

Luca Gori

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 49 COST.: UN DIFFICILE *ESERCIZIO*.
PROBLEMI DI METODO E DI CONTENUTO.

Abstract

The prevailing Italian constitutional theory agrees on the need to give legislative enactment to the article 49 Cost. Having moved beyond the historical and political reasons that caused a complete absence of normative interventions geared toward disciplining the internal life of political parties, now we witness a consistent difficulty in identifying contents and methods of such normative intervention. The reasons for the difficulty lie in the fact that one needs to balance the constitutional value of the autonomy of political parties against the intrusion of public power and, which is also constitutionally equally important, one needs to protect the position of the single citizen within the political party in some critical “predicaments” (admission, expulsion, selection of the internal leadership, selection of candidates). The party structure that has been established in the last twenty years has lost the features of organization, territorial rooting, and internal relations among its associates, to the point that it almost looks like an extemporaneous aggregate of electors and sympathizers. Legislators find themselves in the position of having to “govern” over a series of situations that, at the juridical constitutional level, are completely new.

1. Nell'opinione pubblica e nel dibattito politico-istituzionale si discute, in maniera sempre più diffusa ed intensa, della ineludibile necessità di dare attuazione, per via legislativa, al dettato costituzionale dell'art. 49 Cost.

Pare oramai largamente condivisa, anche fra i costituzionalisti, l'opinione che la disposizione costituzionale esiga un intervento legislativo atto a garantire che il “metodo democratico” si realizzi non solo nella condotta dei partiti politici, fra loro e nei rapporti con le istituzioni, ma anche all'interno delle formazioni politiche. Può considerarsi decisamente minoritario l'orientamento interpretativo che esclude che la disposizione costituzionale consenta una simile forma di ingerenza all'interno di quelle peculiari “associazioni non riconosciute” costituite dai partiti politici.

Tale ultima posizione è quella che si è radicata nella prassi costituzionale sino ad oggi. Essa va riguardata, però, nello scenario più ampio del primo cinquantennio della vita politica ed istituzionale italiana: appare, così, con evidenza che essa ha trovato fondamento nel *sospetto* che una maggioranza parlamentare potesse utilizzare lo strumento legislativo per incidere, attraverso regole di organizzazione, funzionamento, finanziamento e comportamento elettorale, sulla dimensione ideologica e programmatica dei partiti politici (al limite, ponendoli anche *fuori legge*). In definitiva, la ricaduta sulla vita interna dei partiti politici della c.d. *conventio ad excludendum* può rintracciarsi nel deciso

rifiuto di qualsiasi forma di controllo esterno e di intermediazione normativa, rimettendo l'intera disciplina della vita del partito ai soli organi interni dei partiti politici¹.

Nella più assoluta *anomia* e nella sottoposizione al solo diritto comune delle associazioni, si sarebbe toccato il punto più alto della parabola nella vicenda dei rapporti fra lo Stato ed i partiti politici, in quanto “ultima garanzia di libertà” e “atto di sfiducia verso lo Stato”². In realtà, progressivamente, i partiti politici si sono connotati come contenitori di una pluralità di situazione giuridiche soggettive, configurandosi, a seconda delle occasioni, come mere associazioni non riconosciute o come depositari di pubbliche funzioni, con l'obiettivo di godere, a seconda dei casi, del *diritto più favorevole*³. Ne è risultato, già nel corso degli anni '80, un quadro normativo complessivamente asistemático nel quale i partiti, nella sostanza, sono riusciti a determinare gli assetti di governo di tutti i livelli e inciso profondamente nell'organizzazione e nel funzionamento della pubblica amministrazione e dell'economia, godendo peraltro di forme di sostegno finanziario attraverso il finanziamento pubblico, senza che ciò si accompagnasse ad una qualsivoglia disciplina normativa che li riconoscesse o disciplinasse.

Anche l'intervento del giudice comune nelle vicende interne dei partiti politici si è rivelato (necessariamente) del tutto marginale. Se, infatti, il partito politico – al di là delle funzioni che esso svolge – è da considerarsi una mera associazione non riconosciuta, il giudice comune non ha potuto che far uso dell'armamentario messogli a disposizione dal codice civile: davanti alla disciplina pattizia dei rapporti interni, affidata agli statuti dei partiti, il giudice non può fare altro che giudicare della riconducibilità dei singoli atti alle procedure ed alle disposizioni contenute negli statuti, senza poter travalicare nell'apprezzamento delle motivazioni politiche ed ideologiche sottese all'adozione di un determinato atto. L'invocazione dell'intervento del giudice, quindi, si rivela inutile o, addirittura, dannosa in quanto trascina il giudice sull'impervio terreno della valutazione sull'opportunità o sulla finalità politica di una decisione liberamente adottata dal partito politico⁴.

¹ Per una recente e complessiva trattazione del tema, estremamente ampio e studiato da molti ed autorevoli giuristi, si rinvia a S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze 2009 e, in particolare, al contributo di L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, ivi, p. 56. Una ricostruzione storica attenta è compiuta da M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Dal fallimento della “legge truffa” alla democrazia dell'alternanza (1953-2003)*, CEDAM, Padova 2003.

² Cfr. P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato* (1956), in ID., *Persona e comunità*, il Mulino, Bologna 1966, pp. 190ss.

³ Cfr. E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 4 (1985), pp. 1061ss.

⁴ Su questo tema, si rimanda alle riflessioni di P. CARETTI-S. GRASSI, *La “giustizia interna” nei partiti*, in “Rivista trimestrale di diritto e procedura civile”, XXX (4/1976), p. 1594. In un'ottica più globale del rapporto fra singolo e fenomeni associativi, anche con riferimento all'intervento del giudice, cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, Milano 1977. Dedicato, invece, al tema del rapporto fra singolo e partiti politici è lo studio di M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, ESI, Napoli 1990. Vedi, anche, C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 4 (1991), p. 3002 e, più recentemente, E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in “Rivista AIC”, 1 (2011), <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rossi.pdf>.

La fine della *conventio ad excludendum* e, dunque, delle ragioni che hanno legittimato – come visto, seppur brevemente, in precedenza – un determinato assetto nel rapporto fra Stato e partiti e una certa interpretazione “minimalista” dell’art. 49, hanno suscitato iniziative della società civile nel tentativo di superare la situazione così cristallizzata. Seppur l’obiettivo del vasto movimento di opinione dei primi anni ’90, molto eterogeneo nella sua composizione, fosse primariamente il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario ricorrendo allo strumento referendario, sullo sfondo rimanevano problemi più ampi: col cambiamento del sistema elettorale, in realtà, si mirava ad un ridimensionamento del ruolo dei partiti politici nel sistema politico italiano, ritenuto incapace di autoriformarsi o di reinventare nuove forme di reclutamento degli eletti. Le modifiche elettorali esprimevano, in radice, una decisa preferenza per personalità meno legate ai partiti ed espressione della c.d. società civile e dei territori⁵. Interrogarsi sui frutti di quella stagione di inizio anni ’90 è esercizio arduo e frustrante. *Arduo*, poiché tale stagione di “transizione”, come viene oramai comunemente chiamata anche in ambito scientifico, non può ancora dirsi conclusa. *Frustrante*, invece, perché non sono percepibili segnali significativi di una inversione di tendenza rispetto a quanto si è conosciuto nel primo cinquantennio di storia repubblicana. Anzi, si può affermare che risulta sempre più evidente (e, per certi aspetti, clamoroso) lo iato esistente fra le posizioni della dottrina e lo svolgimento, invece, della vita partitica italiana. In sostanza, anche i pochi connotati percepibili del partito politico in senso giuridico vanno progressivamente sparendo, soppiantati da nuove e non ben definibili realtà fluide ed instabili.

La modifica di tutti i sistemi elettorali (nazionali, locali e regionali) a cavallo fra il 1993 ed il 1995 e le vicende politico-giudiziarie aventi ad oggetto forme di finanziamento illecito e di gestione della vita del partito in maniera assolutamente poco trasparente hanno determinato, quindi, la fine di una lunga stagione ma non una “rottura costituzionale” né un tramonto di *modo di essere*, nell’ordinamento, dei partiti politici. In sostanza, il modello del partito di massa, già in crisi da tempo, viene del tutto superato ed i nuovi soggetti politici, in parte autenticamente nuovi, in parte frutto di trasformazione di precedenti soggetti, non sono in grado di esprimere né la volontà di dare attuazione dell’art. 49 Cost. né di riformarsi autonomamente.

Iniziative lodevoli languono in Parlamento e i contenuti degli statuti dei partiti pongono seri problemi di democraticità interna. Si susseguono formazioni politiche che rifiutano programmaticamente il *nomen* “partito” (sul problema definitorio si rimanda al contributo di Emanuele Rossi, in questa stessa rivista); altre che fanno della guida *carismatica* una caratteristica essenziale; altre, ancora, non esistono che come formazioni parlamentari.

Le nuove formazioni politiche si connotano anche per un vistoso indebolimento della struttura associativa, sia nel senso che le decisioni fondamentali sono adottate da *élites* sempre meno visibili e frutto di processi cooptativi non partecipati, sia nel senso che la “partecipazione” dell’*iscritto* al partito politico diviene meno intensa e connotata, così da confondersi con quella del semplice simpatizzante o del generico elettore. Le due

⁵ Sul punto, cfr. S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino 1995.

tendenze si combinano variamente, con esiti sempre più difficili da decifrare per il giurista: nell'uno e nell'altro caso, infatti, l'idea costituzionale di "partito politico" come *associazione* che "include" e che, contemporaneamente, "esclude" dalla partecipazione ai processi decisionali interni destinati a riflettersi sulle decisioni assunte dalle istituzioni, pare avviata sulla via di un inesorabile tramonto.

2. Dovendo mettere a fuoco i problemi di una legislazione sui partiti politici, non pare – come si annotava in apertura – che manchi la condivisione sulla natura *anfibia* del partito, quale soggetto dotato di pubbliche funzioni e associazione privata, e sulla conseguente necessità che una qualche regolamentazione pubblica, anche limitata o graduale, sia oramai ineludibile. Ciò anche a dispetto di un orientamento della Corte costituzionale che, anche di recente, ribadisce il costante insegnamento secondo il quale il "partito politico" è una organizzazione propria della società civile, alla quale il legislatore può (ma non deve!) attribuire alcune funzioni pubbliche (ad es., presentazione delle candidature), a nulla rilevando, di per sé considerate, le vicende interne (si veda sul punto la fondamentale sentenza n. 203 del 1975 e, più di recente, l'ordinanza n. 79 del 2006 e la sentenza n. 256 del 2010).

Vi è poi la difficoltà di ipotizzare i contenuti fondamentali della disciplina legislativa che si intende porre. In altri termini, superato lo scoglio sull'*an*, la difficoltà si attesta sulla linea del *quomodo*. Essenzialmente, tale disciplina legislativa deve costruire un delicato e convincente bilanciamento fra le ragioni dell'autonomia dei partiti rispetto allo Stato e quelle dell'"ingerenza democratica"⁶ di quest'ultimo all'interno dei partiti. Si tratta di individuare quali aspetti della vita partitica sono meritevoli di disciplina e quali, invece, possono e debbono essere rimessi all'autonomia patizia dei soci. Sul piano metodologico, quindi, si deve richiamare che in tanto una regolamentazione giuridica affidata alla legge è ammissibile in quanto si ispiri ad un criterio di proporzionalità, limitandosi a proteggere determinate situazioni giuridiche meritevoli di tutela costituzionale e non ecceda in una disciplina minuziosa. Non è un caso che, di recente, si siano moltiplicati i richiami della dottrina costituzionalistica ad una disciplina che, per essere efficace, sia leggera, *soft*, limitata, contenuta, ecc. L'alternativa estrema (che pure ha avuto alcuni sostenitori, ma che si ritiene di dubbia compatibilità con la Costituzione vigente) è quella di una sorta di "statuto-tipo", imposto per legge, che fornisca una dettagliata e puntuale regolamentazione della vita interna del partito, azzerando ogni margine di autonomia⁷.

⁶ L'espressione è di G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino 2006, p. 994.

⁷ Mette in guardia acutamente da questo pericolo, F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti*, ed. cit., p. 226; ma la dottrina è molto sensibile al tema del "bilanciamento" fra i diversi valori in giuoco: cfr. C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento*, ed. cit., p. 3002; S. BARTOLE, *Partiti politici*, ed. cit., p. 711; T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici*, in "Quaderni costituzionali", 1 (2003), pp. 160ss.; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in "Quaderni costituzionali", 1 (2008), pp. 144ss.; G.C. FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in "Rassegna parlamentare", 3 (2007), pp. 253ss.. Sull'opzione di adottare uno "statuto-tipo", vedi S. GALEOTTI, *I partiti politici*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano 1983, pp. 427ss., in particolare pp. 436ss.

Autorevoli studiosi del tema hanno ben dimostrato che “il modello organizzativo di un partito non è un figurino del tutto astratto da una certa concezione dei rapporti fra il partito e la società, ma riflette il retroterra ideologico-culturale di quello”⁸: ne consegue, quindi, che maggiori sono gli spazi occupati dalla legge per quanto concerne il modello organizzativo, maggiori sono i riflessi che il potere pubblico esercita anche sulla capacità di elaborazione politica-programmatica e sulla selezione di dirigenze e candidature.

Sul piano della legislazione ordinaria, vi è dunque la difficoltà metodologica e contenutistica di trasformare questi principi-cardine in un ordito normativo. Il tentativo più recente in tale direzione è costituito dalla legge n. 96 del 2012 che disciplina la materia dei rimborsi elettorali ai partiti politici. Ebbene, la legge omette una qualsiasi definizione di cosa sia un “partito politico” ed affronta il tema dell’ordinamento interno non già come problema rilevante di per sé, bensì come requisito per accedere ai rimborsi elettorali. Peraltro, all’art. 6, la norma, ai fini dell’accesso ai detti rimborsi, si limita a prevedere che «lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti». Si tratta, a tutto voler concedere, di una disposizione laconica che nulla dispone intorno agli indici ed ai criteri per giudicare della democraticità della vita interna e, quindi, sostanzialmente inapplicabile.

Attenendoci, quindi, al metodo che si è tentato di delineare e ripercorrendo il contenuto normativo della disposizione costituzionale dell’art. 49, si può provare ad enucleare una serie di temi oggetto di una possibile regolamentazione giuridica. Anzitutto, occorre partire da un dato: la disposizione costituzionale intesta il diritto di concorrere mediante partiti politici a *tutti i cittadini*.

Ciò significa che, in via prioritaria, occorre tutelare il diritto individuale del cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di partecipare all’attività di un partito politico o, più correttamente, tutelare la posizione del singolo in tutti i momenti in cui lo stesso entri in contatto (o in collisione) con l’organizzazione o con l’azione del partito politico. Le condizioni di ammissione e di espulsione del singolo nel partito politico sono, quindi, i capisaldi intorno ai quali la regolamentazione dovrebbe esplicarsi. Successivamente, se la posizione del singolo viene riguardata con riferimento alle funzioni specifiche del partito politico (concorso alla determinazione della politica nazionale), emergono almeno due altre situazioni fondamentali rispetto alle quali occorre predisporre adeguati strumenti di disciplina e tutela delle prerogative dell’iscritto: la designazione della dirigenza interna e la designazione delle candidature alle cariche pubbliche quali momenti qualificanti della definizione degli orientamenti partitici.

Non è un passaggio scontato, quello appena delineato. Esso, infatti, prova ad individuare quelle situazioni giuridicamente rilevanti nelle quali emergano posizioni soggettive che hanno diretta connessione con l’art. 49 Cost. distinguendole da quelle che, invece, risultino esclusivamente afferenti al funzionamento dell’organizzazione partitica, in forza del principio di proporzionalità e di strumentalità che abbiamo richiamato. Così argomentando, però, si consuma la definitiva rottura col paradigma “civilistico”⁹: infatti,

⁸ P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXII, Giuffrè, Milano 1982, p. 115.

⁹ Argomenta così C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, CEDAM, Padova 1984, pp. 17ss.

non hanno più preminente rilievo aspetti quali la tutela di interessi patrimoniali dei singoli oppure la questione della rappresentanza in giudizio, di cui si occupa il codice civile. È, invece, il diritto del singolo a concorrere alla vita del partito, in tutte le sue declinazioni possibili, che viene in evidenza.

3. L'*iscrizione* del singolo al partito politico si presenta oggi come tema connotato da una minore drammaticità rispetto al passato¹⁰. Nel contesto di una forte ideologizzazione dei partiti di massa, vi era la necessità di tutelare il singolo da preclusioni che costituivano non solo l'impossibilità giuridica di aderire all'associazione non riconosciuta, bensì la privazione radicale del diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale, data la scarsissima mobilità interpartitica e l'unicità del partito come "via" di partecipazione alla vita politica.

Tuttavia, la possibilità di negare l'ammissione del singolo costituisce un risvolto della finalizzazione stessa del partito: essa, infatti, risulta preordinata a garantire la compattezza del gruppo sociale intorno ad una ideologia o ad un impianto programmatico, che potrebbero finire per essere dissolti o attenuati per effetto di adesioni strumentali o meramente emulative che paralizzino il funzionamento della struttura partitica.

È innegabile che il tema in questione abbia smarrito buona parte della sua "urgenza", almeno nei termini in cui era classicamente inteso. In primo luogo, la debole connotazione politica dei partiti del nostro tempo rende le esclusioni "ideologiche" all'ingresso sempre più rare (sebbene ancora presenti); secondariamente, inoltre, la grande volatilità dei partiti politici apre una forma di concorrenza (frutto di una preoccupante frammentazione) nella quale ciascun partito è portato ad ammettere il maggior numero di aderenti possibile, al fine di consolidare esperienze deboli o, addirittura, praticamente inesistenti dal punto di vista strutturale; tale ultimo scenario apre, allora, ad una revisione dell'argomento (sostenuto dall'impostazione "classica" del problema dell'ammissione) a proposito dell'assoluta urgenza di individuare, all'interno degli statuti dei partiti politici, le condizioni legittimanti un vero e proprio diritto all'ammissione del singolo.

Si può sostenere, dunque, che il singolo vanti nei confronti del partito politico un diritto all'ammissione nei limiti in cui ciò sia previsto dallo statuto o dall'atto costitutivo: ciò, tuttavia, non può condurre all'affermazione della massima latitudine possibile nell'individuazione delle condizioni nell'accesso da parte dello statuto, poiché, una volta posto il principio, esso potrebbe essere vulnerato per effetto di una serie di clausole statutarie o troppo generiche oppure irragionevolmente discriminatorie. Spetterà, quindi, alla legge individuare una serie di clausole di esclusione che non possono essere assunte

¹⁰ Al tema è dedicato il lavoro di ricerca di A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Istituto Editoriale Cisalpino, Varese 1967; sulle condizioni di ammissione previste negli statuti dei maggiori partiti italiani, si rimanda a F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino 2006, pp. 741ss. e, se consentito, a E. ROSSI-L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Plus, Pisa 2011. Per un commento a proposito di eventi recenti, D. MESSINEO, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del "caso Pannella"*, in www.forumcostituzionale.it (http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/temi_attualita/diritti_liberata/0011_messineo.pdf).

come fattore discriminante per l'ammissione del cittadino (si pensi, a mo' d'esempio, a clausole che impongano la non ammissione di richiedenti sulla base del sesso, dell'età o della provenienza geografica, ecc.). Certamente non è possibile eliminare del tutto la dimensione della valutazione sulle ispirazioni ideali del richiedente né si può omettere che anche la giurisprudenza più recente esclude che possa svolgersi un sindacato giurisdizionale su tali profili: ma il miglioramento che se ne ricaverebbe, sarebbe comunque notevole ed aprirebbe nuovi spazi all'apprezzamento del giudice.

4. Il tema dell'*espulsione* del singolo è, anch'esso, al centro di una riflessione dottrinale da lungo tempo¹¹. Con l'espulsione, infatti, viene in rilievo la tensione fortissima esistente fra l'interesse del singolo alla permanenza all'interno di un partito politico e quello degli altri soci a preservare l'unità del partito, recidendo il rapporto esistente con uno o più iscritti. La dottrina ha messo in luce, anche in questo ambito, la difficoltà di ricorrere ad un sindacato giurisdizionale sull'espulsione, trattandosi di provvedimento di natura marcatamente politica: il giudice dovrebbe limitarsi a svolgere un sindacato limitato al rispetto delle clausole statutarie in tema di procedimento di espulsione. Diversamente, infatti, sussisterebbe il rischio di una eccessiva invadenza esterna della magistratura sugli equilibri interni al partito politico, in grado di spezzare l'unità del partito politico e, per altro verso, del tutto inefficace rispetto allo scopo che si intende perseguire, posto che l'escluso riammesso rischierebbe di subire processi di emarginazione (di fatto) nella vita interna al partito politico. In tal modo, la tutela dell'iscritto sarebbe esclusivamente rimessa agli organi di giustizia interna del partito politico, con tutte le conseguenze che ciò comporta. Appare inevitabile prendere atto che gli atti di espulsione sono, in definitiva, atti con i quali il partito definisce il proprio orientamento politico. Lo confermano anche vicende recenti che, se da un lato hanno riportato al centro del dibattito la questione dell'espulsione, dall'altro hanno mostrato in maniera evidente come la fase finale del rapporto associativo sia profondamente intrisa di una insopprimibile politicità. Se questo è lo scenario, tuttavia, la tutela del singolo nel caso – di nostro precipuo interesse – di un'attuazione normativa dell'art. 49 Cost. rimane confinata su un piano procedurale e si configura, al limite, come divieto di introdurre talune ipotesi di espulsione. Sotto il primo profilo, si può ipotizzare la necessità di un vaglio del provvedimento di espulsione affidato, ad esempio, ad organi interni quali probiviri o collegi di garanzia, dotando il procedimento di opportune garanzie e, in ogni caso, la nullità di clausole che limitino la possibilità di ricorrere al giudice. Sotto il secondo profilo, invece, pare possibile che il legislatore individui alcune limitate ipotesi di nullità di disposizioni statutarie che prevedano cause di espulsione (ad es., legate al mero dissenso espresso col proprio voto all'interno degli organi di partito, oppure ipotesi riferite a fatti personalissimi, come l'orientamento sessuale o religioso, oppure, infine, collegate a condizioni personali). Si è consapevoli, certo, dell'insufficienza di una soluzione siffatta rispetto al preminente valore che si intende tutelare, ma pare davvero che il giurista debba prendere consapevolezza dei limiti dell'affermazione dell'interesse

¹¹ Alcune coordinate fondamentali del tema si trovano in G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato*, ed. cit., pp. 82ss.; P. CARETTI-E. GRASSI, *La "giustizia interna"*, ed. cit., p. 1584; F. RESCIGNO, *I partiti politici*, ed. cit., pp. 737ss.; E. ROSSI-L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, ed. cit.

alla permanenza nel partito politico e attestarsi su una linea di rigorosa tutela del procedimento e dei suoi caratteri di trasparenza, pubblicità, tutela del contraddittorio e di motivazione delle decisioni, piuttosto che su una minuziosa e inefficace enucleazione di singoli casi in cui l'espulsione sia o non sia ammessa.

5. I temi della selezione della dirigenza interna e delle candidature per le cariche elettive sono, effettivamente, i due di maggiore interesse sui quali è ritenuta più urgente una disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost. L'orizzonte di riferimento delle due "selezioni" è estremamente differente, sebbene nel linguaggio politico del nostro tempo e, addirittura, in statuti di partiti politici si continui a confonderli, cagionando una serie di "fibrillazioni" che dal piano linguistico si trasferiscono a quello politico ed istituzionale¹². Da un lato, gli iscritti sono chiamati, conformemente alla struttura organizzativa delineata dallo statuto, a delineare gli orientamenti politico-programmatici, individuati all'esito di una procedura selettiva che consenta la partecipazione effettiva; dall'altro, invece, si pone il problema che coloro che il partito intende candidare ad una determinata carica pubblica elettiva siano scelti all'esito di una procedura ugualmente selettiva che consenta di individuare il soggetto o i soggetti in grado di polarizzare il maggior numero di consensi possibili onde ottenere l'elezione alla carica in palio.

Sul versante della selezione della dirigenza interna la scienza giuridica non si è molto interrogata, mentre copiosa è la riflessione della scienza della politica e della sociologia, la quale oramai trova un punto di convergenza nella teoria classica della "ferrea legge della oligarchia" formulata da Michels. Secondo tale teoria, alla base degli studi politologici sul tema, i partiti tenderebbero a strutturarsi naturalmente in forme oligarchiche, nelle quali un ristretto numero di membri riuscirebbe ad imporre la propria volontà, tramite apparati burocratici rigidamente organizzati e centralizzati (contrastando, in tal modo, l'affermazione di personalità o linee alternative a livello territoriale): ciò determina l'arretramento complessivo dei livelli di democraticità interna ai partiti politici, anche a prescindere dal tenore delle disposizioni interne che ne governano la struttura ed il funzionamento interno. Così, potrebbe risultare illusorio pensare di contrastare siffatte derive con il ricorso ad una disciplina pubblicistica che cerchi di regolamentare le procedure selettive dei dirigenti dei partiti politici. Le più recenti ricerche giuridiche sul punto confermano che i meccanismi decisionali interni, e in special modo quelli relativi alla selezione dei dirigenti, sono affidati alla sola disciplina pattizia di origine contrattuale ed alla prassi associativa: è facile intuire quali possano esserne gli esiti, talvolta laceranti e drammatici. Una inversione di tendenza non può essere affidata esclusivamente alla cogenza della legge, ben conoscendo la divaricazione esistente, specialmente nei partiti, fra il livello statutario e la dinamica interna concreta: eppure, vale la pena individuare alcuni punti fermi in assenza dei quali qualsiasi processo di autoriforma, esclusivamente affidato all'autonomia dei partiti, pare inesorabilmente destinato a non avvenire. Un intervento regolatorio nella prospettiva che qui ci si è posti, dunque, quali punti dovrebbe toccare? La risposta non è facile: una qualsiasi regolazione, infatti, nel fornire una tutela al singolo nell'esercizio dei suoi diritti dell'interno del partito politico con

¹² Sia consentito rinviare, a tal proposito, a E. ROSSI-L. GORI, *Le primarie in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quad. cost.*, 3, 2009, 633-634.

riferimento alla selezione della dirigenza, finisce per andare ad intaccare l'organizzazione del partito. Se, ad esempio, si considerano i profili che appaiono maggiormente urgenti di una regolazione, ovverosia quello del diritto di elettorato attivo e passivo, del sistema elettorale utilizzato, delle garanzie procedurali, tutti e tre questi aspetti, in realtà, rimandano alla struttura interna del partito, poiché è chiaro che la definizione di un determinato elettorato attivo (ad es., tutti gli iscritti) rimanda ad una ben specifica soluzione organizzativa (assemblee di tutti gli iscritti) e, tendenzialmente, al ricorso ad una formula elettorale di indole proporzionale.

Segnalato questo rischio di eccessiva pervasività di un intervento legislativo, ciò non deve indurre a valutazioni scoraggianti o remissive, quanto, piuttosto, contribuire ad alimentare la consapevolezza di come occorra, ancora oggi, costruire un equilibrio che fonda insieme un'efficace tutela del singolo con l'autonomia dei partiti politici, di cui si va ad intaccare il "cuore". Probabilmente, una disciplina che si limitasse ad individuare l'elettorato attivo e passivo, e le procedure elettorali, escludendo il ricorso a pratiche di acclamazione o di voto palese o imponendo il principio della personalità e dell'unicità del voto, già potrebbe essere, in talune realtà partitiche, una forma di attuazione, pur parziale, ma indubbiamente efficace (o, comunque, più efficace di quanto non sia già oggi previsto).

Si consideri ora la prospettiva dell'individuazione delle candidature alle cariche elettive. In tal senso, anche la dottrina pubblicistica più titubante sull'opportunità di introdurre una regolamentazione legislativa sembra, invece, essere favorevole, data l'incidenza più diretta sul funzionamento del circuito rappresentativo¹³. Esiste però una pluralità di modi nei quali questo punto di "sofferenza costituzionale" possa essere risolto, al punto da essere difficile anche solo elencare l'ampia gamma delle soluzioni possibili. Quella a cui si ricorre più assiduamente, nell'esperienza più recente, è l'elezione primaria. Ma sono ipotizzabili, in astratto, altre forme di coinvolgimento degli iscritti tramite assemblee oppure col ricorso a nuove tecnologie. Anche in questo caso, vi è una interazione, più o meno forte, fra la modalità di selezione delle candidature e gli aspetti strutturali, funzionali ed ideologici del partito, tale da non consentire di ridurre il problema ad una mera dimensione procedurale. Valgono, in altri termini, le considerazioni già svolte con riferimento alla selezione della dirigenza interna, ma con una postilla di non poco conto: che trattandosi della più genuina e primaria espressione della funzione del partito politico, il rapporto esistente fra l'autonomia del partito e l'eteronomia legislativa può considerarsi, sempre nella prospettiva della protezione della posizione del singolo, sbilanciato a favore della seconda, poiché entra in giuoco anche il rilevante interesse dello Stato alla corretta ed efficace formazione degli organi statuali. In quest'ottica, fermo restando il criterio individuato della minor compressione possibile dell'autonomia sociale, anche un intervento legislativo che risulti, nel suo esito finale, conformativo della struttura e del funzionamento del partito politico non può considerarsi, di per sé, in contrasto con la disciplina costituzionale.

In altri termini, l'esigenza di garantire i diritti del singolo sanciti dall'art. 49 Cost. attraverso una limitazione dell'autonomia dei partiti politici nella presentazione di

¹³ Coglie questo punto, recentemente, con lucidità C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in "Quaderni costituzionali", 1 (2005), pp. 143ss..

candidature a cariche elettive risulta ammissibile e meno problematica in forza della pluralità di valori costituzionali che si intendono affermare. Si deve segnalare, peraltro, che una primissima disciplina normativa della materia (non solo, quindi, con riferimento ad elezioni primarie) è stata data dalla legge regionale toscana n. 70 del 2004 e successive modifiche, *Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale*, e dalla legge regionale calabrese n. 25 del 2009 e successive modifiche *Norme per lo svolgimento di “elezioni primarie” per la selezione di candidati all’elezione di Presidente della Giunta regionale*¹⁴.

6. Ed il finanziamento dei partiti politici? Il finanziamento, come la dottrina ha messo oramai in luce, non è imposto direttamente dal testo costituzionale ma costituisce una misura di favore che il legislatore, discrezionalmente, ha accordato al partito politico al fine di rendere effettivo quanto stabilito dall’art. 49 Cost., specialmente sotto il profilo della parità di *chance* fra i partiti in concorso fra loro e per sostenere l’attività permanente di formazione della coscienza civile e politica dei cittadini. Il finanziamento pubblico è innervato dal principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.) che richiede correttivi indirizzati a riaffermare un corretto equilibrio fra potere politico e potere economico¹⁵.

Tuttavia, la disciplina sul finanziamento ha costituito in Italia l’avanguardia (unica) della legislazione ordinaria nei confronti del fenomeno partitico: il legislatore ha sempre accuratamente omesso di identificare, con chiarezza, il soggetto destinatario e, soprattutto, non ha posto condizioni relativamente alla struttura interna ai fini della ricezione dei fondi pubblici¹⁶. Tale disciplina del finanziamento, avulsa dalla regolamentazione delle condizioni minime della democrazia interna, ha consolidato situazioni di potere già affermatesi ed ha determinato un pressoché nullo controllo sulle modalità di gestione e di rendicontazione. La disciplina del finanziamento pubblico, nelle varie forme di finanziamento diretto, di rimborso, agevolazioni o quant’altro, si configura come un intervento “successivo” rispetto alla disciplina giuridica dello *status* dei partiti politici o quantomeno “laterale”, in assenza della quale si rischia di non cogliere l’obiettivo di una reale valorizzazione del concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale e, al contrario, di incentivare pratiche clientelari ed oligarchiche. Non è pure corretto – sebbene sia invocato da più parti – collegare

¹⁴ Sul tema delle elezioni primarie, anche la riflessione giuridica ha mosso alcuni passi significativi negli ultimi anni. Un inquadramento del tema, anche in chiave comparata, è dato da S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l’esperienza degli Stati Uniti*, Rubettino, Soveria Mannelli 1995; C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in “Le Regioni”, 3 (2005), pp. 441ss. e ID., *Elezioni primarie*, ed. cit., pp. 143ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in “Democrazia e diritto”, 1 (2005), p. 207; sia consentito rinviare anche a E. ROSSI-L. GORI, *Le primarie in Italia*, ed. cit., ed a L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in “Le Regioni”, 3 (2010), pp. 687ss.

¹⁵ Cfr. P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in “Nomos”, 1 (1999), pp. 7ss. Cfr. anche, per indicazioni sulle più recenti tendenze, G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti politici ed il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti*, ed. cit., pp. 89ss.; F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano 2012.

¹⁶ Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, ed. cit., pp. 118ss.

strettamente democraticità interna e regime di finanziamento pubblico, configurando il secondo quasi come regime sanzionatorio per la mancanza della prima. Se, infatti, si ritiene che «la tutela dei diritti e della democraticità dei partiti [sia] un valore importante e da salvaguardare, può apparire insufficiente la previsione di sanzioni che, in primo luogo, agiscono non in funzione ripristinatoria di un diritto violato [...] ma che viceversa si pongono come conseguenza imputabile all'attività *complessiva* del partito; e che, in secondo luogo, rappresentano una conseguenza meramente eventuale per il partito, essendogli in fondo sempre consentito rinunciare al finanziamento pubblico e mantenere inalterata la situazione di illegittimità»¹⁷. Pare opportuno, quindi, che delle forme e dei limiti di tale sostegno il legislatore si occupi dopo aver definito adeguatamente alcuni aspetti, che si sono sommariamente delineati in precedenza, della vita interna del partito. Tutti gli interventi normativi più recenti (legge n. 96 del 2012) si ispirano proprio al principio dell'inversione dell'ordine di priorità fra aspetti ordinamentali ed aspetti finanziari.

In questo ambito, si deve affrontare anche la distinta questione delle misure “promozionali” che il legislatore può predisporre in favore dei partiti politici. Sono queste discipline legislative non imposte direttamente dall'art. 49 Cost. (quindi, costituenti un obbligo per il legislatore ordinario) ma che si propongono di perseguire altri valori di rango costituzionale, predisponendo a tal fine sistemi di incentivi (intesi in senso ampio, non necessariamente solo economici) attribuiti allorché il partito politico liberamente decida di tenere determinati comportamenti. Si pensi, ad esempio, a forme di rimborsi ulteriori per quei partiti che promuovano nelle proprie liste una equa rappresentanza di candidature di ambedue i generi; oppure a forme di sostegno nel caso in cui un partito ricorra ad elezioni primarie aperte quale specifico strumento di selezione delle candidature; o, ancora, all'adozione di particolari forme di rendicontazione o schemi di bilancio.

7. In taluni passaggi di questo breve saggio si è messo in evidenza come i nuovi partiti siano delle realtà magmatiche e sfuggenti. Sussiste una rilevante difficoltà nel continuare a concepire il partito politico come “associazione non riconosciuta”, avendo assunto piuttosto la configurazione di un'aggregazione temporanea di una pluralità di soggetti legati fra loro da una pluralità differenziata di rapporti giuridici e di fatto (elettori, simpatizzanti, iscritti, candidati).

La dottrina più recente ha mostrato la varietà dei legami che possono legare, dal punto di vista giuridico, il singolo aderente ed il partito politico: ciascuno di essi si riconnette ad un peculiare *status*, connotato da diritti ed obblighi, ma non tutti aventi come presupposto quello dell'avvenuta ammissione¹⁸. Ad esempio, è questo il caso dei c.d. elettori o simpatizzanti. A prima vista, sembrerebbe che tale rapporto sia da confinare su un piano di mero fatto e, dunque, risulti irrilevante da un punto di vista giuridico: la posizione dell'elettore in nulla pare differire rispetto a quella di un qualsiasi terzo rispetto al vincolo associativo. Eppure, lungo una linea di valorizzazione dell'apporto dei cittadini

¹⁷ Così E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova 1989, p. 246.

¹⁸ F. RESCIGNO, *I partiti politici*, ed. cit., pp. 737ss.

(tutti, quindi, iscritti e non iscritti) alla vita dei partiti politici, alcuni statuti hanno accolto e disciplinato la posizione giuridica degli elettori.

Tali previsioni pongono problemi di non poco momento. Sul piano della scienza politica, è stato evidenziato che una tale situazione crea una situazione di disincentivo rispetto alla militanza a favore di forme di partecipazione più effimere e temporanee¹⁹; sul piano giuridico, invece, la posizione del mero elettore prescinde completamente da ogni forma di richiesta di ammissione, di giudizio su questa e, più in generale, da ogni forma di legame giuridico col partito: ciononostante, si attribuiscono posizioni giuridiche di vantaggio a tali soggetti, creando una situazione di potenziale conflitto ove gli orientamenti delle due componenti, iscritti ed elettori, non risultino coincidenti. La sussistenza o meno di un conflitto dipenderà da quali poteri e diritti saranno attribuiti agli elettori rispetto a quelli di cui godono gli iscritti. Tale conflitto ha un preciso risvolto giuridico, costituito dal fatto che le due posizioni sono tutt'altro che analoghe e che una corretta applicazione del principio di eguaglianza imporrebbe che il momento dell'iscrizione in quella che rimane pur sempre una associazione, non fosse svalutato al punto da parificare, negli strumenti così come negli esiti, le due componenti. Peraltro, deve notarsi come la possibile parificazione operi essenzialmente sul terreno dei poteri e dei diritti, risultando, in sostanza, difficile che si possano configurare doveri, almeno giuridicamente sanzionabili, trattandosi di soggetti che si trovano al di fuori del perimetro giuridico del partito politico.

Se ciò è vero, il giurista si deve limitare ad annotare come la soluzione della disciplina normativa di taluni aspetti della vita interna non costituisca più una risposta praticabile, giacché essa ruota intorno all'ipotesi che il partito rimanga pur sempre una associazione non riconosciuta: in tal senso, anche la dottrina più sensibile continua a ragionare, giustamente, in termini di rapporto fra iscritti e partiti politici, richiedendo anzi una protezione più intensiva per gli iscritti stessi (al limite proprio rafforzando garanzie procedurali e sostanziali nel momento dell'iscrizione), non superando lo schema associativo consegnatoci dal diritto civile.

Limitandoci, come ci si è proposti di fare in questo lavoro, ad un approccio esclusivamente giuridico e non addentrandoci in riflessioni sugli effetti che tali scelte possono comportare sul funzionamento del partito politico (che pure sono molto rilevanti), potrebbe risultare necessario che una eventuale normativa di attuazione dell'art. 49 Cost. affronti anche questo nodo, entrando (forse) nel merito della "graduazione" dei diritti e degli obblighi spettanti ad iscritti ed elettori; diversamente, cadrebbe la struttura partitica stessa quale associazione non riconosciuta in favore di una aggregazione spontanea ed occasionale di soggetti, del tutto inafferrabile dal punto di vista giuridico (a meno che, ovviamente, non sia quest'ultimo l'obiettivo finale...).

¹⁹ A proposito di quanto previsto dallo statuto del Partito Democratico, cfr. R. D'ALIMONTE, *Corto circuito iscritti-elettori: primarie sì, ma non per tutto*, in "Il Sole 24 Ore", 4 ottobre 2009; R. CERRETO, *Quando la "forma partito" assomiglia troppo alla forma di governo*, in www.nelmerito.it (http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=671&Itemid=156); G. PASQUINO, *Il Partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione, potere*, Bononia University Press, Bologna 2009.

Pare essere questo un esercizio estremamente difficile ma, ad un tempo, tra i più stimolanti sui quali il legislatore sarà chiamato ad applicarsi nei prossimi anni. Possibilmente, con attenzione.