

25 MARZO 2015

Prime considerazioni intorno ad una
legge di disciplina dei partiti politici

di Francesco Clementi

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Perugia



Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*

di Francesco Clementi

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Perugia

1. La regolamentazione giuridica del partito politico nell'ordinamento italiano costituisce un *topos* del dibattito politico (e della letteratura scientifica), come noto, già dai lavori della stessa Assemblea costituente; al punto tale che la mancata attuazione legislativa dell'art. 49 della Costituzione, si può dire che costituisca per certi aspetti, ormai, un tema a se stante in dottrina. Ciò avviene, d'altronde, perché il ruolo fondamentale che la Costituzione affida ai partiti politici nell'assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica è rimasto del tutto inalterato nei sessantasette anni di vita repubblicana, sebbene siano mutate tanto, *uti singuli*, le forme e i modi di essere partito, quanto, in modo collettivo, le forme e i modi di articolazione degli stessi come sistema.

Pertanto, sia la natura, le forme e i limiti da imporre alla forma dell'associarsi espressa in partito politico, sia l'assetto organizzativo (e il suo sviluppo) che l'istituzionalizzazione di un sistema partitico ha in un ordinamento, rimangono, del tutto correttamente, temi e questioni che meritano ancora di essere affrontati e studiati in modo approfondito.

Il tema assume un rilievo più consistente, a maggior ragione, in considerazione di tre ulteriori elementi, che nel tempo sono emersi, e dai quali appare difficile, ormai, discostarsi:

- a) una progressiva regolamentazione e disciplina dei partiti politici e dei loro sistemi avvenuta a partire dal secondo dopoguerra nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista, anche alla luce dell'emergere della strategicità ordinamentale della c.d. legislazione elettorale di contorno; fattore decisivo per la qualificazione e la strutturazione di un democratico sistema di partiti, questa rappresenta, come noto, l'insieme delle norme che stabiliscono le modalità di svolgimento delle campagne elettorali, i modi di finanziamento della politica, la gestione del contenzioso elettorale, i modi di accesso e di partecipazione alla competizione

* Articolo richiesto dalla Direzione.

elettorale, comprese le regole su incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, ma anche, appunto, le regole sui partiti politici e sulla formazione dei gruppi parlamentari.¹

- b) una progressiva regolamentazione e disciplina dei partiti politici (e del loro sistema) sempre più anche in ambito europeo², a maggior ragione alla luce dell'evoluzione dei Trattati (in particolare, come noto di quello di Lisbona), che a cascata determina effetti, evidentemente, pure all'interno dei singoli sistemi partitici nazionali.
- c) Il ciclico – ma costante – auspicio da parte della politica e delle sue maggiori personalità nel voler proporre una disciplina ed una regolamentazione di tipo pubblicistico al fenomeno partitico; scelta che non di rado ha portato, e porta, a formulare disegni e progetti di legge pure di grande qualità³ o, del pari, a chiedere, anche da parte delle stesse delle istituzioni, studi approfonditi sul tema a grandi studiosi, tali da illuminare gli stessi decisori pubblici nel momento in cui sembrerebbero aver intenzione i partiti politici di darsi delle regole.⁴

2. Se dunque il tema di una regolamentazione di tipo pubblicistico della forma dell'associarsi in partito politico è ancora a buon ragione, come si diceva, un tema da studiare, non si possono non considerare ormai alcune delle caratteristiche e delle peculiarità che nel tempo si sono formate e

¹Sui plurimi aspetti del tema, si v. almeno i seguenti contributi: F. Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000; E. Ferioli, *La disciplina delle campagne elettorali e referendarie*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, vol. 2, 825 e ss.; R. Borrello, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 12, 1287 e ss.; G. Tarli Barbieri, *Il "modello" italiano di finanziamento dei partiti*, in *Quaderno Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2010, 20, 75 e ss.; G. C. De Martin, (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa: atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Roma 10-11 giugno 2010, Padova, Cedam, 2011, 73 e ss.; e il recente, F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012.

² Si v. almeno: G. Rizzoni, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, 2003, al link: www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. Grasso, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, Agg. 2008, vol. III, p. 632; A. Ciancio, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, 2009, al link: www.federalismi.it; L. Bardi - E. Pizzimenti, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei partiti europei*, 2011, disponibile al link: Indirizzo: <http://www.sisp.it/files/papers/2011/luciano-bardi-e-eugenio-pizzimenti-975.pdf>; G. W. Gagatsek, *European political parties as campaign organisations: towards a greater politicisation of the European Parliament elections*, Bruxelles, 2009, disponibile al link: http://thinkingeurope.eu/sites/default/files/publication-files/eu_political_parties.pdf; G. Bonvicini, G.L. Tosato, R. Matarazzo, *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2009, pp. 182 e ss.

³ Cfr. su quelli più recenti, si v. G. Maestri, *"Con metodo democratico": i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2012, 4, 857.

⁴ Cfr. G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2012.



che hanno perimetrato, in qualche modo, l'ambito di analisi, soprattutto, di fronte ad un potenziale intervento a breve da parte del legislatore.

In particolare, ne segnalo almeno tre:

- a) Il legame tra incentivo economico, tramite l'erogazione di finanziamenti pubblici per il loro sostentamento, e la regolamentazione di tipo pubblicistico dei partiti politici; secondo lo schema per il quale l'identificazione della natura di tipo semi-pubblicistico del fenomeno partitico trascina con sé un finanziamento da parte del pubblico potere, a riconoscimento, appunto, della funzione costituzionale che il partito politico svolge nell'ordinamento⁵, senza per questo determinare una torsione "organicista".
- b) Il legame tra il rafforzamento dell'uso di strumenti per migliorare la democraticità interna nei partiti e l'emergere di un modello di partito a centralità del leader; secondo lo schema per il quale nei partiti dove si realizza, in modo democratico, una personalizzazione della leadership corrisponde, in genere, pure una democratizzazione nella formazione dell'intera classe dirigente⁶, in una doppia legittimazione che rafforza l'intero partito tanto riguardo al rapporto tra leader ed elettori, quanto riguardo a quello tra eletti ed elettori.

Si tratta di un punto importante, viepiù in considerazione che, nel caso italiano, non esiste in Costituzione, come noto, un vincolo che obbliga alla democratizzazione interna dei partiti, a differenza invece di quanto previsto per i sindacati, ex art. 39 Cost.

- c) Il legame tra il rafforzamento della natura del partito politico nell'ordinamento e quello di una sua controllabilità, a partire dai valori che esso propone e rappresenta nell'ordinamento, soprattutto riguardo ai profili sempre più intensi di protezione interna che gli ordinamenti democratici si stanno dando di fronte a fenomeni di terrorismo interno ed internazionale⁷.

Questi tre elementi rappresentano fattori che ormai vengono a qualificare, presi singolarmente o tutti insieme, qualsiasi ordinamento che consideri la forma d'associarsi in partito un punto qualificante tale da meritare una disciplina di tipo pubblicistico.

⁵ In merito, per un'analisi si parta almeno da: P. Ridola, *Partiti Politici*, in Enciclopedia del diritto, vol. 32, Giuffrè, 1982 e C. Pinelli, *Disciplina e controlli sulla 'democrazia interna' nei partiti*, Padova, Cedam, 1984.

⁶ Si v. almeno: A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti tra rappresentanza e governabilità*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 2007; e il recente S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁷ Si v. almeno: S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola*, Torino, Giappichelli, 2004; ma anche, più specificatamente, A. Buratti, *La condotta antidemocratica dei partiti politici come "illecito costituzionale"*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 2, 2003.

Prescindere da ciò, nel momento in cui si torna a parlare di una regolazione giuridica del partito politico, rischia di essere, quindi, al tempo stesso miope, in quanto incapace di contestualizzare la potenziale nuova disciplina italiana nel contesto delle altre esperienze di democrazia pluralistica, ma anche illusorio, in quanto incapace di dare alla potenziale nuova regolamentazione una prospettiva concreta, tale da tenere alla prova del reale.

3. Su questa base, dunque, si possono evidenziare alcune linee per una disciplina del partito politico anche nel nostro ordinamento, che tenga conto, appunto, tanto delle peculiarità del caso italiano, soprattutto di quello più recente, quanto del consolidato in tema che l'esperienza del diritto comparato può mostrare.

La prima considerazione riguarda proprio il legame tra il finanziamento pubblico dei partiti e la loro natura posto che la recente riforma della contribuzione pubblica alla politica, con l'obiettivo innanzitutto di garantire la trasparenza e la correttezza della gestione contabile dei partiti, ha visto dapprima drasticamente ridurre il finanziamento dei partiti riguardo alla disciplina dei rimborsi elettorali tramite la legge 6 luglio 2012, n. 96 e poi, con la legge di conversione n. 13 del 2014 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, ha visto abolire l'intero finanziamento pubblico diretto dei partiti politici, sostituendolo con un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Questa riforma, con la riduzione parziale dei contributi diretti - che verranno a cessare completamente soltanto nel 2017 - ha vincolato, infatti, l'accesso alla contribuzione al rispetto di alcuni requisiti di trasparenza e democraticità da parte dei partiti politici, tra i quali, ad esempio: l'adozione da parte dei partiti di statuti recanti necessari elementi procedurali e sostanziali che garantiscano la democrazia interna nei partiti; l'istituzione di un registro dei partiti politici ai fini dell'accesso ai benefici; la pubblicizzazione tramite internet per ciascun partito delle informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci; la riduzione delle risorse loro spettanti per i partiti che non rispettano le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive; l'assoggettazione a IMU degli immobili dei partiti politici.

Dunque, nel pieno rispetto di quanto da tempo altri ordinamenti prevedono in tema di regolamentazione del fenomeno partitico⁸, si potrebbe dire che questo basterebbe a qualificare già da ora l'esistenza di una normativa che disciplina soggetti che, da sempre "sregolati", non si sono

⁸ Cfr. F. Di Mascio e D. R. Piccio, *La regolazione dei partiti in prospettiva comparata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, testo in corso di pubblicazione, 2015.



mai voluti davvero regolare⁹. E ciò è vero, nel senso che, nonostante vi siano partiti che preferiscano qualificarsi, ancora, come “non-partiti”, proprio la normativa che ha progressivamente abolito il finanziamento pubblico ha fatto emergere la necessità che il restante finanziamento pubblico fino al 2017, e quello privato che poi da solo vi sarà, debba comunque essere vincolato da una disciplina e da regole minime.

Tuttavia, resta da chiedersi se ciò riuscirà a mantenere l'esistenza di una disciplina legislativa minima dei partiti, introdotta come noto in un periodo assai difficile e complesso di fronte alla crisi della rappresentanza politica anche in ragione dei gravi fenomeni di corruzione e malversazione nell'uso dei fondi pubblici emersi di recente, in assenza di un finanziamento di tipo pubblicistico che incentivi, tuteli e protegga l'esistenza della regolamentazione giuridica degli stessi, a maggior ragione di fronte ad una disciplina costituzionale del partito politico così ampia e lasca.

Non è irrealistico infatti considerare che non sarà semplice giustificare l'esistenza di questa disciplina minima dei partiti, tenuta in piedi progressivamente soltanto da un finanziamento sempre più di tipo privatistico, se essa non potrà vedersi corroborata da una qualche forma di finanziamento o di sostegno pubblico a conferma della funzione di tipo pubblicistico dei partiti negli ordinamenti di democrazia pluralista. D'altronde: se c'è riconoscimento pubblico, è difficile dire che non vi debba essere (pure) finanziamento pubblico. Altrimenti, per coerenza, si dovrebbe imboccare la strada di una modifica dell'art. 49 della Costituzione in modo tale da ridurre la funzione prevista in Costituzione dai partiti politici.

La seconda considerazione riguarda la vita interna dei partiti, il tema della democrazia nei partiti. Si può pensare, infatti, che si potrebbero usare la democrazia interna e la trasparenza come principi ai quali vincolare i partiti politici, seguendo in tal senso la normativa già presente in molti Paesi dell'Unione europea, anche alla luce del rapporto GRECO sul finanziamento dei partiti politici.¹⁰

Questa soluzione effettivamente presenta molti pregi, soprattutto se la democratizzazione interna, ad esempio tramite l'uso di primarie regolate con legge, venisse promossa con incentivi economici; che è poi l'unico modo per favorire, senza obbligare nessuno, ad intervenire nella vita

⁹ Sul finanziamento pubblico come “arma” di pressione per una regolamentazione giuridica dei partiti politici, si v. F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in Quaderni costituzionali, 1988, 3, 487 ss. Cfr. più di recente: G. Cerrina Ferroni, *Partiti politici: Una regolazione giuridica?*, in Rassegna parlamentare., 2012, 2, 253 e ss.

¹⁰ Cfr. Rapporto GRECO sulla trasparenza del finanziamento dei partiti in Italia, disponibile al link: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf)



interna dei partiti per dare una maggiore trasparenza interna, migliorando tanto la selezione delle candidature quanto la trasparenza dei modi di accesso interni alla competizione politica. Sarebbe difficile pensare, infatti, di poter utilizzare i vincoli interni ai partiti attraverso l'analisi del rispetto di quanto previsto dai loro statuti, non da ultimo perché in non pochi casi questi rappresentano dei meri simulacri formali, del tutto irrealistici¹¹.

Eppure, anche qui, questa soluzione può essere praticata soltanto se il partito politico mantiene tanto la funzione prevista ex art. 49 Cost. quanto, a maggior ragione, si riconosce la leva economica del sostegno pubblico come uno strumento per migliorare la qualità dei partiti rendendoli tutti, in un modo migliore, democratici.

La terza considerazione, infine, riguarda la stessa formulazione volutamente generica dell'art. 49 della Costituzione. Questa potrebbe essere rivista in modo tale da rafforzare la natura e le funzioni dei partiti politici nell'ordinamento (e non soltanto lungo il versante del diritto dei cittadini di associarsi in partiti, come ricordato nell'ordinanza n. 79/2006 e poi nella sentenza n. 120/2009 della Corte costituzionale), in modo tale da confermare senza dubbi tanto quella legittimazione che li ha portati storicamente a ritenere "di poter coprire e legittimare le stesse istituzioni dello Stato"¹² senza tuttavia stavolta appropriarsene¹³, quanto per favorire un radicamento più corretto, perché più controllato e più trasparente, della loro funzione nell'ordinamento costituzionale¹⁴, in modo tale che, su una base costituzionalmente più forte, si possa pretendere dai partiti politici, e dal loro sistema, attraverso una più stringente regolamentazione una qualificazione molto maggiore, secondo quanto è avvenuto di recente in molte democrazie (ad esempio, in Spagna).

Tutte queste considerazioni possono avere una loro forza, tuttavia, soltanto se esse saranno precedute da una premessa: ossia che questo tema acquisirà una vera attualità, diventando una priorità politica, solo se nel frattempo funzionerà la strategia di approvare il prima possibile una legge elettorale fondata sui partiti (e non sulle coalizioni), quanto mai necessaria per rilegittimare le istituzioni a quasi un anno e mezzo dalla sentenza della Corte n. 1 del 2014 sulla legge elettorale. Infatti è soltanto nella tempestiva approvazione di una legge che rende i singoli partiti e

¹¹ In questo risalta la differenza con i partiti del 1948 che potevano essere addirittura analizzati attraverso i loro statuti. Cfr. L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache Sociali*, n. 1, 1948.

¹² Si v. G. Amato, *Per i sessanta anni della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, vol. 58, 2008, pp. 159 e ss.

¹³ Cfr. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹⁴ Sulla funzione che i partiti svolgono nell'ordinamento, si v. E. Rossi, e L. Gori, (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Pisa, Edizioni Plus, 2011. Ma anche, P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Esi, 2012.



non più le coalizioni i soggetti politico elettorali decisivi del sistema che può - anzi deve – trovare la forza il sistema politico per dare anche al nostro Paese finalmente una disciplina legislativa completa e penetrante ai partiti politici.