

Guido Meloni

Univeristà del Molise

Piero Gambale

Camera dei Deputati

LA REGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI E LA LORO
DEMOCRAZIA INTERNA IN ITALIA: DAL REGIME
DI APPLICAZIONE CONVENZIONALE ALLA PRIMA
LEGGE DI ATTUAZIONE DELL'ART. 49 COST.?^{*}

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.005>

Summary. The regulation of political parties and their “internal democracy” in Italy: towards the first law of implementation of the article 49 Cost.? This article deals with the issues related to the article 49 of the Italian Constitution with particular regard to “internal democracy” of the political parties. As has been underlined by Leopoldo Elia, the article 49 has been based for a long time on kind of the “unwritten agreement” between the political parties in order to control themselves. Currently, some factors have gradually emerged as crucial to explain the “failure” of conventional application about the article 49 of the Italian Constitution, with particular regard to the “internal democracy” of political parties: for this reason, it’s interesting to assess – as the Authors observe – the enforcement of the multisectorial constitutional and legal framework on the political parties in almost all Western democracies and also in the European Law (it includes, for instance, the issues of electoral legislation or the discipline of media and new media), based, in both cases, on an idea of “sustainable” democracy. In Italy, there were many difficulties in the recent Legislatures (XV and XVI) in order to approve a law on the “democratic method” as a legal duty in the internal activity of the political parties. This situation is going to change – as the Authors say in this article – with the

* Il testo, pur essendo frutto di comune approfondimento e riflessione, è stato redatto da Piero Gambale per i paragrafi 1, 2 e 3 e da Guido Meloni per il paragrafo 4.

adoption, probably for the first time, of the law implementing the article 49 towards the institutionalization of national political parties.

Keywords: political parties; internal democracy; Italian Constitution; National Liberation Committee.

Streszczenie. Status partii politycznych i ich „wewnętrznej demokracji” we Włoszech: w kierunku wdrożenia art. 49 Konstytucji? Niniejszy artykuł dotyczy analizy zagadnienia „demokracji wewnętrznej” partii politycznych we włoskim porządku prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień art. 49 Konstytucji. Jak podkreślił Leopold Elia, przez wiele lat art. 49 stanowił podstawę swoistego „niepisanego porozumienia” pomiędzy partiami politycznymi w kontrolowaniu swojej działalności. Autorzy zwracają uwagę na pojawienie się czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które w znaczny sposób utrudniają realizację założeń wynikających z postanowień art. 49 w codziennej praktyce ustrojowej (m.in. wielopłaszczyznowe ramy konstytucyjne i prawne działania partii politycznych). Problem ten stał się szczególnie widoczny w okresie XV i XVI kadencji włoskiego parlamentu, kiedy to wystąpiono z inicjatywą uchwalenia ustawy, która wprost wprowadziłaby wymóg oparcia zasad działalności wewnętrznej partii politycznych na metodach demokratycznych. Zdaniem Autorów przyjęcie ustawy wykonującej założenia wynikające z postanowień art. 49 Konstytucji, zakładającej instytucjonalizację partii politycznych, przyczyni się do wprowadzenia pożądanых zmian w tym zakresie.

Słowa kluczowe: partie polityczne; demokracja wewnętrzna, status partii politycznych; art. 49 Konstytucji Republiki Włoskiej;

1. Come ben si evidenzia dai numerosi contributi presenti nel Volume, che trattano dei partiti politici sotto diversi profili, l’azione di questi ultimi continua a formare oggetto di un’indagine necessariamente multidisciplinare¹, coinvolgendo le scienze storiche, politologiche e giuridiche².

¹ Multidisciplinarietà indispensabile per esaminare compiutamente la funzione dei partiti negli ordinamenti costituzionali contemporanei: come ricorda A. Manzella, *I partiti politici e le forme di governo nell’Unione europea*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009, p. 79, citando il celebre monito di Maurice Duverger, il quale sosteneva che “chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha una idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione politica dei partiti ed ignora il diritto costituzionale classico, ha un’idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei”.

² In questi termini C. Rossano, voce *Partiti politici*, in: *Enc. giur.*, XXII, Roma 1990, Agg. 2002, p. 1, il quale spiega così “la varietà delle definizioni che ha incontrato il partito politico e che riflettono il particolare angolo visuale dal quale esso è stato preso in considerazione nei diversi periodi storici”.

Si potrebbe anche aggiungere che la multidisciplinarietà necessaria per comprendere la “dimensione partito” (e ipotizzarne una qualche forma di regolamentazione, come si vedrà per il caso italiano) deve oggi con ogni probabilità spingersi oltre, fino a ricomprendere anche le più recenti conoscenze in materia di *Internet e Social Media*³, le cui evoluzioni investono in modo sempre più incisivo la struttura ed il *modus operandi* sia dei partiti di tipo tradizionale sia di quelli di più recente (e complessa, a dire il vero) configurazione⁴.

Una seconda premessa attiene al carattere che si potrebbe definire “fluidò” della regolamentazione dei partiti politici: pur trattandosi di un fenomeno – quello partitico – che ha origini lontanissime, in ragione del suo ineliminabile nesso con la conquista del potere politico⁵ – il tema della sua regolamentazione è stato declinato nel corso dei secoli in modo differente, riflettendo, secondo la dottrina, proprio i diversi approcci disciplinari⁶ nonché le fasi di trasformazione dello Stato⁷. Nel corso di queste ultime infatti, in un primo momento l’atteggiamento da parte del “Legislatore/Autorità statale” è di ostilità nei riguardi di quelle che erano in origine fazioni (si pensi ai *Tory* e ai *Whigh*), per tramutarsi via via in indifferenza sino ad arrivare, nel XX secolo, a un progressivo riconoscimento, giunto da ultimo a prefigurare, in taluni casi – si pensi alla Germania – a una sorta di “incorporazione” nel sistema istituzionale, in uno con la definizione della stessa natura giuridica dei partiti politici.

La validità di queste premesse è verificabile – in particolare la seconda – nella breve ricostruzione storica della “genesi costituzionale” dell’articolo 49 e della interpretazione che ne fu data, in particolare, con riferimento al requisito

³ Il tema, amplissimo e al quale in questa sede è possibile solo fare un rapido cenno, è ovviamente quello del rapporto tra i *new media* e la democrazia rappresentativa: v. da ultimo, M. Mensi, P. Falletta, *Il diritto web. Casi e materiali*, Cedam 2015, pp. 21 e ss., spec. p. 27.

⁴ Sul punto è amplissima la letteratura, in particolare quella politologica: si richiama in questa sede, per il *focus* che realizza in particolare sui c.d. *Anti-Party Parties* in Italia e Germania (Movimento Cinque Stelle e Partito dei Pirati), l’interessante ed approfondito lavoro di Andrea De Petris e Thomas Poguntke, *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, LUISS University Press, Giugno 2015, spec. pp. 125 e ss., pp. 193 e ss.

⁵ Lo ricorda, su tutti, M. Duverger, *I partiti politici* (1951), trad. it., Milano 1970.

⁶ Sul punto, v. S. Bartole, voce *Partiti politici*, in *Dig. Pubbl.* 1995, t. X., pp. 705–706, il quale evidenzia come le mutue interrelazioni ed interferenze tra diritto pubblico e diritto privato che concorrono a disegnare l’ordinamento della materia sembrano confermare la correttezza della proposta, avanzata come premessa metodologica della ricerca dell’Autore, delle due accennate chiavi di approccio o prospettive di analisi, vale a dire *a)* considerare il sistema dei partiti nel suo complesso e *b)* considerare i singoli partiti, quindi il modello di partito quale formazione sociale di origine associativa.

⁷ V. al riguardo P. Ridola, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, 1982, XXXII, Milano 1982, pp. 66 e ss., riprendendo la nota prospettazione di H. Triepel.

della c.d. democrazia interna nella disciplina dei partiti. Una ricostruzione che consente anche di non esprimere – come si tende forse a fare troppo semplicisticamente oggi – una valutazione “a senso unico” e di segno negativo sulla soluzione (o piuttosto sulla mancata soluzione) che fu adottata in sede di lavori preparatori sull’articolo 49 del testo costituzionale.

È ampiamente noto che, all’indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale, il dibattito dei Padri Costituenti intorno a quello che sarebbe divenuto l’art. 49 del testo costituzionale, e in particolare in merito ai contenuti da attribuirsi al requisito del “metodo democratico” con il quale i partiti politici concorrono alla politica nazionale, si concentrò essenzialmente intorno al c.d. versante “esterno” della loro attività. Memori infatti della tragica esperienza vissuta nel Ventennio, durante la quale le attività dei partiti erano state condotte sovente con metodi non democratici, il requisito della democraticità fu interpretato esclusivamente quale “limite all’azione esterna dei partiti”, che – è evidente – non poteva essere in palese contrasto con i principi di democraticità cui si ispirava la nascente Costituzione.

Pur essendo condivisibile l’opinione di chi ritiene che la pretesa “elasticità” o genericità delle previsioni contenute nell’art. 49 non avrebbero impedito una disciplina giuridica sui partiti che configurasse il “metodo democratico” quale limite rispetto all’attività interna di questi ultimi⁸ – e non mancarono in tal senso alcune proposte in sede di Assemblea Costituente (quelle presentate da Mortati e da Calamandrei, in particolare), che introducevano discipline giuridiche anche per quanto atteneva all’organizzazione interna dei partiti politici⁹ – con l’avvento della Guerra Fredda e la forte contrapposizione tra i due blocchi di Stati “pro-

⁸ V. sul punto, C. Rossano, op. cit., p. 8.

⁹ V. C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova 1984, pp. 30 e ss., dove l’Autore ricostruisce ampiamente il dibattito teorico sul metodo democratico nel periodo post Weimar, citando autori quali Radbruch e Kelsen, fautori della costituzionalizzazione dei partiti politici come “razionalizzazione degli istituti democratici”. Per l’Italia, v. per quanto riguarda il pensiero di Costantino Mortati in ordine all’esigenza di “pubblicizzare” la disciplina del partito politico, il saggio su *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I, 1949, ripubblicato nel numero 2/2015 della Rivista *Nomos. Le attualità del diritto*. Esso rappresenta, come ricorda Fulco Lancaster nella *Nota introduttiva*, “la prosecuzione del dibattito costituzionale e del tentativo di costruire uno “Stato dei partiti regolato”. Ben presenti sono – ricorda Lancaster – i temi fondamentali della funzione pubblicistica del partito politico, individuati, come aveva fatto altresì il giovane allievo Leopoldo Elia – v. di quest’ultimo *I partiti politici visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3 – nei diritti degli iscritti e nell’individuazione dei candidati. Per quanto riguarda il pensiero di Piero Calamandrei, v. in particolare l’intervento nel corso della seduta del 4 marzo 1947 in Assemblea Costituente, riportato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, I, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma 1970, pp. 154 e ss.

Usa” e “pro-URSS” a prevalere fu l’emersione di una linea politica di duro contrasto a ogni possibile “intrusione” costituzionale nella vita dei partiti, particolarmente chiara nelle posizioni del PCI e del suo *leader* Palmiro Togliatti¹⁰.

Tale soluzione fu infine condivisa da una più ampia schiera dei partiti che erano stati componenti del CNL e che si ritenevano i veri “padri” della Costituzione italiana; essi si atteggiavano in definitiva quali unici soggetti in grado di garantire sia la partecipazione dei cittadini sia la qualità della democrazia.

Anche la generalità delle soluzioni adottate in quel momento storico in altri ordinamenti sembravano confermare il *trend* verso l’adozione di discipline costituzionali a “maglie larghe”, come in particolare sul punto faceva la Costituzione della Francia del 1958 (in particolare l’art. 4); solo la Germania adottò una soluzione (sul punto, l’art. 21 del GG) nella quale il requisito della democrazia interna si configurava come dovere giuridico e la sua giustiziabilità veniva affidata ad un organo terzo, il Tribunale Costituzionale.

Le ripercussioni della politica internazionale sulle dinamiche di quella interna e le soluzioni adottate in altri ordinamenti ridimensionano in parte, come si diceva, anche la portata di quelle osservazioni eccessivamente critiche nei riguardi della disciplina costituzionale adottata con l’art. 49 in Italia.

Occorre infatti tenere nel debito conto il contesto storico-politico nel quale maturò la decisione di non costituzionalizzare in modo dettagliato la materia né quella di adottare da subito una legge organica di attuazione sui partiti politici; non fu una “colpevole mancata scelta” ma, al contrario, in quel dato momento storico, essa sembrò in linea con la gran parte delle soluzioni adottate dagli Stati occidentali e, addirittura, la si ritenne, si potrebbe dire, la “scelta giusta”, dal momento che l’unico esempio di disciplina pubblicistica nell’ordinamento italiano era stato quello relativo al Partito Nazionale Fascista (v. r.d. 28 aprile 1938, n. 513)!

Come acutamente è stato osservato da Leopoldo Elia, “essendo già un miracolo che in quel clima abbia retto la distinzione tra elaborazione costituente e indirizzo politico di governo, consentendo di realizzare un amplissimo consenso nel voto finale sulla Costituzione”¹¹, il varo dell’art.49 si reggeva non su una regola formale ma sulla base di una regolarità politica, vale a dire “il patto non scritto tra gli stessi partiti: una sorta di promessa di reciproca auto-vigilanza al proprio interno”¹². Erano queste le premesse per un’applicazione *convenzionale* dell’art.49 della Costituzione, durata dal 1948 al 1992, che faceva capo ai partiti

¹⁰ Così A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in Rivista AIC 2015, n. 4, spec. pp. 10 e ss.

¹¹ In questi termini, L. Elia, *Per una legge sui partiti*, in: *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano 1992, pp. 407 e ss.

¹² Così A. Poggi, op. cit., spec. pp. 9–11.

della maggioranza e che investiva, non senza evidenti riflessi problematici, anche la parte più “delicata” della disposizione costituzionale, vale a dire la prescrizione dell’esistenza del metodo democratico nell’ordinamento interno dei partiti, interpretandola non come obbligo giuridico ma piuttosto come dovere politico, sindacabile solo in sede politica¹³.

2. Alcuni fattori hanno progressivamente imposto come cruciale il tema dell’insufficienza del regime di applicazione convenzionale dell’articolo 49 Cost., con particolare riferimento al tema della “democrazia interna” e, conseguentemente, essi hanno evidenziato la necessità di rendere effettivo tale requisito, quale condizione dello stesso ruolo democratico dei partiti; anzi, come si vedrà, l’esperienza italiana è al riguardo sempre meno “sostenibile” e bisognosa sul punto di una compiuta disciplina di attuazione.

Tali fattori causali operano su più livelli: sul piano generale, rileva l’evoluzione del ruolo, divenuto sempre più pervasivo, dei partiti politici nella società e nelle istituzioni (cui corrisponde un crescente fabbisogno di risorse finanziarie)¹⁴; su quello del diritto comparato, opera la consapevolezza che, dopo la caduta del Muro di Berlino, in molti ordinamenti la “democrazia interna” dei partiti sia da considerarsi quale requisito essenziale circa la “sostenibilità” della democrazia *tout court* ed elemento “giustiziabile” da parte di giudici costituzionali o ordi-

¹³ In questi termini, S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in: *La democrazia dei partiti...*, p. 45, il quale evidenzia gli aspetti problematici legati all’effettività dell’applicazione convenzionale dell’articolo 49 sia da parte della maggioranza sia nei riguardi dei partiti di opposizione. Essa si traduceva da un lato nella consapevolezza che l’attuazione competesse soltanto agli stessi partiti, senza intermediazione normativa – al punto che soltanto tre progetti di legge di attuazione dell’articolo 49 furono presentati dal 1948 al 1983 – e dall’altro nel non contestare nel merito la questione più importante di tale convenzione, vale a dire la stessa legittimità costituzionale di tale interpretazione. Interessante al riguardo fu anche la vicenda delle uniche disposizioni introdotte in Italia per “proteggere la democrazia”, vale a dire quelle della legge 645/1952 in attuazione della XII disp. trans. e fin. (co 1°) della Costituzione sul divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista, che configurava un controllo preventivo da parte del Governo sull’ordinamento. Sul punto v. 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 del diritto* 2015, n. 2, il quale ritiene che dopo l’approvazione della legge 645 del 1952, “sarebbe stato poco opportuno insistere sulla regolazione dei partiti politici in attuazione dell’art. 49 della Costituzione”.

¹⁴ Sul punto v. le illuminanti notazioni di L. Elia, *La mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana (1986)*, testo inedito dell’intervento svolto al Convegno su *I problemi attuali della mediazione politica*, Perugia, Acquasparta, 24 e 25 ottobre 1986, nel quale l’Autore analizza la trasformazione in Italia della preziosa funzione di intermediazione dei partiti politici tra società civile e Stato in quella di “occupazione” dello Stato, ponendo in evidenza le differenze con la situazione tedesca.

nari¹⁵; da ultimo, anche la circostanza che il profilo della democrazia interna ai partiti rappresenti una interessante suggestione per il diritto costituzionale, proprio a partire dallo studio dei partiti politici europei,¹⁶ comporta una serie di conseguenze.

Sul piano del diritto comparato, le esperienze di altri ordinamenti mostrano come si sia indubbiamente intrapresa con decisione la soluzione della disciplina formale (costituzionale e non) per regolare “la democrazia dei partiti”¹⁷, individuando un nucleo di valori indisponibili per l’azione dei partiti politici e affidandone la giustiziabilità nella maggior parte dei casi (non in tutti, si veda la Spagna) alla giustizia costituzionale.

Si è costruita dunque progressivamente una disciplina giuridica dei partiti posta prettamente in “chiave difensiva”, vale a dire a protezione dei sistemi democratici, a mano a mano che la storia si è incaricata, a partire dalla vicenda della Germania, per continuare con quelle dittatoriali di Grecia, Spagna e Portogallo nonché dell’Est Europa, di mostrare quali aberrazioni potessero derivare dall’assenza di limiti nella vita interna ai partiti politici¹⁸.

Sembra invece opportuno, nel ricostruire nella giusta prospettiva anche l’andamento della legislazione italiana in tema di disciplina giuridica dei partiti, muovere proprio da quello che sembra ormai un punto ineludibile, vale a dire costruire una disciplina *multisetoriale* (che ricomprenda, ad esempio, anche i temi della c.d. legislazione elettorale “di contorno”) e in “positivo”, ovvero a prescindere dalla presenza o meno di partiti incostituzionali e a partire proprio dal ruolo che essi giocano nel processo democratico come elemento cruciale nel costruire una democrazia “sostenibile”¹⁹.

In tale ottica, si richiamano proprio le considerazioni che furono svolte in chiusura dei lavori del III Colloquio italo-polacco nel 2010: in quell’occasione si evidenziava, a nostro avviso correttamente, come le Costituzioni di alcuni Sta-

¹⁵ V. sul punto, S. Bonfiglio, op. cit.

¹⁶ Sul punto, ampiamente, v. G. Grasso, voce *Partiti politici europei*, in: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino 2008, spec. p. 629

¹⁷ V. le osservazioni di A. Ruggeri, in: *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC* 2010, n. 1, p. 5, che affronta il tema delle fonti – profilo formale – di disciplina dei partiti, auspicando il livello costituzionale o “organico” e, in seconda battuta, un *mix* di regole giuridiche e regolarità della politica che si “alimentino a vicenda”.

¹⁸ Parla di “scelte che vanno interpretate come una reazione alle dure repliche della storia”, S. Bonfiglio, op. cit.

¹⁹ Sul punto, v. R. Y. Hazan, G. Rahat, *Democracy within Parties. Candidate selection methods and their political consequences*, Oxford University Press 2010, pp. 176 e ss.; sul piano più generale c. M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna 2009.

ti dell'Europa orientale, in particolare quella polacca, fossero in qualche modo più evolute del testo costituzionale italiano proprio in relazione alla predisposizione di strumenti in grado di limitare lo "strapotere" dei partiti²⁰.

Il caso italiano ha continuato a mostrare, in particolare nelle più recenti Legislature (XV e XVI), molte difficoltà nel configurare, attraverso l'adozione di una legge, il requisito *ex art. 49* come dovere giuridico, nonostante la presentazione di numerosi progetti di legge. Pur prevedendo tali atti numerosi principi generali volti ad applicare in concreto la disposizione costituzionale sul "metodo democratico", nella pratica, essi sono sempre stati presentati da singoli parlamentari (e quindi non come "precipitato" di una *policy* condivisa tra partiti) con la conseguenza che i relativi *iter* parlamentari non si sono mai conclusi con l'approvazione definitiva.

Tale situazione sembra ora mutare in ragione di una serie di fattori che vanno nella direzione di una crescente istituzionalizzazione dei partiti politici nazionali, anche grazie al concomitante processo di definizione del "partito politico europeo". Di essi si dà schematicamente conto: *a)* in primo luogo, a fronte di sempre più numerosi episodi che evidenziano un utilizzo sempre più "disinvolto" delle risorse pubbliche, a tutti i livelli (in particolare quello regionale), muta radicalmente l'indirizzo della legislazione in tema di finanziamento dei partiti politici e dei connessi gruppi parlamentari e dei consigli regionali (sino ad allora in clamorosa contraddizione rispetto alla volontà espressa con il *referendum* sul punto!). Ciò porta all'adozione di misure quasi sempre di derivazione governativa con lo strumento della decretazione d'urgenza, ove si stabilisce un nesso tra la possibilità di accedere alle risorse e i requisiti di democrazia interna ai partiti politici o movimenti. Sul punto, illuminante appare in particolare la vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013 (in particolare l'articolo 3), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio, n. 13 recante *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*²¹; *b)* in secondo luogo, l'evoluzione dei "partiti nuovi", caratterizzati dal fondare il proprio ordinamento interno su forme di *leadership*, mostra una certa

²⁰ V. G. C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa*, Cedam 2011, e spec. sul punto, N. Lupo, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione "di contorno"*, p. 430. Più in generale, sulle dettagliate discipline giuridiche dei partiti politici presenti nelle Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale, v. i cenni contenuti in S. Bonfiglio, op. cit.

²¹ Sulla complessa vicenda dell'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legge richiamato, v. M. R. Allegri, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in: Rivista AIC, Ottobre 2015, pp. 3 e ss.

insufficienza delle forme di regolazione *soft*, quali quelle contenute negli statuti e nei codici etici dei partiti politici²² e la necessità che a tali forme leaderistiche corrisponda necessariamente una democratizzazione della loro vita interna; c) infine, anche alla luce delle considerazioni svolte sul piano del diritto comparato, la situazione italiana rischia di essere una vera anomalia, nel senso di una vera e propria “anomalia persistente” sul punto²³, sul piano europeo ed internazionale.

3. Alla luce delle cose dette, si registra nel corso della XVII legislatura il tentativo, forse destinato ad andare a buon fine, di attuare l'articolo 49 della Costituzione, attraverso la messa a punto di alcune disposizioni presenti ora nel testo unificato Marco Meloni C.2839 recante *Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*, che rappresenta un punto di faticosa sintesi di numerosi progetti di legge presentati sul punto.

Quali sono, anche qui andando per cenni, i principali caratteri innovativi della disciplina? In primo luogo, sul piano del metodo, essa è una proposta di legge generalmente condivisa dai partiti politici, sia pure con alcuni punti di dissenso; ciò dimostra che si tratta, come per il passato, non di sparute iniziative parlamentari ma di vera e propria *policy* frutto probabilmente di una presa di coscienza da parte del sistema politico nel suo complesso; nel merito, si rafforza il requisito della democraticità, attraverso (art. 2) la predisposizione di norme in materia di partecipazione politica e, in particolare, in materia di partecipazione alle elezioni della Camera dei deputati (artt. 3–4 e 5); infine, si interviene nuovamente sul tema della trasparenza delle risorse (art. 6).

Senza diffondersi ulteriormente sul punto, considerati i limitati fini del presente scritto, si prova a trarre qualche considerazione conclusiva con riferimento al caso italiano.

Anche dopo l'eventuale approvazione definitiva del testo unificato C. 2839 Marco Meloni (per ora licenziato in prima lettura dalla Camera dei Deputati), che sancirà in Italia la “storica” attuazione per legge dell'articolo 49 della Costituzione, superando quella che Leopoldo Elia negli ultimi tempi definiva una vera e propria “anomalia”, resta sempre valida, a nostro avviso, la domanda del “fino a qual punto può spingersi una legge sui partiti politici”, come si chiede di recente il professore ed ex giudice costituzionale Sabino Cassese.

²² Sul punto v. E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa 2011, spec. il Capitolo I, pp. 33 e ss.

²³ Per dirla con le parole di L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009, p. 59.

Quando si parla in generale di disciplina giuridica dei partiti, la storia sembra insegnarci come l'unico dato certo appaia l'oscillazione della stessa tra due poli opposti: da quello del mero riconoscimento di tipo privatistico, che affiderebbe la prescrittività del requisito della democrazia interna alla via della giurisdizione domestica e, in seconda battuta, a quella ordinaria²⁴, e che, all'indomani della caduta del regime fascista in Italia, sembrò addirittura un'importante conquista, a quello "pubblicistico", che tende da ultimo a considerare i partiti quali entità da inserire, visto che intervengono sui processi decisionali di organi istituzionali, nella vita giuridica costituzionale dello Stato, scongiurando il rischio che il primo modello si traduca in una totale (e tentatrice!) anomia. E forse, anche la integrale pubblicizzazione della regolazione dei partiti non è in pratica né auspicabile né completamente possibile²⁵, confermando che, su questo piano, non è ipotizzabile pervenire ad una soluzione valida per tutti i tempi e i luoghi²⁶.

4. Nelle more della pubblicazione è intervenuta una decisione giurisprudenziale che offre, nella sua specificità, taluni ulteriori elementi di riflessione significativi riguardo al tema della democrazia interna anche per quelle forme organizzative, quali i movimenti, che si sono andate affermando in Italia proprio sul presupposto della loro dichiarata natura di "non partiti".

Il rilievo del caso deciso dal giudice ordinario assume peraltro peculiare valenza proprio nella fase storica in cui interviene, nella quale anche le nuove forme organizzative politiche saranno chiamate a confrontarsi con la legge attuativa dell'art. 49 Cost. ancora all'esame del Parlamento.

Il caso prende le mosse dalla controversa espulsione di alcuni iscritti di Napoli al Movimento 5 Stelle avvenuta in prossimità delle consultazioni per la scelta del candidato sindaco in vista delle elezioni comunali della primavera 2016.

Gli espulsi, dopo aver tentato inutilmente la strada del ricorso interno all'organizzazione per la loro riammissione e la conseguente partecipazione al processo di selezione dei candidati, si rivolgono al giudice ordinario per ottenere innanzitutto, in via cautelare, la sospensione dei provvedimenti di espulsione e la conseguente possibile partecipazione alle c.d. *comunarie* (primarie) del Movimento.

In prima battuta, la domanda di sospensione cautelare viene rigettata dal Giudice con l'ordinanza del 29 aprile 2016, avverso la quale i ricorrenti pongono reclamo per lo meno per veder sospesi i provvedimenti di espulsione,

²⁴ V. A. Piotto, *Organi di garanzia e giustizia interna ai partiti politici*, in: *Partiti politici e democrazia...*, pp. 128–129.

²⁵ Così A. Ruggeri, op. cit.

²⁶ In questi termini C. Rossano, op. cit., pp. 3–4.

essendo oramai venuta meno l'attualità di una possibile partecipazione alle consultazioni interne; reclamo questa volta accolto dal Tribunale di Napoli, sez. VII, con ordinanza del 14 luglio 2016.

È bene sottolinearlo ancora una volta, si tratta di decisione assunta dal Giudice ordinario in sede cautelare, e quindi volta ad accertare la sussistenza del *periculum* e del *fumus boni iuris* secondo uno scrutinio sommario tipico della fase cautelare, rimettendo alla fase del merito la decisione sulla sussistenza delle lamentate ragioni della illegittimità da parte dei ricorrenti.

Ciò nonostante, le valutazioni compiute dal Collegio giudicante assumono un particolare portato proprio se si considera come il tema della democrazia interna ai partiti e della regolamentazione delle forme di esercizio da parte delle norme proprie dell'organizzazione, finisca per essere considerato centrale e pienamente estensibile anche alle forme organizzative, quali il Movimento 5 Stelle che, invece, hanno fatto del loro dichiarato non riconoscimento nella forma partito forse il principale elemento di caratterizzazione della loro azione politica.

Ovviamente, il rilievo del caso deciso è tanto maggiore se si considera l'assenza di una disciplina legislativa attuativa dell'art. 49 della Costituzione.

Emblematiche, a tale riguardo, le affermazioni conclusive dell'ordinanza del Tribunale di Napoli, secondo cui “nonostante che il Movimento 5 Stelle nel suo statuto (“Non Statuto”) non si definisca “partito politico”, ed anzi escluda di esserlo, di fatto ogni associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale si può definire “partito” (cfr. art. 49 Cost.)²⁷”.

Lo aveva affermato in apertura della decisione lo stesso Tribunale: lo scrutinio ad esso affidato si sarebbe dovuto incentrare su criteri di natura formale – basati su norme formali, appunto – ma anche su criteri di natura sostanziale, da ricercare in norme sostanziali rispetto alle quali valutare le espulsioni operate nei confronti dei ricorrenti.

Ed è sul piano prettamente sostanziale, arrivando a disconoscere la dichiarazione contraria contenuto dello stesso Statuto (formale) del Movimento, che il Giudice finisce col riconoscere la piena assimilazione dell'organizzazione 5 Stelle al partito politico.

Ciò che conta sono le finalità perseguite, che nel caso in questione risultano riconducibili inequivocabilmente a quelle declinate per i partiti dalla norma costituzionale.

Ne discende, sempre secondo l'ordinanza del Tribunale, che le regole interne del Movimento e, in particolare, quelle che attengono alla iscrizione ed

²⁷ Costituzione della Repubblica Italiana [Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298].

espulsione dei partecipanti, non possano che essere iscritte nell'ambito della più generale disciplina delle associazioni non riconosciute, dettata dal codice civile, applicabile ai partiti politici in assenza di una specifica disciplina legislativa.

E la democrazia interna dell'organizzazione, per quello che interessa il caso concreto, deve innanzitutto concretizzarsi nel pieno rispetto dell'art. 24, terzo comma del codice civile, che prevede che "L'esclusione d'un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi..."²⁸.

Norma questa da leggere però, come sottolinea il Tribunale, insieme all'art. 36 del c.c. sulle associazioni non riconosciute, il quale prevede a sua volta che l'ordinamento interno e l'amministrazione sono regolati dagli accordi interni degli associati.

Norme centrali, quelle richiamate, tra quelle formali, da cui si ricavano conseguenze di assoluto rilievo ai fini dello scrutinio, seppur sommario, delle scelte operate con l'espulsione di suoi iscritti da parte del Movimento.

È indubbiamente un approccio, quello del Tribunale di Napoli, comunque non meramente formalistico, ma che guarda innanzitutto alla "sostanza" del livello di democrazia interna che deve essere assicurata nell'associazione politica.

Dalle disposizioni dell'art. 24 e dell'art. 36 del c.c. si ricava, infatti, che l'esclusione di un associato deve essere deliberata dalla assemblea, salvo che norme interne, a loro volta deliberate in sede assembleare – cioè con la partecipazione degli iscritti – non prevedano procedimenti ed organi specifici.

Nel caso oggetto di giudizio cautelare, però, lo statuto "Non Statuto" del Movimento 5 Stelle non prevede alcunché al proposito, mentre la disciplina sulla quale si vorrebbero fondare i provvedimenti di espulsione sono previsti da un Regolamento che non riconduce all'assemblea la relativa competenza; Regolamento di cui il Giudice disconosce la idoneità a disciplinare procedimenti e organi per l'adozione dei provvedimenti espulsivi in quanto fonte adottata peraltro non in sede assembleare e in carenza di previsioni derogatorie dell'art. 24 c.c. da parte dello Statuto del Movimento.

Senza indugiare ulteriormente sui pur rilevanti e interessanti profili squisitamente giuridici sollevati dalla decisione del Tribunale di Napoli, che pure dovranno trovare eventuale conferma nella decisione che seguirà il giudizio ordinario di cognizione tuttora in corso, il caso affrontato con l'ordinanza rappresenta un ulteriore tassello significativo nel quadro di quel sistema di garanzie, fondate sul rispetto dei principi di democrazia interna, che dovrebbero presiedere alla vita interna dei partiti o movimenti che dir si voglia politici e che, invece, proprio

²⁸ Il Codice Civile Italiano, R.D. 16 marzo 1942, n. 262 Approvazione del testo del Codice Civile, (Pubblicato nella edizione straordinaria della Gazzetta Ufficiale, n. 79 del 4 aprile 1942).

rispetto a forme nuove e fortemente differenziate dal modello classico del partito, stentano a trovare una loro piena ed effettiva concretizzazione.

Anche a ciò dovrebbe auspicabilmente contribuire, al di là dei contenziosi giurisdizionali per i singoli casi, una disciplina che finalmente affronti chiaramente e con organicità di soluzioni, il delicato tema dei rapporti interni alle organizzazioni politiche.

BIBLIOGRAFIA:

- Allegri M. R., *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in: Rivista AIC, Ottobre 2015.
- Bartole S., voce *Partiti politici*, in *Dig. Pubbl.* 1995, t. X.
- Bonfiglio S., *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in: *Nomos. Le attualità del diritto* 2015, n. 2.
- Cartabia M., Simoncini A. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna 2009.
- De Martin G. C., Witkowski Z., Gambale P., Griglio E. (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” in Europa*, Cedam 2011.
- De Petris A., Poguntke T., *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, LUISS University Press, Giugno 2015.
- Duverger M., *I partiti politici* (1951), trad. it., Milano 1970.
- Elia L., *A quando una legge sui partiti?*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009.
- Elia L., *Per una legge sui partiti*, in: *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano 1992.
- Grasso G., voce *Partiti politici europei*, in: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino 2008.
- Hazan R. Y., Rahat G., *Democracy within Parties. Candidate selection methods and their political consequences*, Oxford University Press 2010.
- Manzella A., *I partiti politici e le forme di governo nell’Unione europea*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009.
- Mensi M., Falletta P., *Il diritto web. Casi e materiali*, Cedam 2015.
- Merlini S., *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in: *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009.
- N. Lupo, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione “di contorno”*, in: *Le evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” in Europa*, a cura di G. C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio, Cedam 2011.
- Pinelli V. C., *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova 1984.

- Piotto A., *Organi di garanzia e giustizia interna ai partiti politici*, in: *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, a cura di E. Rossi, L. Gori, Pisa 2011.
- Poggi A., *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC* 2015, n. 4.
- Ridola P., voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, 1982, XXXII, Milano 1982.
- Rossano C., voce *Partiti politici*, in: *Enc. giur.*, XXII, Roma 1990, Agg. 2002.
- Rossi E., Gori L. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa 2011.