

queste istituzioni

---

Il ruolo dei partiti politici  
nella dinamica costituzionale italiana:  
l'attualità del pensiero  
di Serio Galeotti

Andrea Patanè

**Numero 4/2023**  
31 dicembre 2023

---

# Il ruolo dei partiti politici nella dinamica costituzionale italiana:

## L'attualità del pensiero di Serio Galeotti

Andrea Patanè\*

### Sommario

1. Serio Galeotti, la lungimiranza dello studioso sul tema dei partiti politici. – 2. L'evoluzione normativa sui partiti politici e la legislazione elettorale alla ricerca di un equilibrio tra governabilità e rappresentatività. – 3. Questioni aperte in materia di partiti politici e legislazione elettorale. – 3.1. L'attualità del pensiero di Galeotti in un tempo di riforme costituzionali.

### Sintesi

Il pensiero di Galeotti sui partiti politici e la sua rilevanza oggi non può essere sottovalutata, nonostante la diversità del quadro legislativo e politico che separa il momento attuale dalla riflessione dello studioso bergamasco.

Partendo dalla chiave di lettura di Galeotti è necessario leggere le disposizioni legislative sui partiti in stretta connessione con quelle in materia elettorale al fine di ricercare le possibili soluzioni con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei partiti nella vita costituzionale italiana contemporanea in un contesto che possa garantire la governabilità e un corretto equilibrio tra i poteri dello Stato. Dai primi scritti della fine degli anni '50 fino agli anni '90, Galeotti è stato attento studioso dei partiti e della stabilità dei partiti in chiave di maggioranza governativa.

Alla luce della sempre attuale volontà di modifica della Costituzione e della forma di governo, il suo contributo può essere ancora prezioso per uno sforzo nella ricerca di una regolamentazione interna ai partiti politici che ha avuto tanti spunti di riflessione in dottrina ma non ha mai trovato uno sviluppo legislativo.

### Abstract

Serio Galeotti's thought on political parties cannot be underestimated today, despite the distance between his writings and the current legislative and political framework.

Following Galeotti's interpretation it is necessary to read the legislative provisions on parties in close connection with those on electoral matters in order to seek possible solutions with the aim of strengthening the role of parties in contemporary Italian constitutional life in a context that can guarantee governability and a correct balance between the powers of the State. From his first writings in the late 1950s to the latest in the 1990s, Galeotti was a careful scholar of parties and of the stability of parties.

---

\* Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

Contributo in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno: “*In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*”, tenutosi presso l'Università degli Studi di Bergamo il 15 dicembre 2022.

In light of the ever-present desire to modify the Constitution and the form of government, his contribution may still be precious for an effort in the search for internal regulation of political parties which has had many food for thought in doctrine but has never found a legislative development.

#### Parole chiave

Partiti politici; Governabilità; Riforma costituzionale; Sistema rappresentativo; Sistema elettorale; forma di governo.

### 1. Serio Galeotti, la lungimiranza dello studioso sul tema dei partiti politici.

Il prof. Serio Galeotti ha avuto occasione di riflettere in più scritti sul tema del sistema democratico e dei partiti politici. Una di queste è data dalla prefazione al volume *«I partiti politici. Leggi e Statuti»*<sup>1</sup>, per comprendere come quelle parole risuonino oggi come la dimostrazione della lungimiranza del pensiero di Galeotti bisogna anzitutto partire dalla considerazione che i suoi primi lavori sul tema si collocano in un periodo di maggiore partecipazione alla vita dei partiti da parte dei cittadini e di quella disaffezione e diffidenza che caratterizzerà la vita politica italiana nei decenni successivi<sup>2</sup>. Tuttavia, oltre alla constatazione in merito alla lungimiranza del pensiero dell'Autore, i suoi scritti rappresentano oggi un attuale spunto di riflessione se letti alla luce di un dibattito non certo sopito sui partiti politici e che anzi è alla continua ricerca di punti di riferimento per addivenire a soluzioni che diano piena attuazione all'articolo 49 della Costituzione e garantiscano un maturo funzionamento dell'impianto costituzionale in un periodo di paventate riforme costituzionali per garantire una maggiore governabilità.

Il primo filo rosso che lega i diversi scritti di Galeotti è rappresentato da alcuni lavori sui partiti politici pubblicati tra il 1958 e il 1969 in cui l'Autore effettua una riflessione sui principali attori della nuova esperienza costituzionale e dunque, sui protagonisti reali dei processi di decisione politica. A tal proposito i primi studi attengono ai partiti politici nel diritto italiano e poi successivamente Galeotti si concentrerà nello studio del rapporto che intercorre tra i partiti politici e la governabilità per poi effettuare le sue considerazioni in merito al sistema di governo. Il collegamento tra gli studi e le tesi sui partiti politici e la forma di governo sarà una costante nel pensiero di Galeotti anche in sedi internazionali come nel saggio sui partiti italiani, pubblicato a Parigi, nel quadro delle iniziative scientifiche dell'Associazione Henry Capitant<sup>3</sup>.

Provando a cimentarsi in una sintesi introduttiva rispetto al pensiero di Galeotti e concentrandosi sulle questioni poste e che hanno una diretta conseguenza e collegamento con le

---

<sup>1</sup> S. GALEOTTI, *Prefazione*, in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici. Leggi e statuti*, Varese, Cisalpino, 1966.

<sup>2</sup> D. PALANO, *La Democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione in tal senso si veda A. D'ATENA, *Presentazione agli scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998.

vicende ancora oggi oggetto di vivo confronto, è interessante anzitutto segnalare come Galeotti ponga come condizione imprescindibile la regolamentazione legislativa dei partiti politici contrapponendo quest'ipotesi ad una conseguenza assai grave per la democrazia, affermando – difatti – come *«nella logica naturale di uno sviluppo democratico dello Stato di diritto la tendenza che propugna l'astensionismo legislativo in tema di partiti politici sembra destinata a sicuro declino»*<sup>4</sup>.

In questa direzione l'autore ritiene che sussista la necessità, come elemento imprescindibile, di avere una garanzia rispetto al fatto che il partito politico si attenga a delle regole imperniate sul sistema democratico costituzionalmente riconosciuto. Non a caso il riferimento principale è agli statuti e alla necessità di avere dei testi che non siano solo un elemento formale bensì debbano *«dimostrare»* il possesso di *«quei requisiti di legittimità costituzionale, in difetto dei quali l'associazione politica resterebbe meramente tale senza divenire una istituzione legittimata costituzionalmente a concorrere alla determinazione della politica nazionale»*. Si sottolinea in modo particolare il tema della regolamentazione interna dei partiti posto da Galeotti in quanto negli anni è rimasto un argomento di vivo dibattito tra gli studiosi che si sono occupati di partiti politici.

Strettamente collegato al ragionamento sullo statuto si colloca l'altra questione, ancora oggi oggetto di studio, quella del finanziamento ai partiti politici dove Galeotti riteneva la tendenza verso un finanziamento ai partiti come il *«progredire naturale»* nella direzione di un'attrazione dei partiti all'interno della vita istituzionale del Paese. L'autore ricollegava il finanziamento pubblico all'idea del partito come strumento indispensabile per la piena realizzazione dell'impianto costituzionale; in questa direzione Galeotti riconduceva l'idea del finanziamento pubblico ad alcune implicazioni che questo avrebbe dovuto avere in capo ai partiti, tra cui anzitutto un obbligo di corresponsione e dunque di pieno riconoscimento del partito all'interno della vita istituzionale del Paese. Come già analizzato da altri autori in questo volume, Galeotti si è ampiamente profuso in merito alla forma di Governo e alle sue implicazioni. I due temi sono strettamente connessi nel pensiero di Galeotti<sup>5</sup>, tuttavia non potendo trattare in modo esaustivo del suo pensiero rispetto al tema più ampio del rapporto tra il corpo elettorale, quale fonte di legittimazione politica, e il sistema di Governo, si rinvia ad altri scritti dell'autore<sup>6</sup>. Non è però possibile non evidenziare, nella riflessione sui partiti politici, la circostanza per cui gli studi di Galeotti abbiano avuto ad oggetto la stretta connessione tra il corpo elettorale e le modalità di scelta dei propri rappresentanti politici e la governabilità.

---

<sup>4</sup> Op. ult. cit.

<sup>5</sup> Si veda il contributo in questo volume E. OLIVITO, *Sulla governabilità nel pensiero di Serio Galeotti e oggi, ovvero su come "le idee camminano"*.

<sup>6</sup> Tra gli altri S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983; S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura: contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.

Infine, è quanto mai sorprendente leggere nelle parole di Galeotti una previsione più che puntuale rispetto a fatti che poi avverranno molti anni dopo in merito al rapporto tra politica e magistratura<sup>7</sup>.

Come già anticipato il pensiero di Galeotti sui partiti politici è strettamente connesso alla governabilità, si colloca nel cuore dei suoi anni di lavoro e dunque antecedente – e per questo anticipatore di molte questioni – alle tensioni degli anni '90 che hanno poi segnato il rapporto tra cittadini e partiti politici. Un esempio tra tutti è dato dal referendum sull'abrogazione degli articoli della legge in ordine al contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici che ottenne nella primavera del 1993 una partecipazione molto elevata ed una preferenza del novanta per cento in favore dell'abrogazione. Questo risultato si contrappone a quello dell'inizio dell'estate del 1978 dove il quesito per l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti politici non aveva avuto esito favorevole; ciò a dimostrazione di quel cambio di sensibilità nei confronti dei partiti politici dopo le vicende legate alle indagini cosiddette “mani pulite”. Tuttavia, è proprio nel pensiero di Galeotti che si possono ritrovare delle considerazioni di notevole interesse se lette alla luce di quello che è poi avvenuto tra gli anni Novanta e all'inizio del nuovo millennio.

## **2. L'evoluzione normativa sui partiti politici e la legislazione elettorale alla ricerca di un equilibrio tra governabilità e rappresentatività.**

Il pensiero di Galeotti sui partiti politici e la sua rilevanza oggi non può essere compreso affondo senza alcune considerazioni in merito all'evoluzione della legislazione che ha visto una forte modifica nei primi decenni successivi l'entrata in vigore della Costituzione e finalizzata a regolamentare i partiti in un periodo storico caratterizzato da ideologie ben riconoscibili e dunque da una differenza netta tra le proposte politiche. Il dato non è trascurabile nelle odierne analisi poiché la considerazione per cui non si è mai avuta una legislazione in materia di partiti politici in attuazione dell'art. 49 Costituzione deve però essere letta anche in una prospettiva per cui la vita politica e dei partiti in Italia ha subito delle trasformazioni passando da una dimensione più di partito, con degli schieramenti in qualche modo definiti, ad una situazione, quella odierna, in cui le aggregazioni di partito si sono trasformate in movimenti che sono caratterizzati da un numero assai elevato di modifiche della partecipazione al partito o al movimento, con dei passaggi diretti tra questi, sia durante il periodo elettorale che subito dopo

---

<sup>7</sup> S. GALEOTTI, *Prefazione*, in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici. Leggi e statuti*, op. cit. «*E da ultimo, indizio, significatissimo, va registrato il fatto che le forze politiche più responsabili avvertendo ormai la pericolosità de l'insicurezza di fronte ad una Magistratura sempre più consapevole della sua autonomia ed indipendenza nell'esercizio delle sue indeclinabili funzioni di giustizia, di attività spesso praeter e talora contra legem connesse al procacciamento degli ingenti mezzi finanziari di cui abbisognano i partiti, hanno ventilato e stanno maturando proposte legislative intese ad assicurare un finanziamento statale dei partiti*».

le elezioni. La questione, come già posta in dottrina, è dunque se «*Al nomen corrisponda effettivamente la sostanza di partito? In altri termini se non esiste più la forma storica partito così come l'abbiamo conosciuta viene meno anche il requisito della democraticità ovvero esso ha in qualche misura vita autonoma? Se sì, a quale esigenza risponde?*»<sup>8</sup>.

Partendo dalla chiave di lettura di Galeotti è necessario leggere le disposizioni legislative sui partiti in stretta connessione con quelle in materia elettorale al fine di ricercare le possibili soluzioni con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei partiti nella vita costituzionale italiana contemporanea in un contesto che possa garantire la governabilità e un corretto equilibrio tra i poteri dello Stato<sup>9</sup>. Il rapporto tra il pensiero di Galeotti e la situazione attuale è dato, tra l'altro, dal fatto che il rispetto dell'art. 49 Costituzione non si è fondato perlopiù su di un'attuazione normativa, ma piuttosto su di un sistema di auto controllo o di verifica reciproca, un impianto che però non si può ritenere essersi protratto – al più tardi – dopo gli anni Novanta<sup>10</sup>. Per questo motivo non è possibile effettuare delle compiute riflessioni sui partiti politici utilizzando la chiave di lettura di Galeotti senza anzitutto effettuare alcune considerazioni sulla normativa che si è succeduta nel tempo, sui partiti politici e in tema di leggi elettorali.

I primi scritti di Galeotti sui partiti politici sono da ricondurre alla fine degli anni '50, dunque dopo le note vicende relative alla modifica (che ebbe breve durata) della legge proporzionale<sup>11</sup>, con un vigoroso premio di maggioranza ma sostanzialmente in vigenza del meccanismo proporzionale introdotto con l'inizio dell'esperienza repubblicana<sup>12</sup>.

La quasi totalità del pensiero di Galeotti si è dunque sviluppato e le sue riflessioni si collocano all'interno di un quadro in cui i partiti politici si muovevano all'interno di quei rapporti di reciproco controllo. Il primo pensiero di Galeotti si colloca prima degli inizi degli anni '90 e dunque prima del referendum del 1993 che ha avviato la strada del sistema maggioritario<sup>13</sup>, e dell'inizio di un percorso di modifiche e riforme legislative che ha caratterizzato l'ultimo trentennio alla ricerca di una nuova stabilità nei rapporti tra partiti politici e tra partiti e Governo. È noto come la legge del 1993, intervenuta a seguito del referendum e in concomitanza dei lavori delle commissioni parlamentari sulle modifiche

---

<sup>8</sup> A. POGGI, *La Democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, pp. 1 ss.

<sup>9</sup> S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, pp. 1 ss.

<sup>10</sup> A. POGGI, *La Democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, pp. 1 ss.

<sup>11</sup> Il riferimento è alla l. 31 marzo 1953, n. 148 che aveva introdotto un premio di maggioranza e che venne utilizzata solamente per le elezioni politiche del 1953 per poi essere modificata con la l. 31 luglio 1954, n. 615.

<sup>12</sup> S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, in *Iustitia*, n. 3, 1958, n. 3, pp. 246 ss. S. GALEOTTI, *Intervento al IX Convegno Nazionale di Studio dell'Ugai*, in *Quaderni di Iustitia*, n. 11, 1959 pp. 135 ss. S. GALEOTTI, *Prefazione*, in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici. Leggi e statuti*, op. cit.

<sup>13</sup> Il riferimento è alle leggi 4 agosto nn. 276 e 277 del 1993.

costituzionali, ha disegnato un sistema elettorale, distribuito in circoscrizioni e con un sistema maggioritario, finalizzato appunto a garantire una maggiore stabilità al Governo in un momento storico caratterizzato dalla nascita di nuove aggregazioni politiche e dall'esaurimento di esperienze pregresse nate immediatamente dopo la conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente e che avevano accompagnato la vita istituzionale e politica del Paese per un quarantennio.

Le tesi sostenute da Galeotti, soprattutto quelle attinenti alla necessità di un meccanismo interno ai partiti per garantire il corretto funzionamento della vita democratica, trovano una dimostrazione nelle tensioni e in quanto accaduto nei decenni successivi a quanto scritto dall'Autore. In particolare, sono proprio gli ultimi trent'anni in cui, almeno nelle intenzioni dichiarate, il legislatore è alla ricerca di un meccanismo elettorale capace di garantire una maggiore stabilità di Governo e delle regole attraverso cui è possibile normare una situazione politica differente dal passato in cui quel "patto" tra i partiti in cui l'attuazione dell'art. 49 Costituzione non era necessario perché applicato nei fatti e nel controllo reciproco viene invece superato dal travolgimento del rapporto tra ideologie e organizzazioni di partito.

Il rapporto tra i Partiti politici e le leggi elettorali non può che essere interconnesso, poiché l'attività naturale di questi è quella di svolgere un ruolo di organizzazione della rappresentanza in vista delle competizioni elettorali e poi della vita politica di Governo o mediante la funzione legislativa<sup>14</sup>. Il nuovo millennio è stato caratterizzato da un susseguirsi di modifiche della legislazione elettorale, talvolta finalizzate a disciplinare la situazione normativa generata dalle sentenze della Corte costituzionale in materia. Le caratteristiche che si affacciano nel panorama legislativo italiano sono quelle del "premio" alla maggioranza e di un meccanismo di liste bloccate<sup>15</sup>.

La tensione tra politica e Corte costituzionale si percepisce nella sentenza n. 1 del 2014. Nell'individuare profili di incostituzionalità della l. 21 dicembre 2005, n. 270 la Corte ha ritenuto che *«in materia elettorale, pertanto, l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio, a condizione che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano riduzioni così drastiche da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento»*<sup>16</sup>. Il legislatore, dopo la sentenza n. 1 del 2014, ripercorre molti dei

---

<sup>14</sup> N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 2, 2019, pp. 84 ss.

<sup>15</sup> Il primo intervento legislativo in tal senso è quello della l. 21 dicembre 2005 n. 270.

<sup>16</sup> La dottrina si è ampiamente spesa nel commento in merito alla sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, si veda, tra gli altri G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in *Nomos*, n. 3, 2013, F. BIONDI, *Auto-applicabilità della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale*

profili della precedente legislazione. Difatti la successiva legge del 2015 aveva introdotto un meccanismo proporzionale con un premio di maggioranza<sup>17</sup>. La novità del sistema legislativo del 2015 consisteva nell'aver previsto un sistema di "ballottaggio" in caso di mancato raggiungimento di numero di voti sufficienti a garantire il premio di maggioranza. La peculiarità di certo non trascurabile della previsione del 2015 era quella per cui il procedimento elettorale era stato previsto solamente per la Camera dei Deputati e non per il Senato poiché era in corso il tentativo di modifica costituzionale. La circostanza è da citare in quanto sintomo di un marcato tentativo da parte della maggioranza del tempo di voler rafforzare la posizione del "capo" politico della forza di maggioranza e di una modalità di azione per cui si antepone alla modifica costituzionale quella della legislazione ordinaria. A dimostrazione, ancora una volta, della tensione tra magistratura costituzionale e legislatore elettorale la Corte è tornata, nel giro di pochi anni, a pronunciarsi sul tema con la sentenza n. 35 del 2017<sup>18</sup>. La circostanza non è irrilevante se si considera che le odierne considerazioni si collocano in un tempo in cui le proposte di riforma costituzionale hanno intrapreso la via della modifica costituzionale nella direzione di un sistema maggioritario previsto in Costituzione. A seguito della pronuncia il Parlamento ha approvato la l. n. 165 del 2017, attualmente in vigore che mantiene il meccanismo delle c.d. liste bloccate.

Il tentativo – dichiarato – di questo percorso è il tentativo e la ricerca di una maggiore "governabilità", di un sistema cioè capace di evitare la breve durata e l'alternarsi dei governi durante la legislatura. Tuttavia, i tentativi di questi anni non hanno dato prova che attribuire a poche persone all'interno dei partiti il potere decisivo possa risolvere le questioni più profonde che trovano nella frammentazione politica, cioè delle idee e opinioni, la necessità di dover immaginare meccanismi che possano contribuire a far emergere le differenze e dunque a veicolare le soluzioni all'interno di un quadro costituzionale delle regole sulla pluralità. I problemi che si ponevano prima delle elezioni sembrano essersi spostati ad una fase immediatamente successiva quando cioè è necessario esercitare l'attività di Governo e le

---

*in materia elettorale*, in *Forum costituzionale*, 2017; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale (Seminario "Le Corti e il voto", 2014)*, in *Nomos*, n. 3, 2013; E. CATELANI, *"Due pesi e due misure" nella sentenza n. 1, 2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere*, in *Confronti costituzionali*, 2014; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum»*, in *Le Regioni*, n. 3, 2014, pp. 471 ss.

<sup>17</sup> L. 6 maggio 2015 n. 52.

<sup>18</sup> In merito alla citata sentenza si veda P. CARNEVALE, *Corte costituzionale, leggi elettorali, normativa di risulta autoapplicativa. In dissenso da Roberto Romboli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, pp. 107 ss.; G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 4, pp. 801 ss.; S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forumcostituzionale*, 27 giugno 2017.



funzioni del Parlamento. Il centro delle questioni del dibattito è, nel merito, focalizzato a garantire la governabilità, ma meno a verificare la rappresentatività all'interno dei partiti e degli eletti rispetto alle cittadine ed ai cittadini.

La legislazione sui partiti politici non ha avuto negli ultimi decenni la stessa attenzione che invece si è spostata in materia di leggi elettorali. L'interesse sulla materia dei partiti politici si è ravvivata in merito alle questioni che attengono al finanziamento dei partiti politici. Su questo il legislatore, oltre all'attenzione già mostrata negli anni del dopoguerra, è intervenuto anche in quelli recenti<sup>19</sup>. Tuttavia l'odierna rilevanza della legislazione sul finanziamento rispetto all'organizzazione dei partiti politici e alla loro struttura attiene al fatto che la legislazione più recente ha collegato la normativa sul finanziamento pubblico all'attuazione della democrazia interna e dunque alla legislazione sui partiti politici. Inoltre, il collegamento tra il finanziamento e l'organizzazione del partito rappresenta un elemento imprescindibile della struttura stessa dell'organizzazione politica. La legislazione statale, con riferimento al finanziamento, a far data dal 1974<sup>20</sup>, ha sempre previsto, seppur con modalità e misure diverse, l'erogazione a, carico della finanza pubblica, di somme destinate all'attività funzionale dei partiti politici. Per ricollegare quanto fin qui considerato è necessario ricordare che l'intervento abrogativo rispetto al finanziamento pubblico ai partiti politici si è avuto con il referendum del 1993<sup>21</sup>. La successione delle diverse normative nel tempo si è avuta fino ad arrivare ai tempi recenti con l'approvazione della legislazione del 2014 che già dalla sua rubricazione fa emergere lo scopo del legislatore. La normativa ha difatti come obiettivo *«l'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»*<sup>22</sup>.

L'intervento da parte del legislatore lega a doppio filo il finanziamento con la regolamentazione dei partiti politici. A ciò si aggiunga lo specifico intervento in materia di anticorruzione, con riferimento ai partiti, effettuato dal legislatore con la l. 9 gennaio 2019, n. 3<sup>23</sup>.

La circostanza, dunque, per cui oggi vi è una maggiore regolamentazione interna della vita dei partiti politici è da ricondurre in gran parte alla necessità di definire le modalità di

---

<sup>19</sup> Nel dopoguerra il primo riferimento strutturale al finanziamento nei confronti dei partiti si ebbe con la l. 2 maggio 1974, n. 195. Nel bilancio della Camera dei Deputati del 1953 è invece possibile individuare la prima previsione rispetto al finanziamento in favore dei gruppi parlamentari.

<sup>20</sup> Il riferimento è alla l. 2 maggio 1974, n. 195 rubricata *«Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici»*.

<sup>21</sup> Nel referendum del 18 aprile 1993 furono abrogate le disposizioni che disciplinavano il finanziamento pubblico ai partiti politici.

<sup>22</sup> Il riferimento è al D.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con la l. 21 febbraio 2014 n. 13.

<sup>23</sup> Sul punto per una disamina sulle questioni che attengono alla citata legge in relazione all'attività dei partiti politici si veda U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *Federalismi*, n. 9, 2019, pp. 2 ss.

finanziamento, in particolare di quello pubblico, in favore di questi. Se volessimo leggere questa circostanza con la lente di lettura, nobile, del pensiero di Galeotti questa sarebbe la dimostrazione di quanto da lui già scritto e dunque *«che una qualsiasi legge sul finanziamento dei partiti comporterebbe ovviamente una serie di implicazioni, logicamente necessarie dell'idea della corresponsione di contributi finanziari dello Stato ai partiti, che segnerebbero in ogni caso una, sia pur limitata, sottoposizione di tale organismo all'ordinamento generale dello Stato»*. Di contro sembra invece che rispetto agli auspici dell'autore oggi si assista ad una situazione in cui il controllo sui partiti, come conseguenza per il loro finanziamento con denaro pubblico, sia l'esito di quel sentimento diffuso di diffidenza nei confronti dei partiti politici, non più visti come il luogo di aggregazione di cittadini per contribuire al progresso materiale e spirituale della Nazione. Se la democrazia interna dei partiti politici costituisce un elemento chiave nel sistema democratico della Nazione e altresì da considerare che la trasparenza e la regolazione del finanziamento dei partiti hanno un impatto sulla credibilità dei partiti nei confronti dei cittadini che rappresentano. In conclusione, il rapporto tra il finanziamento dei partiti e le regole sulla democrazia interna è profondamente interconnesso. Un sistema di finanziamento trasparente, equo e partecipativo contribuisce a rafforzare la democrazia interna dei partiti, consolidando la loro funzione di rappresentanza e contribuendo alla costruzione di una società democratica più sana e inclusiva.

### **3. Questioni aperte in materia di partiti politici e legislazione elettorale.**

La dottrina più recente, collocandosi nel solco degli studi più datati in tema di partiti politici ha dato giusto seguito a quanto già studiato nel passato in merito ai problemi che sorgono dalla mancata regolazione dei partiti politici e dunque dalle dinamiche politiche interne e poi dalle conseguenze che questi sistemi hanno rispetto al sistema politico e di governo nel loro insieme.

L'indubbia differenza rispetto ai primi decenni di vita repubblicana e dunque agli studi della dottrina ed al pensiero di studiosi, come quello di Galeotti, è rappresentata dalla condizione di un apparente superamento dell'ideale di partito politico<sup>24</sup>. Rispetto cioè al tempo del Pensiero di Galeotti l'oggi è caratterizzato da una condizione in cui i partiti politici non hanno una connotazione ideologica tale per cui la loro struttura può essere, almeno per la maggior parte di loro, ricondotta a politiche frutto di un'intermediazione del corpo elettorale, bensì

---

<sup>24</sup> A. POGGI, *La Democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, pp. 1 ss., in particolare si veda il paragrafo *«Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare l'inclusione politica? L'imprescindibilità del partito politico come forma di democrazia compiuta»*. Per un'analisi, anche interdisciplinare, si veda G. CAPAREZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOCCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2018.

sempre più coincidono con un leader carismatico o al più di uno stretto gruppo dirigente<sup>25</sup>. Da ciò ne deriva che sempre più spesso le contrapposizioni politiche interne non si risolvono attraverso le mediazioni politiche tipiche del passato (congressi, elezioni interne) ma piuttosto mediante una contrapposizione giurisdizionale, perché frutto di posizioni prettamente personalistiche e non improntate ad una più profonda intermediazione con il corpo elettorale<sup>26</sup>.

A dimostrazione di ciò si consideri, tra l'altro, la difficoltà per i partiti nazionali di avere un diretto collegamento con la composizione dei partiti politici nel Parlamento europeo e delle non poche occasioni in cui i partiti italiani si trovino su posizione contrapposte e dunque in una dialettica di maggioranza e opposizione pur ritrovandosi, invece, nel medesimo gruppo politico europeo. È di interesse il rapporto tra la dimensione italiana e quella europea e di come nel continente vi sia un diffuso riferimento ai partiti in Costituzione. Non è secondaria la considerazione effettuata dalla dottrina in ordine agli altri ordinamenti europei che prevedono un diretto riferimento in Costituzione ai requisiti minimi degli statuti dei partiti.<sup>27</sup>

La differenza della dimensione tra impegno politico e quello di partito tra la condizione attuale e quella del pensiero di Galeotti o più in generale dei primi decenni dell'età repubblicana hanno una conseguenza non secondaria nell'evoluzione della riflessione sui partiti politici e sul loro ruolo nel sistema repubblicano. Il ruolo che spetta ai partiti, andando oltre le logiche personaliste dei propri leader, è quello *di «decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materiati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale; nel comporre e ordinare in una prospettiva organica e unitaria gli specifici contingenti problemi, le singole puntuali esigenze scaturenti dallo sviluppo della vita associata»*<sup>28</sup>. Considerato questo come un obiettivo di fondo imprescindibile ne deriva che il sistema della democrazia interna dei partiti non può che essere un elemento fondante della vita dei partiti stessi e della democrazia<sup>29</sup>.

D'altra parte, la Corte costituzionale nel giustificare la possibilità che siano i partiti a scegliere i candidati ha assegnato un ruolo certamente non secondario agli stessi partiti politici,

---

<sup>25</sup> Per uno studio delle scienze politiche sull'interpretazione in merito al metodo di funzionamento dei partiti e del loro ruolo nella Democrazia si veda D. PALANO, *La Democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015. Sui rischi e le tentazioni di una politica senza mediazioni, A. CAMPATI, *La distanza democratica. Corpi intermedi e rappresentanza politica*, Vita e Pensiero, Milano, 2022.

<sup>26</sup> Su questo si veda N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, op. cit.

<sup>27</sup> F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi*, 1, 2017, pp. 1 ss. In una chiave più propriamente comparativa si veda G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del Diritto*, fasc. 4, 2010, 609 ss.

<sup>28</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004.

<sup>29</sup> A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 1 ss.

ritenendoli – a giusta ragione – quel luogo all’interno del quale si deve sviluppare la piena vita della politica nazionale. Difatti, la Corte nel giudicare una delle più recenti leggi in materia elettorale ha ritenuto<sup>30</sup> che non è *«irrelevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature, nonché, come nel caso di specie, l’indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»*<sup>31</sup>.

Nel quadro velocemente qui delineato si condivide l’analisi per cui il susseguirsi delle riforme elettorali unito alla mancanza di una legge sulla regolamentazione dei partiti ha contribuito alla *«riduzione degli stessi standard di efficienza rappresentativa»*<sup>32</sup>. Se questo non può essere considerato come l’unica causa, rappresenta però certamente una delle motivazioni alla base della disaffezione nei confronti del sistema democratico rappresentativo.

Tuttavia, non sembra potersi individuare una diversa accezione rispetto a quella già individuata da Costantino Mortati all’inizio dell’esperienza repubblicana e di come cioè *«Il partito si presenta quindi come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l’interesse generale dell’intera collettività»*<sup>33</sup>.

Inoltre, rispetto alle riflessioni sui partiti politici più propriamente legate agli anni del dopoguerra, le considerazioni degli ultimi decenni devono altresì confrontarsi con il tema dei partiti politici nella loro dimensione territoriale. L’odierno rapporto tra periferia e centro ha assunto una dimensione del tutto peculiare, soprattutto a seguito delle riforme elettorali già descritte e che hanno ridisegnato la dimensione dei partiti e i loro rapporti. Per questo motivo non è secondario considerare come la legislazione che guardi alla necessità di avere una maggiore democraticità dei partiti politici non possa prescindere altresì da una chiara considerazione nella regolamentazione dei rapporti tra la componente più periferica dei partiti politici e quella del centro, regolamentando le modalità che non escludano dalla formazione delle decisioni e della

---

<sup>30</sup> Richiamando altresì le sue precedenti pronunce sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975.

<sup>31</sup> Sul punto la condivisibile considerazione da parte della dottrina per cui questa considerazione della Corte presuppone la possibilità per il legislatore di *«un intervento che applicazione al metodo democratico “interno” ai partiti»*, così F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, op cit.

<sup>32</sup> S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del paese e attualità* in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, pp. 1 ss.

<sup>33</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949, ripubblicato in *Nomos*, 2, 2015, pp. 2 ss.

vita politica quella parte di territori maggiormente periferici<sup>34</sup>. Quest'ultimo problema si pone con riferimento all'evoluzione delle comunicazioni e dei rapporti sociali; il tema è contiguo con altri aspetti e profili delle formazioni sociali, si pensi ad esempio al tema dei sindacati. La dinamica sociale che permette l'interlocuzione diretta (tramite molteplici canali di informazione e comunicazione) tra i rappresentanti politici di livello nazionale ed i territori, anche quelli più periferici incidono in modo prioritario sull'organizzazione della vita dei partiti e di conseguenza sullo stesso sistema democratico rappresentativo. Questa circostanza non può essere sottaciuta in una regolamentazione dei partiti, dovendo ricercare soluzioni che permettano di rendere vivi e attuali quei principi costituzionali in un tempo che è ormai mutato<sup>35</sup>.

### 3.1. L'attualità del pensiero di Galeotti in un tempo di riforme costituzionali.

Le questioni poste da Serio Galeotti, dopo decenni dai suoi insegnamenti e un susseguirsi di tentativi legislativi oltre che una molteplicità di riflessioni dottrinali, sono oggi di piena attualità a partire dall'idea della necessità che i partiti politici debbano avere delle norme che regolino la propria vita in quanto luogo di realizzazione della democrazia. Riprendendo quanto scritto nell'introduzione è quanto mai dimostrato dai fatti che ci separano dagli scritti di Galeotti l'attualità di quel pensiero per cui solamente una regola statutaria dimostrerebbe come l'associazione politica è un luogo dove si può determinare la politica nazionale con regole ben riconosciute. La situazione attuale sembra aver posto la questione in merito ai partiti politici e alla legge elettorale in secondo piano, probabilmente complice la duplice circostanza che vede, per un verso che le forze politiche di maggioranza sono riuscite a garantire la nascita di un governo di coalizione e dall'altra l'avvio del dibattito sulla modifica della Costituzione. Tuttavia, è la prima delle due che pone il dubbio sull'indispensabile necessità di modificare il meccanismo del rapporto tra i poteri dello Stato e tra questi e il corpo elettorale come unica soluzione alla governabilità<sup>36</sup>. Rispetto alla tesi della necessità di modificare l'impianto

---

<sup>34</sup> A.G. LANZAFAME, *L'organizzazione territoriale dei partiti. la naturale tendenza centralista, i suoi catalizzatori e gli argini costituzionali*, in Gruppo di Pisa, 16 marzo 2020, pp. 11 ss.

<sup>35</sup> Allo stesso tempo è significativo segnalare la circostanza per cui la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare rispetto alla costituzionalità della normativa attraverso il parametro dell'art. 49 in poche circostanze. Per una più ampia disamina sulle valutazioni della Corte costituzionale rispetto ai partiti politici si veda G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2016, pp. 2 ss., «Sono infatti soltanto quattro i giudizi in cui è evocato a parametro l'art. 49 Cost., rispettivamente definiti dalle sentenze n. 422 e n. 429 del 1995; n. 79 del 2006 e n. 1 del 2014. Numericamente più rilevanti i giudizi in cui è lamentata la lesione dell'art. 67 Cost., anche se bisogna sottolineare che questi ultimi, tranne in due casi (sentenze n. 14 del 1964 e n. 1 del 2014), sono stati sempre definiti in riferimento ad altre norme costituzionali, evocate a parametro nei giudizi stessi, con conseguente assorbimento delle censure mosse in relazione all'art. 67 Cost.».

<sup>36</sup> Galeotti, di contro, riteneva come invece le due cose fossero strettamente collegate «come dire, che i mali dei partiti sono di natura prevalentemente secondaria anziché primaria, derivano dai mali più complessi, che toccano l'intero circuito di fiducia democratico, sicché la loro cura compiuta e radicale può stare solo in un insieme coordinato di interventi (che soltanto un'organica e consapevole politica costituzionale potrà elaborare) capaci di incidere più che sui partiti in se stessi, sui due poli di codesto circuito di fiducia democratico, ossia il Popolo-corpo elettorale, alla base, e le istituzioni di governo (Parlamento-Governo) all'apice dell'organizzazione costituzionale».

costituzionale per garantire la fiducia al Governo, pur comprendendo le tesi a fondamento della necessità di garantire una migliore stabilità del sistema non si comprendono affondo le motivazioni per cui sarebbe necessario procedere alla modifica della Costituzione e del rivedere il delicato rapporto tra eletti ed elettori senza aver prima perlomeno provato a disciplinare in modo compiuto il funzionamento dei partiti politici secondo un pieno metodo democratico e così aver garantito l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Se, difatti, consideriamo che la dottrina è giunta nella sua quasi totalità alla conclusione per cui l'articolo 49 Costituzione non ha mai avuto una piena attuazione, ma che i partiti politici sono lo strumento essenziale per il pieno funzionamento del sistema democratico e dei processi decisionali, si può ritenere che prima di addivenire alla conclusione per cui è necessario procedere alla modifica costituzionale sarebbe auspicabile perlomeno un tentativo nella direzione di un'attuazione del funzionamento dei partiti politici.

L'auspicio di Galeotti è ancora oggi valido e rappresenta la chiave di soluzione più immediata ad un problema antico qual è quello del rapporto tra i partiti e la politica nazionale. In altre parole, la necessità, per il partito di dimostrare, attraverso il proprio statuto, *«il possesso di quei requisiti di legittimità costituzionale, in difetto dei quali l'associazione politica resterebbe meramente tale senza divenire una istituzione legittimata costituzionalmente a concorrere alla determinazione della politica nazionale»*<sup>37</sup>.

Il pensiero di Galeotti rappresenta ancora oggi un punto di partenza per chi vuole ricercare l'obiettivo di garantire un sistema di governabilità che trovi, come previsto dalla Costituzione, anzitutto nei partiti quel luogo attraverso cui si deve determinare la politica nazionale. L'obbligo di democraticità interna non può essere meramente formalistico o rilegato alla presentazione di pure formule di statuto, ma deve essere garantita la *«strutturazione in senso democratico»*, cioè un livello essenziale di democrazia dei partiti<sup>38</sup>, che sono l'espressione di cittadini che in modo organizzato concorrono proprio a quest'espressione del sistema democratico dell'ordinamento.

Di contro la ricerca di un maggiore governabilità senza prima aver percorso la necessaria strada di rivedere i meccanismi di democraticità interna dei partiti e il loro funzionamento rischia di porre nuove problematicità rispetto all'obiettivo che ci si è prefissati. La stessa proposta di modifica costituzionale in discussione in Parlamento nella riformulazione degli artt. 92 e 94 Costituzione persegue l'obiettivo di una coesione partitica finalizzata al raggiungimento

---

così in S. GALEOTTI, *Prefazione*, in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici. Leggi e statuti*, op. cit.

Tra gli studi in tema modifica dell'impianto costituzionale con delle riflessioni in materia di elezione diretta si veda S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali* in, *Il Politico*, n. 2, 1991, pp. 225 ss.

<sup>37</sup> S. GALEOTTI, *Prefazione*, in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici. Leggi e statuti*, op. cit.

<sup>38</sup> A.G. LANZAFAME, *Livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, pp. 2 ss.

dello scopo di ottenere il 55 per cento dei seggi<sup>39</sup>. La prospettiva che si assume come premessa della proposta di riforma è quella per cui l'attuale sistema non abbia garantito la stabilità e che non ci siano le condizioni affinché i partiti possano addivenire a soluzioni condivise e dunque di coalizione. Tuttavia, la soluzione prospettata, per il tramite della proposta di modifica costituzionale, tralascia l'ipotesi di uno sforzo anzitutto nella ricerca di una regolamentazione interna ai partiti politici che da Galeotti ad oggi ha avuto tanti spunti di riflessione in dottrina ma non ha mai trovato uno sviluppo legislativo.

---

<sup>39</sup> L'attuale proposta prevede che *«La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio assegnato su base nazionale garantisca ai candidati e alle liste collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri il 55 per cento dei seggi nelle Camere. Il Presidente del Consiglio dei Ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura».*