



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

L'ART. 49 DELLA COSTITUZIONE E LA REGOLAZIONE DEL PARTITO POLITICO: "RILETTURA" O "INCOMPIUTA" COSTITUZIONALE?

Salvatore Bonfiglio**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli orientamenti della Corte costituzionale. – 3. I primi passi verso una cornice normativa minima. – 4. Quali ostacoli alla regolazione dei partiti politici?

1. Premessa

Nella Costituzione repubblicana l'art. 49 non è una pleonastica ripetizione dell'art. 18. Secondo la volontà dei costituenti «non tutela un semplice diritto di associazione in partiti politici, ma afferma il diritto dei cittadini di concorrere, mediante una pluralità di partiti, alla determinazione della politica nazionale» (Basso). La Costituzione democratica ha sancito, per la prima volta in Europa, la rilevanza costituzionale dei partiti politici, anche se, com'è noto, prevalse nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente la tesi di non disciplinare nel testo costituzionale l'attribuzione ai partiti politici di compiti di carattere costituzionale.

** Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

A causa di una interpretazione dell'art. 49 fatta sulla base delle sole intenzioni originarie dei costituenti, il partito politico è stato fortemente "attratto" sul versante della libertà di associazione, così da rimanere un'istituzione incompiuta, perché incompiuto è rimasto il riconoscimento normativo della sua funzione costituzionalmente rilevante.

In questo quadro, non stupisce che il controllo di legalità sui partiti, sotto il profilo della democrazia interna, sia stato assicurato dagli istituti del diritto privato e dal sindacato del giudice comune. In tal senso si veda la decisione delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione del 18 maggio 2015, n. 10094, che ricostruisce la natura del partito politico quale associazione privata non riconosciuta come persona giuridica, regolata in via generale dalle norme del codice civile.

2. Gli orientamenti della Corte costituzionale

Del resto, sono poche le sentenze in cui la Corte costituzionale si richiama, in qualche misura, all'art. 49 Costituzione.

La Corte costituzionale, pur valorizzando il ruolo dei partiti politici soprattutto nel procedimento elettorale (in tal senso si veda la sent. 203 del 1975) nega ai partiti politici la qualità di potere dello Stato (ordinanza n. 79 del 2006); essi non sono dunque riconosciuti quali soggetti legittimati a sollevare conflitto tra poteri, perché così, afferma la Corte, ha voluto il Costituente.

Tale orientamento espresso dalla Corte nella suddetta ordinanza è stato oggetto di critica da parte della più attenta dottrina (Ridola), ma è stato successivamente confermato (ordinanza n. 120 del 2009). Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale che costituisce un arretramento rispetto a quello affermato nella sentenza n. 69 del 1978, in cui si legittima il comitato promotore del referendum abrogativo a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri. In essa si affermava che, a figure soggettive esterne allo Stato-apparato, l'ordinamento conferisce la "titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle

attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio” (sent. n. 69 del 1978, punto n. 4 del “Considerato in diritto”).

Certo, occorre riconoscere che questo orientamento della Corte costituzionale sui partiti è stato favorito, da un lato, dalla mancanza di una legge sui partiti che ha negato il pieno sviluppo delle potenzialità insite nell’art. 49 Costituzione, dall’altro, dal ridimensionamento sociale del ruolo dei partiti nel corso della loro trasformazione da partiti di massa a partiti personali. Non a caso, anche nella sentenza n. 1 del 2014 il grande assente è proprio l’art. 49, mai evocato a parametro, né preso in considerazione dalla Corte costituzionale.

Più di recente, però, la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sembra maggiormente in sintonia con l’art. 49 della Costituzione. Nel dichiarare costituzionalmente illegittima la legge n. 52 del 2015 nella parte in cui, da un lato, prevedeva un secondo turno di ballottaggio per l’assegnazione del premio di maggioranza e, dall’altro, consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere il proprio collegio di elezione, la sentenza ribadisce “il 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” (sentenza n. 35 del 2017, punto n. 11.2 del “Considerato in diritto”).

3. I primi passi verso una cornice normativa minima

In una prospettiva diversa rispetto a quella adottata dalla Corte costituzionale sino alla sentenza n. 1 del 2014, negli ultimi anni è stato fatto qualche piccolo passo in avanti in via legislativa e sul terreno del diritto parlamentare.

Fino alla fine della XVI legislatura, ogni tentativo di regolazione dei partiti era fallito. La legge n. 13/2014, che ha convertito in legge il decreto legge n. 149/2013, ha dettato tra l’altro una cornice normativa minima per la democrazia infrapartitica (Capo II, *Democrazia interna, trasparenza e controlli*, artt. 2-9). L’art. 2, comma 2, fa un esplicito riferimento all’osservanza del metodo democratico, ai sensi dell’art. 49

Cost., confermando l'interpretazione estensiva dello stesso. Essa prevede, inoltre, che i partiti – per lo meno, quelli che vogliono accedere ai benefici economici – sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico e inserito in un Registro nazionale dei partiti politici, previo esame di una Commissione – la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici – che verifica i requisiti indicati dall'art. 3, nel «rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea».

Anche il nuovo Regolamento del Senato, nel richiamarsi a una corrispondenza tra partiti e gruppi, valorizza e, al tempo stesso, regola il potere dei partiti/gruppi parlamentari, per ridurre il fenomeno del transfughismo, rispettando il bilanciamento tra l'art. 49 e l'art. 67. In particolare, si veda il Capo IV, *Dei Gruppi Parlamentari*, art. 14, *Composizione dei Gruppi parlamentari*, come modificato, da ultimo il 20 dicembre 2017.

4. Quali ostacoli alla regolazione dei partiti politici?

Se ci limitiamo alla interpretazione letterale dell'art. 49 della Costituzione, è certamente inappropriato parlare di attuazione dell'art. 49, perché non esiste un vincolo nel dettato costituzionale. Più utile è dibattere sul significato di una possibile rilettura della norma costituzionale. Infatti, al di là della purezza del metodo, ci interessa di più comprendere il rapporto tra forma partito e forma di governo (Elia), tra democrazia dei partiti e democrazia nei partiti. E coerentemente con tale approccio, se la democrazia dei partiti spiega la stessa genesi costituzionale dell'art. 49, la sua interpretazione non può essere fatta sulla base delle sole intenzioni originarie, «a pena di irrigidirne la lettura e di provocarne prima o poi l'obsolescenza» (Pinelli).

Ancora oggi, tuttavia, parte della dottrina, il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno difficoltà a chiarire il ruolo dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale, rigettando la teoria della incorporazione del diritto dei partiti nell'ordinamento giuridico statale. Prevale in questo orientamento la preoccupazione che l'incorporazione se assunta in forma integrale possa ledere il pluralismo. Si tratta di una preoccupazione legittima, in particolare se si pensa all'esperienza del regime a partito unico. Tuttavia, non si tratta di scegliere tra

alternative estreme: incorporazione in forma integrale, da un lato, e sregolatezza dei partiti, dall'altro. Occorre che le forme di riconoscimento del fenomeno partitico e la loro disciplina siano *funzionali al pluralismo*, alla rappresentanza politica e alla partecipazione democratica. Perché i partiti sono elementi costitutivi dello Stato democratico (Mortati) e per la loro influenza sulla forma di governo – non soltanto sulla sua funzionalità in concreto ma anche sulla sua struttura – si configurano anche come istituzioni costituzionalmente rilevanti ed elementi costitutivi della forma di governo, in particolare di quella parlamentare (Bonfiglio).

Le soluzioni giuridiche possono essere molteplici, basti pensare a quelle adottate in Germania, Spagna, Portogallo, *etc.* E, anche in Italia, diversi sono i disegni di legge in materia di partito politico presentati nella legislatura in corso e in quelle precedenti.

Ciò che conta comunque affermare è che la costituzionalizzazione autentica dei partiti politici comporta una regolamentazione degli stessi (Elia). La “democrazia dei partiti” non regolata (Lanchester, Barbera) non ha impedito in Italia la sovrapposizione tra modelli di partito e modelli istituzionali. In questo modo la “democrazia dei partiti” non regolata, attraverso *una incorporazione di fatto* dei partiti, degenera in “partitocrazia”, in quanto le finalità, le attività, l'organizzazione e il funzionamento dei partiti si palesano apertamente in contrasto con i principi organizzativi e il reale funzionamento di una democrazia costituzionale.

Nello Stato costituzionale non vi può essere una “sovranità dei partiti”, né una “rappresentanza senza partiti”.

Senza con ciò voler trascurare l'importanza degli istituti di democrazia partecipativa e la loro valorizzazione che, però, non deve contrastare con la democrazia rappresentativa, l'istituto della rappresentanza politica ha un particolare rilievo nel “nucleo fondamentale” (e intangibile) della Costituzione italiana. Per questa ragione non si può non tener conto dell'importanza della regolazione dei partiti politici, per il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa.

Vi è un ostacolo maggiore alla regolazione del partito politico che riguarda due aspetti distinti che possono anche, in alcuni casi, pericolosamente fondersi: le finalità e l'azione politica dei partiti antisistema, nonché l'affermarsi di partiti personali, anche quando non hanno finalità apertamente antidemocratiche. I partiti antisistema sono certamente contrari alla regolazione. I partiti personali senza radici storiche – e

che si caratterizzano per aver raccolto in poco tempo un ampio consenso elettorale – sono poco propensi a farsi regolare, perché questo potrebbe compromettere, per l'appunto, la loro rapida ascesa, soprattutto se hanno a disposizione risorse finanziarie e/o reti di comunicazione di loro proprietà poco trasparenti.

Ritengo, però, che la nascita del partito personale sia legata a profondi mutamenti economico-sociali, e che non derivi in maniera determinante dall'adozione di modelli elettorali prevalentemente maggioritari. Del resto, nella storia del sistema parlamentare maggioritario del Regno Unito la struttura e la meccanica tendenzialmente bipartitica, nonché la personalizzazione della politica non hanno prodotto la nascita di partiti personali, ma leadership democratiche forti, in un assetto istituzionale caratterizzato da una prevalente stabilità di governo. In questo contesto, la maggiore circolarità della classe politica è stata favorita dalla logica maggioritaria: il leader che perde le elezioni politiche perde anche la guida del partito. Ciò non sempre avviene nei regimi parlamentari non maggioritari, ma anche in questi sistemi non è detto che i partiti debbano degenerare necessariamente in partiti personali. La Germania è un buon esempio di partiti non personali, con leadership forti in un sistema parlamentare non maggioritario. Sia nel caso del Regno Unito, da un lato, che in quello della Germania, dall'altro, le variabili determinanti la formazione di leadership democratiche forti non sono, dunque, i diversi sistemi elettorali ma i partiti politici, che si rigenerano non cambiando nome, sigla o simbolo, ma cambiando la leadership. Così, la leadership è ritenuta responsabile della vittoria o della sconfitta elettorale del partito, ma ciò non determina certo una estinzione del partito nel breve periodo.