, manca del tutto una normazione nazionale – anche solo procedurale – in materia di selezione delle candidature; sarebbe invece decisamente opportuno adottare alcune regole che impongano minimi *standard* di partecipazione nell’*iter* che porta a definire le persone da candidare, pur senza cadere nell’eccesso di imporre a tutte le forze politiche un unico sistema per scegliere i candidati, si tratti delle “primarie” o di altri strumenti adottabili allo stesso scopo⁴².

3. La “democrazia nei partiti” nell’ordinamento spagnolo

Come si è anticipato, assai diverso si presenta il percorso seguito dall’ordinamento spagnolo: vale la pena partire anche qui dal testo costituzionale, ripercorrendo l’*iter* verso il testo definitivo e analizzandone i contenuti. Si parlerà poi delle norme primarie sui partiti, che in Spagna hanno addirittura preceduto la Costituzione (la *Ley* 54/1978, infatti, è entrata in vigore pochi giorni prima rispetto alla Carta costituzionale, venendo discussa di pari passo); nel 2002, peraltro, il legislatore è intervenuto per innovare in modo significativo quelle norme mediante la *Ley Orgánica* 6/2002, incidendo notevolmente sui profili della “democrazia nei partiti”.

3.1. Le norme costituzionali rilevanti

La *Constitución Española* entrò in vigore il 29 dicembre 1978: fu l’ultimo atto di un processo costituente – a sua volta parte del percorso di transizione della Spagna dal regime autoritario a quello democratico, iniziato con la proclamazione di re Juan Carlos I nel 1975 e il cui nucleo si fa partire con l’approvazione (da parte delle *Cortes* franchiste e con referendum) della *Ley para la Reforma Política* nel 1976 e le elezioni generali del 15 giugno 1977 – che vide agire con un ruolo da protagoniste le forze politiche che si erano opposte al franchismo⁴³.

⁴¹ Insiste peraltro non solo sull’importanza che le norme statutarie siano richieste dalla legge (anche) come condizione per poter partecipare alle elezioni, ma soprattutto sul fatto che di esse sia «assicurata l’effettività attraverso la giustiziabilità da parte dei giudici ordinari» A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, 2018, 55.

⁴² Nota che la scelta delle candidature è «uno dei meccanismi attraverso cui il partito consente ai cittadini di partecipare alla determinazione della politica nazionale» e «concorre a determinare la cifra democratica del partito», ma sarebbe inopportuno imporre un solo metodo a tutti i soggetti per scegliere le persone da candidare perché la caratterizzazione ideologica e organizzativa del singolo partito «può incidere anche sulle modalità di selezione dei candidati» D. Coduti, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, 240. Sulle primarie v. di recente L. Gori, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, spec. 33 ss.

⁴³ R. Blanco Valdés, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, 1999 (ed. orig. 1998), 28 ss.

Nell'*Anteproyecto* costituzionale (elaborato dalla *Ponencia* di sette deputati indicati dalla *Comisión Constitucional provisional* e ricevuto dalla presidenza del *Congreso de los Diputados* il 24 dicembre 1977) ai partiti politici era dedicato l'art. 4⁴⁴. Il suo contenuto – relativo ai partiti quale espressione del pluralismo⁴⁵, al concorso alla formazione e manifestazione della volontà popolare, al ruolo di strumento fondamentale di partecipazione politica e alla libertà di formazione e attività nel rispetto della Costituzione e delle leggi – sarebbe stato sostanzialmente mantenuto, al di là di alcune variazioni testuali, dal futuro art. 6 *CE*; in quella prima versione, tuttavia, non c'era traccia dell'ultimo periodo della disposizione oggi vigente, quello relativo ai profili di democrazia interna ed esterna dei partiti⁴⁶.

Durante l'esame da parte della citata commissione, rinominata *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Publicas*, il 16 maggio 1978 si discusse della disposizione costituzionale sui partiti politici (rinumerata come art. 6). Proprio in quell'occasione si aggiunse – unica modifica accolta

⁴⁴ «Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Se forman y ejercen su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la ley»: per il testo dell'*Anteproyecto* v. *Boletín Oficial de las Cortes*, 44, 5 gennaio 1978, 670 ss.

⁴⁵ Pure nell'*Anteproyecto* la disposizione era contenuta nel primo Titolo, «Principios generales»: nel testo finale della Costituzione si sarebbe chiamato «Título preliminar». In entrambi i casi, all'art. 1, par. 1 tra i *valores superiores* dell'ordinamento giuridico spagnolo il pluralismo politico (nell'*Anteproyecto* si citava in effetti «el respeto al pluralismo político»).

⁴⁶ Nelle discussioni in sede di *Ponencia* – v. *Revista de las Cortes Generales*, n. 2/1984, 251-419 – il 30 agosto si era affrontato il tema dei partiti sulla base di una proposta dell'*Unión de Centro Democrático*, arrivando a un accordo su un testo simile a quello inserito nell'*Anteproyecto*, pur con una formulazione diversa del primo periodo («Los Partidos Políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la organización y a la expresión de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política del pueblo»).

La disposizione non fu oggetto di *votos particulares*, ma di vari emendamenti (l'elenco intero si legge qui: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>): essi erano volti a eliminare il riferimento alla volontà popolare (n. 2), a non considerare i partiti come il solo mezzo di espressione del pluralismo democratico (n. 35) o a ricondurre il regime dei partiti a quello delle associazioni, limitandosi a citare l'art. 22 (n. 328), rinumerando la disposizione come art. 22-*bis* per inserirla nel capitolo dedicato alle *libertades públicas* (n. 736) o addirittura cancellando l'intero articolo (n. 63); la *Ponencia* ritenne però di non dover accogliere questi emendamenti. Ebbe lo stesso destino l'articolata *enmienda* n. 457 (presentata da Raúl Morodo Leoncio, portavoce del gruppo misto), che per la prima volta aveva proposto di inserire l'attuale ultimo periodo dell'art. 6 *CE*, ritenendo «conveniente, siguiendo la doctrina comparada, constitucionalizar la democracia interna de los partidos», nonché il loro finanziamento pubblico e il controllo del *Tribunal Constitucional* (qui la *Ponencia* si limitò, nel suo *Informe*, che questa materia fosse da regolare con legge, senza fare riferimento anche alla questione della democrazia interna: *Boletín Oficial de las Cortes*, 82, 17 aprile 1978, 1523). In quella fase mutò solo di poco il testo del secondo periodo del rinumerato art. 6: «Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley.».

in quella sede – il periodo che tuttora conclude l'articolo: con riguardo ai partiti, «Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Colui che illustrò l'emendamento - Enrique Tierno Galvan, uno dei più noti intellettuali dell'epoca, già cattedratico di *Derecho Político*, espulso nel 1965 dall'Università di Salamanca – sostenne che inserire quell'affermazione sarebbe stato un modo per rendere coerente ciò che si richiedeva ai partiti con «l'ideologia democratica generale» alla base della Costituzione e, allo stesso tempo, per non lasciare «margini [...] di dubbio, di oscurità» e per dare alla Costituzione uno strumento adeguato (insieme alle leggi in materia) affinché i partiti mantenessero «nella struttura interna un'organizzazione simile a quella che sostiene lo Stato stesso»: non approvando l'inserimento di quella norma, si sarebbe rischiato di legittimare partiti che avessero mantenuto una struttura «militarista» o «antagónica», che poteva persino celare principi non democratici⁴⁷.

La proposta fu approvata dalla *Comisión* (31 voti a favore, nessuno contrario), ma con l'astensione dei due membri del gruppo comunista, una scelta tutt'altro che casuale. Anche in quella sede, infatti, si sostenne – dopo il voto – che il periodo aggiunto sarebbe stato ridondante (perché porre la libertà di creare un partito e di agire nel rispetto della Costituzione e della legge sarebbe stato sufficiente «per qualificare un partito come organizzazione democratica») e, anzi, avrebbe «complicato le cose», prestandosi a «ulteriori equivoci»: per l'esponente del gruppo intervenuto, la Costituzione non sarebbe dovuta entrare nella questione della struttura interna dei partiti, pur «estremamente importante», considerando che «nella prassi costituzionale di altri paesi ciò è servito da pretesto» per mettere al bando partiti democratici. Non specificandosi cosa si dovesse intendere per «ser democráticos», infatti, si sarebbe lasciato «un terreno molto ampio» perché un'interpretazione costituzionale, a opera di una Corte, potesse «condurre a conclusioni che sono appunto la negazione di ciò che l'articolo dice»⁴⁸. Approdata la discussione sul *projecto* di Costituzione davanti al *Pleno*

⁴⁷ Così Tierno Galvan, eletto col *Partido Socialista Popular*, poi nel *Partido Socialista Obrero Español*: v. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 67, 16 maggio 1978 (*Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Publicas, Sesión* n. 6), 2368 (traduzione nostra, pure in seguito). Era questo il citato emendamento del gruppo misto n. 457, non accolto dalla *Ponencia*.

⁴⁸ Così il deputato Jordi Solé Tura, astenuto insieme all'altro esponente del gruppo comunista in Commissione, Santiago Carrillo Solares: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 67, cit., 2369-2370; alle parole di Solé Tura seguì la replica di Tierno Galvan, convinto che l'aggiunta fosse invece «opportuna e coerente», escludendo di per sé che l'espressione «ser democráticos» si potesse intendere nel modo temuto da Solé Tura proprio per il riferimento al rispetto della Costituzione e della legge (il deputato Tierno Galvan mise però di nuovo in luce il rischio di dover avere a che fare con «partiti che accettassero formalmente la concezione democratica del mondo e un ordinamento giuridico democratico, ma che avessero un carattere militare o paramilitare e che mantenessero una disciplina interna che li preparasse a un attentato o [...] a rendere difficile il normale divenire dell'attività statale»: Ivi, 2370). L'art. 6 nella sua versione definitiva era comunque stato approvato senza voti contrari o astensioni.

del *Congreso*, il 5 luglio 1978 l'art. 6 fu approvato a larghissima maggioranza (317 voti a favore, nessuno contro, tre astensioni)⁴⁹ senza alcun emendamento presentato.

Trasmesso al *Senado*, il testo fu esaminato dalla *Comisión de Constitución*: in quella sede, venne presentato un emendamento⁵⁰ volto sia a sostituire nel primo periodo dell'art. 6 l'espressione «pluralismo democrático» con «pluralismo político», sia ad aggiungere alla fine dello stesso articolo il periodo «Corresponde al Tribunal Constitucional apreciar la constitucionalidad de los partidos». La prima modifica intendeva rendere più specifico – e rigoroso sul piano concettuale – il concetto di pluralismo adottato all'art. 6, poiché il pluralismo democratico, oltre al pluralismo politico, conteneva pure quello sociale (affrontato soprattutto all'art. 7), dunque non lo si poteva identificare con i soli partiti. Il secondo intervento, partendo dal presupposto che l'art. 6 fosse in una posizione intermedia tra le disposizioni sui partiti previste dalle costituzioni della Repubblica federale tedesca (più severa) e quelle di Italia e Francia (meno severe), mirava a esplicitare nella Costituzione spagnola – guardando espressamente alla soluzione tedesca – che toccasse al *Tribunal Constitucional* il compito di accertare l'eventuale incostituzionalità di un partito, non lasciando a una legge (non *orgánica*) sui partiti il compito di attribuire a quella Corte tale competenza.

In sede di Commissione le ragioni dell'emendamento furono ulteriormente sviluppate, così come i riferimenti ad altri ordinamenti giuridici⁵¹. Se non ci furono problemi nell'introdurre il riferimento al

⁴⁹ *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 104, 5 luglio 1978 (*Sesión Plenaria* n. 33), 3877. Il risultato si riferisce anche all'art. 7, dedicato a sindacati, associazioni imprenditoriali e organizzazioni professionali (altrettanto non emendato in aula).

⁵⁰ Si tratta dell'*enmienda* n. 655, presentata dall'*Agrupación Independiente*. Era stato presentato anche un altro emendamento (n. 133), a prima firma di Camilo Jose Cela y Trulock (gruppo indipendente), volto a eliminare i riferimenti al pluralismo e al concorso alla formazione e manifestazione della volontà popolare (nonché ad alleggerire la parte sulla libera attività dei partiti), ma fu ritirato durante l'esame in *Comisión*. Il testo di tutti gli emendamenti si legge qui: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>.

⁵¹ V. l'intervento del senatore Carlos Ollero Gómez (*Agrupación Independiente*) in *Diario de sesiones del Senado*, 41, 22 agosto 1978 (*Comisión de Constitución, Sesión* n. 3), 1690-1691: egli ricordò come – al di là dell'art. 121 della costituzione brasiliana – l'art. 49 Cost. fosse stata la prima disposizione costituzionale dettata in materia di partiti, inserita per soddisfare «un bisogno manifestato con urgenza, soprattutto dopo la prima guerra mondiale» e che lo stesso si fosse deciso di fare con la costituzione di Bonn del 1949 (art. 21) e con quella francese del 1958 (art. 4, inserito a dispetto della sfiducia di De Gaulle verso i partiti). Ricordato che l'art. 6 CE non mirava solo a legittimare i partiti «a livello costituzionale, ma anche, difendendoli, [...] a difendere e garantire la democrazia come tale», Ollero mise però in luce i due profili problematici che avrebbe voluto affrontare e risolvere con l'emendamento da lui illustrato. Con particolare riguardo alla seconda parte dell'emendamento, il senatore, riconoscendo che il riferimento alla struttura e al funzionamento democratici ponevano «la necessità e la possibilità di istituire un sistema di controllo sui partiti, sulla loro creazione e attività», notò che si trattava di una disciplina più severa rispetto a quella italiana, francese o

pluralismo politico al posto di quello democratico, la proposta di individuare il *Tribunal Constitucional* come “giudice dei partiti” non ebbe invece seguito: alcuni membri della commissione la ritennero infatti foriera di una «limitazione molto grave al diritto di associazione politica» e di un «passo indietro» rispetto al sistema dei partiti allora esistente, sostenendo che affidare al giudice costituzionale il giudizio sulla costituzionalità dei partiti avrebbe potuto «portare alla scomparsa della maggior parte dei partiti democratici spagnoli»⁵². Di fronte a tali obiezioni, la seconda parte dell'*enmienda* fu ritirata⁵³. In assenza di *votos particulares* sulla disposizione, il 6 ottobre 1978 l'art. 6 fu approvato all'unanimità dal *Pleno del Senado*⁵⁴. Le fasi successive del processo costituente non fecero altro che confermare il testo già approvato, sino all'esito positivo del 6 dicembre 1978 che rappresentò l'ultimo atto decisivo, prima della promulgazione regia e della pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado*.

Considerato il ruolo che hanno avuto nel percorso costituente, non stupisce che ai partiti politici, nella Costituzione come pure in tutto il sistema costituzionale spagnolo, sia stata riconosciuta «una posizione di straordinario rilievo»⁵⁵: lo mostra la collocazione della disposizione più rilevante già nel *Título preliminar* del documento costituzionale. Ciò, tra l'altro, fa annoverare l'art. 6 tra le disposizioni che, per la loro revisione, richiedono il procedimento “superaggravato” *ex* art. 168 CE (con l'approvazione del principio di riforma a maggioranza dei due terzi in entrambi i rami del Parlamento, lo scioglimento immediato delle Camere,

portoghese perché lo stesso testo costituzionale richiedeva che i partiti agissero nel rispetto della Costituzione (anche della disposizione in materia di associazioni) e della legge. Occorrendo dunque un giudice per valutare la costituzionalità del singolo partito, questo non poteva che essere il *Tribunal Constitucional* e si trattava solo di decidere se riconoscere quella competenza all'art. 6 o all'art. 155 che delineava i poteri del giudice costituzionale.

⁵² Così argomentò Ramón Sainz de Varanda y Jiménez (gruppo socialista): Ivi, 1692. Egli sostenne pure che, a suo dire, all'origine c'era un'incoerenza tra la motivazione dell'*enmienda* («Creemos que debe precisarse que la inconstitucionalidad de los partidos debe ser apreciada por el Tribunal Constitucional») e il testo proposto («Corresponde al Tribunal Constitucional apreciar la constitucionalidad de los partidos»): riferire l'esame da parte del *Tribunal* non ai casi di incostituzionalità (magari con l'idea che si sarebbe trattato di un giudizio più ristretto, meno discrezionale), ma all'apparentemente più ampia ipotesi di costituzionalità avrebbe potuto, per il senatore socialista, comportare la messa in discussione di «un gran numero di partiti politici la cui ideologia non coincide in tutto con i precetti della Costituzione». Avversò quella previsione pure Luis González Seara (gruppo Unión de Centro Democrático).

⁵³ Ivi, 1692-1693. Ollero Gómez si riservò di riaffrontare la questione durante la discussione dell'art. 159 (con cui si prevedeva che una *ley orgánica* avrebbe regolato il funzionamento del *Tribunal Constitucional*, lo “statuto” dei suoi membri e il procedimento davanti a esso); non si trova tuttavia traccia di ciò nel resoconto della seduta in cui si discusse quell'articolo (*Diario de sesiones del Senado*, 55, 14 settembre 1978 (*Comisión de Constitución, Sesión* n. 17), 2738-2739).

⁵⁴ *Diario de sesiones del Senado*, 59, 26 settembre 1978 (*Sesión Plenaria* n. 33), 2938.

⁵⁵ R. Blanco Valdés, *Introduzione alla Costituzione*, cit., 39.

l'approvazione del testo della revisione sempre a maggioranza dei due terzi da parte delle nuove assemblee e, infine, la ratifica mediante referendum).

Si è già visto come l'art. 6 di fatto sviluppi l'affermazione contenuta all'art. 1, par. 1 che colloca il pluralismo politico tra i «valori superiori» che la Spagna propugna; di certo, ancor più che nel testo costituzionale italiano, i partiti risultano investiti di varie funzioni fondamentali e di un ruolo fondamentale e irrinunciabile nell'ordinamento democratico spagnolo⁵⁶; si tratta, in ogni caso, di funzioni strumentali – volendo applicare anche qui la categoria mortatiana – al servizio del buon funzionamento dell'intero sistema (soprattutto, ma certamente non solo, nei momenti elettorali previsti dall'art. 23 CE), secondo caratteri che certamente non erano tipici dell'esperienza giuridica precedente⁵⁷.

Proprio la delicatezza di quel ruolo, peraltro, deve aver consigliato coloro che hanno concorso alla redazione del testo costituzionale di tutelare il partito stesso da quelli che possono definirsi “eccessi di libertà” e che avrebbero portato le forze politiche fuori dall'alveo costituzionale: il rispetto della democrazia è ovviamente richiesto tanto nella loro azione esterna e nella dialettica tra loro (il che si deduce dal passaggio relativo all'attività libera, ma nel rispetto della Costituzione e della legge), quanto nella loro organizzazione interna⁵⁸. La formulazione dell'ultimo periodo dell'art. 6 CE è, già *ictu oculi*, assai più netta rispetto a quella dell'art. 49 Cost., nel quale il riferimento al «metodo democratico» per qualcuno “avrebbe voluto dire qualcosa di più” e per altri, ben risoluto, “non avrebbe assolutamente dovuto dire altro”: a tale diversa soluzione, probabilmente, avevano contribuito sia l'ormai consolidata esperienza tedesca (con la duplice applicazione dell'art. 21 della *Grundgesetz*, senza però che in Spagna si fossero ravvisate in quella fase situazioni di rischio tali da richiedere la predisposizione di uno strumento potente come il *Parteiverbot*), sia l'esperienza positiva di

⁵⁶ R. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Madrid, 1990, 131 parla di una «redacción más contundente» rispetto ai testi adottati in Italia o nella Repubblica federale tedesca e di una conseguente «posición vertebral» del partito nel funzionamento dello Stato democratico. Sul ruolo centrale ma non monopolistico dei partiti in base all'art. 6 CE, v. J.A. Santamaría, *Artículo 6*, in F. Garrido Falla (diretto da), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, 72-80, spec. 75. Di «referencia a los partidos políticos ligeramente más amplia que las que venían formulando los grandes textos constitucionales aprobados a raíz de la segunda postguerra», in grado di fondare una solida teoria giuridica del partito politico scriveva O. Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española*, Madrid, 1978, 120.

⁵⁷ Sull'investimento sulla capacità dei partiti di garantire il raccordo tra società e istituzioni statali v. C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Padova, 1984, 144.

⁵⁸ Sulla coesistenza di *constitucionalización* e *constitucionalidad*, v. A. Rodríguez Díaz, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, 1989. Sull'art. 6 CE «norma completa en sí misma» v. J.L. García Guerrero, *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*, in *Revista de Estudios Políticos*, 70 (1990), 143-183, spec. 149.

collaborazione delle forze politiche nella non breve stagione della transizione.

Oltre all'art. 6 *CE*, tuttavia, per i partiti risulta rilevante anche l'art. 22 *CE*: esso riconosce il diritto di associazione, dichiarando illegali le associazioni che perseguono fini o impieghino mezzi previsti come illeciti (con la possibilità siano sciolte o sospese, purché intervenga un provvedimento giudiziario motivato) e proibendo le associazioni segrete o di carattere paramilitare. Si configura, in sostanza, un rapporto di genere-specie: l'art. 6 *CE* è norma speciale rispetto all'art. 22 *CE*, una relazione non troppo dissimile da quella che intercorre in Italia tra gli artt. 49 e 18 Cost. (quest'ultimo però non prevede direttamente lo scioglimento *ope iudicis* dei soggetti collettivi che violano il disposto costituzionale).

Tale rapporto è stato confermato dalla dottrina, che ha parlato di «*naturaleza asociativa*»⁵⁹ dei partiti, senza ovviamente che ciò faccia venire meno il loro ruolo nevralgico nel sistema democratico⁶⁰. Sul punto è dovuto intervenire più volte anche il *Tribunal Constitucional*: fin dall'inizio degli anni Ottanta (solo poco tempo dopo il compimento della transizione costituzionale) il giudice costituzionale ha dovuto precisare che i partiti non sono poteri pubblici o istituzioni dello Stato, ma «una forma particular de asociación» a norma dell'art. 22 *CE*, disposizione che «no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política»⁶¹.

La previsione dell'obbligo di democrazia interna, unita agli strumenti dello scioglimento o della sospensione in caso di violazione dell'art. 22 hanno portato parte della dottrina ad annoverare la Spagna tra le democrazie «limitatamente protette», dal momento che il testo costituzionale ha previsto dispositivi di protezione nel solo ambito della rappresentanza⁶². Si può condividere tale impostazione; ciò non toglie, tuttavia, che le norme primarie di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di partiti – in particolare quelle entrate in vigore nel 2002 – denotino un atteggiamento piuttosto aggressivo, assai più vicino alle realtà in cui la democrazia si fa realmente “protetta” o “militante”.

⁵⁹ F. de Carreras Serra, *Los partidos en nuestra democracia de partidos*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, 70 (2004), 91-126, spec. 96; E. Álvarez Conde, *El derecho de partidos*, Madrid, 2005, 116 ss.

⁶⁰ Definiva la «naturaleza jurídica de los partidos políticos» come «la de unidades de un órgano constitucional complejo» che concorrevano a creare altri organi dello Stato ed era il mezzo essenziale per formare la volontà statale J.L. García Guerrero, *Algunas cuestiones*, cit., 147 ss. Concorde sulla natura di *species* della disciplina sui partiti rispetto al *genus* di quella indicata per le associazioni C. Pinelli, *Discipline e controlli*, cit., 154 ss.

⁶¹ *Tribunal Constitucional, sentencia 3/1981, de 2 de febrero*. Sentenza 3/1981: tali riflessioni saranno riprese soprattutto dalle successive decisioni 10/1983, 23/1984, 56/1995 e 226/2016.

⁶² S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004, 20-21, 48-52.

3.2. Le norme di legge sui partiti in Spagna

La prima legge sui partiti precedette l'entrata in vigore della *Constitución Española*; la *Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos* apparve sul *Boletín Oficial del Estado* l'8 dicembre 1978, dopo un *iter* parlamentare lungo un anno⁶³. Proposta con l'esplicito scopo di «stabilire una normativa transitoria che, ferma restando la futura elaborazione di uno Statuto definitivo dei partiti», migliorasse quella vigente, che pure aveva propiziato la «piena normalizzazione» del sistema partitico⁶⁴, la legge 54/1978 ribadì la libertà di costituire partiti (*species* della libertà di associazione: art. 1), ma richiese il deposito di un atto con le generalità dei dirigenti o dei fondatori e dello statuto al registro istituito presso il *Ministerio del Interior*: esso era chiamato, entro venti giorni, a iscrivere il partito nel registro (art. 2). Ove dai documenti fossero emersi «indicios racionales de illicitud penal» del partito, il Ministero entro quindici giorni avrebbe informato il pubblico ministero (*Ministerio Fiscal*), che avrebbe avuto altri venti giorni per disporre l'iscrizione nel registro o, ravvisando gli indizi di illiceità, chiedere al giudice competente di dichiarare il partito illegale (art. 3).

Sul piano della democrazia interna, la legge del 1978 – oltre a ripetere l'art. 6 *CE*, per cui l'organizzazione e il funzionamento dei partiti dovevano conformarsi ai principi democratici (art. 4, par. 1) – si era limitata a individuare come «órgano supremo» l'assemblea generale dei membri del partito (o dei loro delegati), a imporre che gli organi direttivi fossero eletti «mediante sufragio libre y secreto» e a riconoscere a ogni persona iscritta l'elettorato attivo e passivo per le cariche interne e il diritto ad accedere alle informazioni sull'attività e sulla situazione economica (art. 4, par. 2). Quanto allo scioglimento, solo un giudice avrebbe potuto deciderlo, magari disponendo prima la sospensione del partito, se questo fosse incorso nell'ipotesi penale di associazione illecita oppure se la sua organizzazione o le sue attività fossero risultate contrarie ai principi democratici (art. 5)⁶⁵.

Dopo oltre vent'anni, in Spagna vi furono le condizioni politiche per riformare a fondo tali norme⁶⁶, mediante la *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de*

⁶³ Il *proyecto de Ley de Asociaciones Políticas* era stato presentato dal Governo il 9 dicembre 1977.

Se ne può seguire l'*iter* parlamentare qui: https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=C&iniciativas_id=121%2F000071. Per riflessioni generali sulla legge, v. J.L. García Guerrero, *Algunas cuestiones*, cit., 157 ss.

⁶⁴ V. la relazione-preambolo al *proyecto*, in *Boletín Oficial de las Cortes*, 43, 4 gennaio 1978, 637.

⁶⁵ Quest'ultima ipotesi, piuttosto generica, era difficile da applicare e non poteva certo essere usata per sottoporre a controllo i programmi dei partiti: v. I. de Otto Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985, 40 ss.

⁶⁶ Non si tratta(va) ovviamente delle uniche norme in materia di partiti: alcune erano e sono dettate, per esempio, dal codice penale, dalla legge elettorale (*Ley Orgánica 5/1985*) e dalle norme sul finanziamento pubblico (materia attualmente regolata dalla

junio, de Partidos Políticos, tuttora vigente (pur modificata nel 2011⁶⁷ e nel 2015⁶⁸). Nella *exposición de motivos* che precede la legge si scrisse che con le nuove norme si voleva rimediare alla «insuficiencia de un estatuto de los partidos incompleto y fragmentario en el marco de una democracia madura y firmemente consolidada en la que el protagonismo y la significación constitucional de los partidos no ha hecho sino incrementarse»⁶⁹: la loro posizione nell'architettura costituzionale richiedeva una migliore definizione del loro «estatuto jurídico con un régimen más perfilado, garantista y completo» e occorreva specificare a dovere i requisiti costituzionali della struttura e del funzionamento democratici (oltre che dell'azione rispettosa della Costituzione e delle leggi), vista la lacuna avvertita sino a quel momento.

La legge vigente non definisce i partiti: quasi li dà per “noti e sperimentati”, limitandosi a ribadire la libertà di costituirli e a chiedere che siano conformi alla Costituzione e alla *Ley Orgánica* (art. 1, par. 1)⁷⁰; l'affiliazione, come la scelta di costituire un partito, appartenervi o permanervi, è libera e volontaria (par. 2); gli stessi partiti possono federarsi o raggrupparsi, con l'accordo dei loro rispettivi organi (par. 3); rispetto al passato si precisa che i fondatori di un partito devono essere persone fisiche, maggiorenni, capaci di agire e non condannate per associazione illecita, delitti contro l'ordine pubblico, l'indipendenza dello Stato, la difesa nazionale o la comunità internazionale (salvo che siano state riabilite).

Della precedente legge si è conservata l'iscrizione al *Registro de Partidos Políticos* quale momento in cui il partito ottiene la personalità giuridica (art. 3, par. 4)⁷¹: ora peraltro è chiaro che per ottenerla occorre depositare un atto costitutivo (*acta fundacional*) nella forma dell'atto pubblico, che contenga le generalità dei fondatori e dei titolari delle cariche provvisorie, il nome del partito, la sede e lo statuto (par. 1). Il legislatore del 2002 aveva provveduto a chiedere che il nome del partito non fosse confondibile, né fosse contrario alle leggi o ai diritti fondamentali, ma anche

Ley Orgánica 8/2007), ma qui non saranno trattate, essendo necessario limitare il tema alla democrazia interna.

⁶⁷ Con la *Ley Orgánica* 3/2011, de 28 de enero.

⁶⁸ Con la *Ley Orgánica* 3/2015, de 30 de marzo.

⁶⁹ È significativo che, benché la proposta sia stata formulata dal Governo in carica (dunque dal *Partido Popular*), il testo abbia visto il concorso – sia nella fase precedente la presentazione, sia in sede parlamentare – di altri partiti di rilievo, a partire dal *Partido Socialista Obrero Español*.

⁷⁰ In origine l'art. 1 limitava ai soli cittadini spagnoli la libertà di costituire partiti; la riforma del 2015 l'ha estesa ai cittadini dell'Unione Europea.

⁷¹ L'importanza di quel momento è sottolineata dalla previsione in base alla quale, fino a quando l'iscrizione non si sia completata, i promotori del partito rispondono in proprio e in solido delle obbligazioni contratte in nome del partito (art. 4, par. 1); si precisa pure che l'iscrizione e l'ottenimento della personalità giuridica «es garantía tanto para los terceros que se relacionan con el partido como para sus propios miembros» (par. 3). Sulla legittimità del procedimento di registrazione come mezzo di pubblicità a tutela dei terzi, v. *Tribunal Constitucional, sentencia* 48/2003, de 12 de marzo, FJ 20.

che non fosse uguale o non somigliasse (anche foneticamente) al nome di partiti che erano stati iscritti al registro – o, dopo la riforma del 2015, anche di partiti confluiti per fusione in un altro partito iscritto – o ancora al nome di partiti dichiarati illegali, dissolti o sospesi⁷². Dopo l'intervento con la *Ley Orgánica 3/2015*⁷³, nel testo del 2002 ora si trovano l'indicazione puntuale del contenuto minimo di ciascuno statuto⁷⁴ (art. 3, par. 2) e l'obbligo per i partiti di comunicare al Registro e pubblicare sul loro sito ogni modifica statutaria o dei propri organi entro tre mesi o comunque nei primi tre mesi di ogni anno (par. 3).

Lo statuto oltre al nome, all'acronimo e al simbolo del partito, deve indicare la sua sede, il suo sito (e chi ne è responsabile), l'ambito territoriale di attività, gli obiettivi, i modi in cui si acquista o si perde lo *status* di iscritto, i diritti e i doveri degli aderenti⁷⁵, la descrizione degli organi direttivi e rappresentativi (precisando le competenze, modi di formazione e rinnovo, la durata entro i quattro anni, le procedure per il voto e le maggioranze per deliberare), le procedure per eleggere gli organi direttivi che garantiscano il voto libero e segreto degli iscritti «e il controllo democratico dei dirigenti eletti». Negli statuti si devono poi trovare l'indicazione dei soggetti cui spetta la rappresentanza legale e quella finanziaria (e le procedure per designarli), il regime di amministrazione e contabilità nonché quello di documentazione, varie informazioni di natura patrimoniale e finanziaria (inclusa la procedura per approvare i rendiconti e inviarli alla magistratura contabile), le ipotesi in cui si può attivare lo scioglimento del partito e la destinazione del patrimonio residuo. Si devono pure precisare i mezzi con cui gli iscritti possono opporsi alle decisioni degli organi interni, l'indicazione dell'organo di garanzia dei diritti degli iscritti e il procedimento per irrogare le sanzioni disciplinari agli aderenti, ispirato ai principi del contraddittorio, del diritto all'informazione, all'audizione e alla motivazione dei provvedimenti⁷⁶.

⁷² La stessa disposizione non consente nemmeno identità o somiglianze con nomi di persona o di enti già esistenti o con marchi registrati.

⁷³ Suggesta probabilmente dalla consapevolezza che, come notato in dottrina, in base alle norme del 2002, esistevano «pocos elementos, desde el punto de vista jurídico, para determinar cuándo un partido no es democrático», ipotesi che però avrebbe potuto portare all'*ilegalización*: E. Vírjala Foruria, *La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015), 225-280, spec. 230.

⁷⁴ Cfr. E. Vírjala Foruria, *La regulación jurídica de los partidos políticos*, Madrid, 2017, 63 ss.

⁷⁵ L'art. 8 della *Ley Orgánica* indica in ogni caso una serie minima di diritti e doveri; la modifica del 2015 ha previsto la possibilità di differenziare le iscrizioni a seconda dell'intensità del vincolo al partito, precisando che a parità di livello di iscrizione diritti e doveri sono uguali.

⁷⁶ Si prevede la sospensione automatica cautelare dell'iscrizione di chi è oggetto di un processo per il reato di corruzione, come pure l'espulsione per i condannati per questo reato.

Tornando alla registrazione dei partiti, essa è prevista al più tardi dopo venti giorni dal deposito dei documenti richiesti: l'atto «vincula a los poderes públicos» e in seguito atto costitutivo e statuto sono resi pubblici (art. 4, par. 3). Rispetto alla legge del 1978, però, ora si esplicita che il Ministero dell'interno svolge un esame sui documenti depositati, segnalando agli interessati – così interrompendo il ricordato termine di venti giorni – l'esistenza di difetti formali nei documenti o la mancanza delle caratteristiche richieste in alcuno dei promotori, in modo che si possa porre rimedio alle carenze (art. 5, par. 1); contro gli atti di tale procedimento si può ricorrere al giudice amministrativo (par. 5). Resta la possibilità, già prevista, che il *Ministerio del Interior* ravvisi «indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido»: nei citati venti giorni⁷⁷ il ministero informerà il *Ministerio Fiscal* (rispetto al passato però si chiede l'invio di una «resolución fundada», oltre che degli elementi probatori a suo sostegno), lasciando che il Pubblico ministero valuti – nei venti giorni successivi alla comunicazione – se gli indizi di illiceità siano sufficienti per adire la giurisdizione penale o si possa procedere con l'iscrizione nel Registro. I partiti e le coalizioni che hanno compiuto la registrazione godono di regole più favorevoli in materia di presentazione delle candidature⁷⁸.

Il *Capítulo II* della *Ley Orgánica* è dedicato all'organizzazione, al funzionamento e all'attività dei partiti, da informare ai principi democratici e a quanto disposto dalla Costituzione e dalla legge (art. 6)⁷⁹. La riforma del 2015 ha precisato che la democrazia interna si garantisce anche con l'obbligo di prevedere negli statuti formule di partecipazione diretta degli iscritti, specie circa l'elezione del massimo organo di governo del partito (art. 7, par. 1); si conferma già dal 2002 la necessità di un organo assembleare degli iscritti – a partecipazione diretta o con rappresentanti – cui spettano le decisioni più rilevanti, incluso lo scioglimento del partito (par. 2) e si ribadisce la necessità di eleggere a suffragio libero e segreto gli organi direttivi del partito (par. 3). In più, la *Ley Orgánica* 6/2002 nella stessa ottica

⁷⁷ Il termine per l'istruttoria è sospeso durante l'approfondimento da parte del pubblico ministero e l'eventuale procedimento giudiziario (a meno che, come misura cautelare, si preveda che decorra di nuovo). Parte della dottrina ha avanzato dubbi circa la compatibilità costituzionale di questa sospensione, che costringe il partito ad agire come un'associazione, con spazi di attività ridotti: J.J. Ruiz Ruiz, *Espagne*, in *Les partis politiques* (*Les Cahiers du ForInCIP* n° 4), Paris, 2019, 88-89.

⁷⁸ La *Ley Orgánica* 5/1985, all'art. 44, indica come primi soggetti titolati a depositare candidature i partiti (e le federazioni) compresi nel registro; seguono le coalizioni di partiti e federazioni e i gruppi di elettori. Questi ultimi, tuttavia, devono comunque raccogliere le sottoscrizioni degli elettori: tale obbligo, con riguardo alle elezioni nazionali, vale anche per i partiti e le federazioni non presenti in Parlamento, ma il regime di favore prevede che debbano raccogliere un decimo delle firme richieste ai gruppi di elettori.

⁷⁹ Dopo l'intervento del 2015, peraltro, si è sentito il bisogno di precisare che i partiti hanno libertà organizzativa «con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico».

chiede di fissare alcune regole circa gli organi collegiali (art. 7, par. 4)⁸⁰ e di prevedere procedure di controllo democratico dei dirigenti eletti (par. 5).

Senza dubbio, tuttavia, le disposizioni per cui la legge organica in esame ha ricevuto maggior attenzione sono quelle relative alla *disolución judicial* di un partito e alla sua sospensione⁸¹. In base all'art. 10, par. 2, è sempre il giudice penale competente a pronunciare lo scioglimento se il partito incorre nella fattispecie di associazione illecita; lo decide invece la *Sala especial* del *Tribunal Supremo* quando l'accusa riguarda lesioni «de forma continuada, reiterada y grave» delle norme della *Ley Orgánica* stessa sulla democraticità della struttura e del funzionamento del partito (*ex artt. 7 e 8*) oppure – nell'ipotesi introdotta nel 2002 e assai discussa in dottrina – violazioni ripetute e gravi del principio democratico o attività volte a danneggiare o distruggere le libertà o a paralizzare o sopprimere il sistema democratico, qualora nell'azione e nelle esternazioni del partito, dei suoi organi o dei suoi gruppi parlamentari o municipali (o dei loro membri) ricorrano una o più condotte tipiche, previste in modo assai dettagliato dall'art. 9 della stessa legge⁸².

La *Ley Orgánica* 6/2002 è stata approvata in un clima appesantito dall'attacco alle *Twin Towers* e dagli episodi terroristici che avevano colpito pure la Spagna⁸³. Si spiega così perché il testo abbia indicato varie condotte che, realizzate in modo reiterato e grave da un partito, lo portano a essere dichiarato illegale⁸⁴ (art. 9, par. 2), ma abbia pure indicato molti

⁸⁰ In particolare, occorre che gli organi collegiali siano convocati con sufficiente anticipo per preparare la discussione; si deve indicare il numero dei componenti necessari per inserire un tema all'ordine del giorno, dev'esserci la possibilità di deliberare su più indirizzi contrapposti e occorre indicare la maggioranza da raggiungere (di norma quella semplice) per deliberare.

⁸¹ La *Ley Orgánica* 3/3015 ha aggiunto alla *Ley Orgánica* 6/2002 l'art. 12-bis: vi si prevede che il giudice amministrativo possa dichiarare estinto un partito che (anche dopo l'avvertimento da parte di chi tiene il Registro) non abbia adattato lo statuto alle norme di legge nel tempo previsto, non abbia rinnovato i suoi organi per il doppio del termine di legge o non abbia presentato rendiconti per tre anni consecutivi o per quattro anni alterni. V. M. Pons-Portella, *La extinción judicial de los partidos políticos inactivos: una inadvertida novedad de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110 (2017), 165-184.

⁸² Cfr. R. Blanco Valdés, *A proposito della «illegalizzazione» di Batasuna*, in *Quad. cost.*, 2002, 749-769; M. Cherchi, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 2, 865-874; I. Nicotra, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 139 (2003), 92 ss.; D.J. Bautista Plaza, *La ilegalización de Batasuna*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 7 (2004), 475-495.

⁸³ Sulla genesi e sul dibattito parlamentare e dottrinale v. I. Lo Presti, *L'esperienza spagnola: dal terrorismo interno alla minaccia globale. Strumenti di difesa di una democrazia "banco di prova"*, in *Democrazia e sicurezza*, 2017, 1, 135-174, spec. 151 ss.

⁸⁴ Si indicano tre ipotesi: a) violazione sistematica delle libertà e dei diritti fondamentali, promuovendo, giustificando o scusando gli attentati contro la vita o l'integrità delle persone, nonché l'esclusione o la persecuzione delle persone per motivi ideologici, religiosi, di fede, di nazionalità, di razza, di sesso od orientamento sessuale; b) azioni che fomentino, favoriscano o legittimino la violenza come mezzo per raggiungere obiettivi politici o eliminare le condizioni per esercitare la democrazia, il pluralismo e

comportamenti riconducibili alla vicinanza al terrorismo che, se ripetuti o accumulati, sono ritenuti causa di *ilegalización*⁸⁵ (par. 3). Il procedimento per far dichiarare illegale un partito (art. 11) tenta di bilanciare il diritto di difesa e le esigenze di una decisione rapida: possono rivolgersi al *Tribunal Supremo* il Governo (anche sollecitato da una delle Camere) e il *Ministerio Fiscal*. La sentenza, esecutiva dopo la sua notificazione, non è impugnabile; è ammesso solo il *recurso de amparo* al *Tribunal Constitucional*.

Va segnalato il ricorso di costituzionalità presentato dal Governo basco contro la *Ley Orgánica* 6/2002: esso sosteneva, tra l'altro, che la previsione di illeciti imputabili ai partiti per la loro attività "esterna" e non per i profili speciali di democrazia interna previsti dall'art. 6 *CE* fosse contraria alla più generale norma sulle associazioni (art. 22, par. 2). Il Tribunale costituzionale ha però respinto il ricorso⁸⁶: per i giudici, l'art. 6 attribuisce ai partiti funzioni costituzionali, che si traducono in limiti ulteriori rispetto a quelli rivolti alle associazioni. L'art. 9, par. 2 della *Ley Orgánica* 6/2002 delinea un illecito non penale, ma costituzionale, cui l'ordinamento reagisce per ristabilire il principio democratico⁸⁷; tale reazione, tuttavia, non comporta giudizi sull'ideologia o sui programmi del partito (anche ove si ravvisi la discussa fattispecie di appoggio tacito al

le libertà politiche; c) il complemento o l'appoggio all'azione delle organizzazioni terroristiche per sovvertire l'ordine costituzionale o alterare la pace pubblica, soggiogando in un clima di terrore i pubblici poteri, le persone o i gruppi, oppure concorrere ad amplificare gli effetti della violenza terroristica, della paura e dell'intimidazione generate da essa.

⁸⁵ Sono censurati l'appoggio politico (espresso o tacito) al terrorismo, anche scusandolo o minimizzandone il significato o le conseguenti violazioni dei diritti; il perseguimento di programmi e azioni per promuovere il confronto civile coi terroristi o volti a ostacolare, intimidire o a isolare chi si oppone all'attività terroristica; l'inclusione regolare di persone condannate per reati di terrorismo (e che non ne abbiano rinnegato in pubblico fini e mezzi) negli organi direttivi del partito o nelle sue liste elettorali o anche solo la presenza tra gli associati di un ampio numero di affiliati a gruppi terroristici o violenti (salvo che questi siano stati sanzionati); l'uso comune di simboli, messaggi o elementi identificabili con il terrorismo, la violenza o le relative condotte; la cessione a favore dei terroristi e dei loro fiancheggiatori di diritti e prerogative concessi ai partiti (anche dalle leggi elettorali, considerando pure i finanziamenti); l'abituale collaborazione con gruppi che agiscano in accordo con organizzazioni terroristiche o violente (o in appoggio al terrorismo stesso); il sostegno a tali soggetti attraverso misure adottate dagli istituzioni in cui il partito è al governo; la promozione, la copertura o la partecipazione ad attività volte a onorare o premiare azioni terroristiche o violente o chi le commette o vi collabora; la copertura ad azioni di disordine, intimidazione o coazione sociale legate al terrorismo o alla violenza.

⁸⁶ *Tribunal Constitucional, sentencia* 48/2003, *de* 12 de marzo. V. A. Buratti, *La condotta antidemocratica dei partiti politici come "illecito costituzionale"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 2, 875-879; J.A. Montilla Martos, *Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos*, in *Teoría y realidad constitucional*, 12-13 (2003), 559-585.

⁸⁷ Così però appare irragionevole aver affidato la decisione sul rispetto del principio democratico al *Tribunal Supremo*, invece che al Tribunale costituzionale. Cfr. S. Bonfiglio, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2015, 3, 21.

terrorismo), ma solo sulle sue condotte, quindi non si è in presenza di una “democrazia militante”.

La decisione guarda a una vicina sentenza della Corte Edu sulla dissoluzione giudiziale di un partito turco (*Refah Partisi*)⁸⁸: in questa si era individuato un legame forte tra la Cedu e la forma di stato democratica⁸⁹. Un partito che mirasse a far modificare l’assetto costituzionale sarebbe legittimo se usasse mezzi legali e democratici per raggiungere il suo scopo e se la modifica auspicata fosse compatibile con i principi democratici; se tali condizioni invece mancassero, lo scioglimento non contrasterebbe con i principi della Convenzione.

È noto (ed era stato ampiamente preventivato) che la *Ley Orgánica 6/2002* ha condotto alla *disolución judicial* dei partiti baschi Herri Batasuna, Euskal Herritarrok e Batasuna, ritenuti legati all’organizzazione terroristica Eta⁹⁰; ciò ha comportato la cessazione delle attività di quelle forze politiche⁹¹ (e, in sostanza, ha impedito che i gruppi terroristici potessero fruire indirettamente del sostegno finanziario dei partiti collegati), pur senza provocare in un primo tempo lo scioglimento dei rispettivi gruppi parlamentari⁹² (e comunque non facendo decadere gli eletti dai loro seggi).

Ultima disposizione qui considerata della legge organica del 2002 è l’art. 13, dedicato al finanziamento e con ampi rimandi – inseriti in un secondo momento – alla *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*⁹³. Qui la disposizione rileva soprattutto perché l’art.

⁸⁸ Corte Edu, sentenza del 31 luglio 2001, *Refah Partisi* e altri c. Turchia (e, in seguito, sentenza del 9 aprile 2002, *Yazar, Karatas, Aksoy* e *Hep* c. Turchia).

⁸⁹ V. già Corte Edu, sentenza del 30 gennaio 1998, *Partito comunista unificato turco* e altri c. Turchia.

⁹⁰ *Tribunal Supremo, Sala Especial, sentencia con fecha 27 de marzo de 2003*. Cfr. M. Esparza Oroz, *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los Partidos Políticos*, Cizur Menor, 2004, spec. 190 ss.; J. Tajadura Tejada, E. Vírjala Foruria, *España*, in J. Corcuera Atienza, J. Tajadura Tejada, J. Vírjala Foruria (a cura di), *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, 2008, 17-117, spec. 66 ss.

⁹¹ I partiti Batasuna e Herri Batasuna hanno tentato inutilmente la via del *recurso de amparo* (*Tribunal Constitucional, Sala Segunda*, sentenze nn. 5/2004 e 6/2004 del 16 gennaio 2004), nonché di rivolgersi alla Corte Edu (sentenza del 30 giugno 2009, *Batasuna e Herri Batasuna* c. Spagna, con cui si ribadì la giustificazione dello scioglimento di un partito in Spagna come misura che poteva ritenersi – oltre che proporzionata – necessaria per mantenere la sicurezza pubblica, l’ordine pubblico e la protezione dei diritti umani). Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di partiti politici v. L. Díez Bueso, *Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre partidos políticos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015), 637-661.

⁹² Cfr. J.M. Morales Arroyo, *Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, 71 (2004), 243-279. In compenso, nel 2007 il *Tribunal Supremo* – in esecuzione della sua sentenza del 2003 – ha negato l’iscrizione nel Registro al partito Abertzale Sozialisten Batasuna, ritenendo che vi fosse sostanziale continuità col partito Batasuna sciolto quattro anni prima.

⁹³ Sul tema v. almeno M. Holgado González, *La financiación de los partidos políticos en España*, Valencia, 2003; G. Ruíz-Rico Ruíz, *El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015), 281-308; M. Pérez-Ugena Coromina, *El papel actual de los partidos políticos. Consecuencias para el modelo de financiación*, ivi, 383-411.

13, par. 3 impone a tutti i partiti registrati di presentare i loro rendiconti annuali consolidati al *Tribunal de Cuentas* nei termini stabiliti dalle norme del 2007: anche in Spagna, dunque, la trasparenza e il controllo dei rendiconti sono da considerare parte della democrazia interna.

La *Ley Orgánica 6/2002* non si occupa della selezione delle candidature per le elezioni di qualunque ordine: men che meno, dunque, si trovano disposizioni dedicate alle “primarie” o ad altri strumenti utili all’individuazione delle persone da candidare. Nonostante ciò, alcune singole forze politiche hanno provveduto a prevedere e regolare il procedimento della selezione delle candidature: dopo il primo caso del *Psoe* (che iniziò a prevedere le primarie nel proprio statuto dopo il suo XXXIV Congresso, nel 1997⁹⁴), anche altri partiti hanno scelto di coinvolgere le persone iscritte nella scelta di coloro che aspirano alle cariche pubbliche⁹⁵.

4. «Passaggi di tempo»: riflessioni conclusive

Ponendo a confronto le discipline di Italia e Spagna in tema di “democrazia nei partiti”, colpisce la diversa evoluzione sperimentata nei due ordinamenti. Quello italiano è stato il primo in Europa a prevedere una disposizione costituzionale dedicata espressamente ai partiti (pur se piuttosto *soft*); si sono però dovuti attendere oltre sessant’anni perché fossero approvate le prime, minime norme di legge sulla democrazia interna, peraltro ancora piuttosto inefficaci e incomplete in tal senso. In Spagna, invece, fin dall’avvento della forma di governo parlamentare si è valorizzato il fenomeno partitico tanto all’interno della Costituzione, quanto attraverso una legge; già un quarto di secolo più tardi, si ritenne che quelle prime norme primarie meritassero una significativa messa a punto e si raggiunse l’accordo per operarla, peraltro attraverso lo strumento della *Ley Orgánica*.

Volendo cercare spiegazioni per questo “tempo variabile” nell’approccio alla regolazione della democrazia intrapartitica, se ne possono forse trovare collocando temporalmente e spazialmente le due diverse vicende. In Italia, infatti, l’esigenza di marcare una sensibile discontinuità rispetto al regime precedente si pose come ragione principale alla base del futuro art. 49 Cost., sia per il ruolo peculiare e innovativo attribuito ai partiti, sia paradossalmente per i “freni” innescati in alcune forze politiche dai ricordi sgradevoli – assai vicini e ancora dolorosi – delle ingerenze perpetrate ai

⁹⁴ Cfr. J.L. García Guerrero, *Le elezioni primarie del Partito socialista operaio spagnolo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/1999, 629-631.

⁹⁵ Sullo strumento delle primarie, anche con riflessioni *de iure condendo*, v. D. Giménez Gluck, *El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102 (2014), 211-227. V. pure, in prospettiva comparata, P. Biglino Campos, *Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015), 203-223.

danni delle forze di minoranza, con il rischio che si riproponessero sotto le mentite e insidiose spoglie della democrazia.

Gli stessi freni tennero a lungo lontano il “fantasma” della regolazione dei partiti: chi temeva di essere messo ai margini a causa della propria organizzazione interna continuò a temere ciò (o, in caso di bisogno, ad agitare quella percepita minaccia a proprio vantaggio), mentre chi non aveva timori particolari – anche per il suo costante *status* di maggioranza relativa – finì per scoprire i vantaggi del ruolo di “principe indisciplinato”⁹⁶, tali da far sviluppare una progressiva allergia a ogni serio tentativo – anche proveniente dal proprio interno – di introdurre regole sulla democrazia interna. Solo l’essere posti di fronte al “fatto compiuto”, cioè all’ingresso in massa nelle aule parlamentari di una forza politica che si riteneva una “non associazione” (dunque anche un “non partito”) ha fatto capire ai pochi partiti rimasti – in ogni caso assai diversi rispetto a quelli che per decenni avevano caratterizzato la storia del Paese – che qualche regola minima di democrazia sarebbe stata opportuna per tutti, anche se la consapevolezza era arrivata decisamente “fuori tempo massimo” (e forse anche “fuori tempo utile”).

In Spagna, invece, quella consapevolezza era stata presente fin dall’inizio anche grazie alle esperienze già vissute proprio in Italia e, subito dopo, nella Germania occidentale. Tanto la *Constitución Española* quanto la prima legge sui partiti del 1978, infatti, si collocano cronologicamente dopo la Costituzione italiana e il *Grundgesetz* (1949), ma anche dopo il *Gesetz über die politischen Parteien* (1967) con cui l’ordinamento tedesco occidentale aveva provveduto a regolare i partiti al proprio interno; non appare secondario nemmeno che siano precedenti rispetto alla *Transición* spagnola anche le due sentenze del *Bundesverfassungsgericht* che avevano sciolto il *Sozialistische Reichspartei* (1952) e il *Kommunistische Partei Deutschlands* (1956), nonché le decisioni dei tribunali penali italiani e della Corte costituzionale in tema di riorganizzazione del disciolto partito fascista.

Non pare fuori luogo sostenere, da una parte, che l’importanza di quelle disposizioni costituzionali fosse ormai acquisita e – come è emerso dagli atti del procedimento costituente – si fosse consapevolmente scelta una via mediana tra la formulazione italiana e quella tedesca, viste pure le peculiarità del sistema partitico spagnolo⁹⁷ (che però fu pronto, come si è notato, a

⁹⁶ Cfr. A. Del Pennino, L. Compagna, *Il principe indisciplinato: l’Italia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2006.

⁹⁷ Si è già detto del clima di sostanziale collaborazione tra i principali partiti durante la fase di transizione, che in sostanza aveva allontanato i rischi di una ricaduta “politica” nel regime precedente, che in Italia e in Germania erano invece vissuti come ancora attuali negli anni di poco successivi alle loro transizioni; si deve poi notare la sostanziale assenza di partiti definibili come “antisistema”, per lo meno con una posizione assimilabile per consenso a quella del Partito comunista italiano (si consideri in particolare il processo di *legalización*, oltre che di molte altre forze politiche, del *Partido Comunista de España*, nel 1977, vissuto come necessario per rendere pienamente credibile l’intero processo di transizione: v. H. Varela-Guinot, *La legalización del Partido Comunista de España: élites, opinión pública y símbolos en la transición española*, Estudios del

sbarrare la strada a proposte testuali che potessero prefigurare controlli di tipo ideologico, potenzialmente rischiosi per gran parte dei partiti). Dall'altro lato, dettare dall'inizio e con legge norme minime (o forse men che minime) sulla "democrazia nei partiti" doveva essere parsa una condizione necessaria (o almeno opportuna) per consolidare anche in seguito l'equilibrio e il sostanziale accordo che era stato raggiunto in quella fase (l'attribuzione della personalità giuridica rappresentava pur sempre il segno di una maggiore istituzionalizzazione dei partiti rispetto alla soluzione adottata in Italia).

Con il passare del tempo, pare essersi acquisita l'ulteriore consapevolezza che la minaccia principale a quell'equilibrio era rappresentata dal terrorismo e dalle "sponde" – anche di natura finanziaria – che si riteneva trovasse in alcune forze politiche rappresentate in Parlamento. Il proposito di neutralizzare quella minaccia è stato alla base dell'intervento con la *Ley Orgánica 6/2002* e si approfittò dell'occasione per dettare anche altre norme sui partiti politici (che potessero pure fungere da cornice per non limitarsi agli aspetti sanzionatori); ci si rese però conto fin dall'inizio che con le sue disposizioni si mirava a regolare non tanto i partiti e l'esercizio di un diritto, ma solo i profili patologici della materia⁹⁸ (evidentemente vissuti come più urgenti). Non a caso, con l'intervento legislativo del 2015 – successivo di un anno rispetto a quello dell'Italia – anche in Spagna si è previsto con un notevole dettaglio il contenuto minimo che ogni statuto partitico deve presentare, perché si proceda all'iscrizione nel Registro e alla produzione dei relativi effetti (a partire dall'attribuzione della personalità giuridica), oltre ad avere inserito elementi di maggior apertura della normativa (come la garanzia del diritto di fondare partiti non ai soli cittadini spagnoli, ma a quelli dell'Unione Europea o l'aver esplicitato la libertà organizzativa dei partiti stessi).

Senza voler assumere per forza l'esperienza spagnola come modello, si registra una capacità di quell'ordinamento di prendere coscienza delle esigenze e delle opportunità in materia di partiti maggiore (quanto a tempi di reazione) rispetto a quella dimostrata dall'ordinamento repubblicano italiano, senza scalfire l'importanza fondamentale dell'art. 49 Cost. – pure in chiave comparata – per il tema di cui ci si occupa. Ogni realtà di certo ha i suoi «passaggi di tempo», ma pare giusto auspicare anche in Italia un intervento rapido e consapevole del legislatore per completare l'opera

Instituto Juan March de estudios e investigaciones, 8, 1990; F. Nistal González, *El papel del Partido Comunista de España en la Transición*, Madrid, 2015).

⁹⁸ Così F.J. Bastida, *Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica de Partidos*, consultabile al link web.archive.org/web/20040226195604/http://www.constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/informebastida.html. Anche il *Consejo de Estado*, nel suo *dictamen* relativo al progetto alla base della *Ley Orgánica 6/2002*, approvato il 18 aprile 2002 (il testo si legge qui: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2002-911>), aveva suggerito una maggior attenzione al funzionamento e all'organizzazione dei partiti (disgiungendo tra l'altro tale materia da quella dei diritti e dei doveri delle persone iscritte).

iniziata tra il 2013 e il 2014, proprio perché i partiti possano svolgere al meglio i compiti che la Costituzione e le stesse norme primarie in materia riconoscono loro⁹⁹. Nella scorsa legislatura – la XVII, la stessa del d.l. n. 149/2013 e della conversione con l. n. 13/2014 – si era in realtà iniziato a lavorare per proseguire il percorso di regolazione, ma la fine del mandato parlamentare è sopraggiunta prima che il nuovo progetto di legge, già approvato alla Camera, potesse completare il proprio esame anche solo in Commissione al Senato¹⁰⁰; nella legislatura attuale, benché nelle due Camere si siano presentate proposte in tema di democrazia interna, ci si è finora concentrati soltanto sulla trasparenza e sui finanziamenti, forse coltivando l'idea che ciò basti per avere partiti “democratici”¹⁰¹.

Occorrerebbe invece intervenire con norme vincolanti per tutti i partiti (senza la pretesa da parte di una o più forze politiche di sfuggire alla categoria “partito”), con riguardo all'organizzazione interna e magari anche alla selezione delle candidature¹⁰² e con la possibilità di individuare un giudice cui rivolgersi qualora le norme interne o le “norme sulle norme” non paiano rispettate: ciò non per imporre un modello, che è giusto che resti fluido, ma per avere una reale base comune per ogni forza che voglia poter influenzare gli organi a legittimazione democratica (quelli rappresentativi, non quelli a «legittimazione tecnocratica»)¹⁰³. Come si è giustamente notato, «[u]na legge *sui* partiti è soprattutto una legge *per* i partiti, posto che la definizione delle regole di giustiziabilità, la perimetrazione dei poteri del giudice e quindi delle tecniche di tutela costituiscono esse stesse un baluardo per l'autonomia partitica rispetto ai protagonismi giudiziari»¹⁰⁴.

⁹⁹ M. Morlok, *Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015), 183-201, spec. 196-197.

¹⁰⁰ Ci si riferisce ad A.P., Senato della Repubblica, disegni di legge e relazioni, n. 2439; sul punto e sugli interventi normativi operati nel 2019 v. I. Lagrotta, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020, 204-227, nonché Id., *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2020 (2^a ed.), 181 ss. Si deve peraltro notare che anche quel testo – di cui pure si apprezzava lo “sganciamento” dal tema del finanziamento pubblico dei partiti, a dispetto delle molte disposizioni in materia di trasparenza economica: così pure M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il decimo della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, 123 ss. – non prevedeva l'attribuzione della personalità giuridica né l'obbligatorietà di iscriversi al Registro per partecipare alle elezioni, così come mancavano agevolazioni sul piano elettorale (come l'esenzione dalla raccolta delle firme) per i partiti iscritti al Registro.

¹⁰¹ Il riferimento è alla legge n. 3/2019 e all'art. 43 del d.l. n. 34/2019, convertito con legge n. 58/2019.

¹⁰² Cfr. di recente I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, 189-227; U. Ronga, *La selezione delle candidature: regolazione giuridica e dinamiche partitiche*, ivi, 229-261.

¹⁰³ Così R. Manfellotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019, 25.

¹⁰⁴ N. Pignatelli, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici*, cit., 263-309, spec. 308-309.

Se, di fronte alle minacce di eventuali partiti antisistema, ci si potrebbe affidare soprattutto a nuove convenzioni *ad excludendum* stipulate dai partiti maggiori (e dai soggetti costituzionali) per emarginare i gruppi «la cui adesione ai principi democratici è dubbia» (almeno fino alla loro scelta di «intraprendere un differente percorso verso la piena legittimazione»)¹⁰⁵, per le questioni di “democrazia nei partiti” sembra decisamente opportuno che il legislatore (oltre che, singolarmente, le forze politiche stesse) prendano coscienza e affrontino i singoli problemi legati ai partiti per cercare di sanarli, onde evitare che siano proprio i partiti a essere vissuti come un problema del sistema democratico¹⁰⁶.

Gabriele Maestri

Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi Roma Tre
gabriele.maestri@uniroma3.it

¹⁰⁵ I. Nicotra, *Democrazia “convenzionale” e partiti antisistema*, Torino, 2007, 157-158.

¹⁰⁶ Con riferimento alla Spagna, v. R. Blanco Valdés, *La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015), 149-182.