

Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle “multe a cinque stelle”*

di Giovanni Savoia **
(19 febbraio 2016)

C'è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d'antico, direbbe il poeta.

Pur dominato dalla discussione sulle unioni civili, il dibattito politico delle scorse settimane ha fatto registrare la riemersione di un tema che ciclicamente torna d'attualità, per poi risprofondare negli abissi della dimenticanza collettiva.

Stiamo parlando della regolazione legislativa dei partiti e di quel famigerato articolo 49 della Costituzione al quale molti, a parole, dicono di voler dare finalmente attuazione.

Qualcosa *d'antico*, si diceva. Se si osserva il duro scambio di battute avvenuto tra il Partito democratico e il Movimento 5 Stelle sul punto, pare infatti di rivedere – sia pur con toni e stili assai diversi – il vigoroso scontro che si produsse, fin dall'Assemblea costituente, tra la Democrazia cristiana e il Partito comunista: la prima fautrice di una disciplina attuativa dell'art. 49, che prevedesse regole di democrazia interna ai partiti; il secondo acceso avversario di tale proposta, timoroso di indebite interferenze sulla propria organizzazione interna.

Oggi l'occasione di dibattito l'ha fornita la notizia che il Movimento 5 Stelle applicherà una sorta di “sanzione” pecuniaria – in misura pari a 150mila euro – ai consiglieri comunali che verranno eletti alle prossime elezioni amministrative del Comune di Roma, nel caso violassero gli impegni contenuti in una specie di “codice” del candidato. Ha rivelato, infatti, il quotidiano *La Stampa* (8 febbraio 2016, articolo a firma di Jacopo Iacoboni) che ai candidati consiglieri comunali è stato richiesto di firmare un documento in dieci punti, contenente una serie di obblighi di condotta cui attenersi durante il corso della consiliatura comunale, pena l'irrogazione di tale “multa”. Questo, secondo quanto riportato dal quotidiano torinese, il punto del documento in questione: *“Il candidato accetta la quantificazione del danno d'immagine che subirà il M5S nel caso di violazioni dallo stesso poste in essere alle regole contenute nel presente codice e si impegna pertanto al versamento dell'importo di 150mila euro, non appena gli sia notificata formale contestazione a cura dello staff coordinato da Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio”*. E in un'intervista rilasciata al *Corriere della sera* del 9 febbraio 2016, il vicepresidente della Camera dei deputati ed esponente di punta del Movimento, Luigi Di Maio ha confermato che il Movimento adirà le vie legali in caso di mancato versamento spontaneo della predetta somma, ricordando peraltro che simile iniziativa fu adottata in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo del 2014. Come si intende facilmente, l'occasione è data dalle elezioni comunali di Roma, ma il significato è di portata nazionale.

Scandalizzata la reazione del Partito democratico, che ha rilanciato l'iniziativa di una legge sui partiti a tutela del dissenso interno. Da par sua, il Movimento 5 Stelle ha tacciato di fascismo tale proposta, nel timore di doversi conformare a un modello rigido e regolato di partito a cui è sempre stato refrattario.

* Scritto sottoposto a *referee*.

Tra le dichiarazioni dei partiti e i numerosi commenti sui giornali, la notizia suscita interesse anche per il costituzionalista.

Se, infatti, quella dei c.d. grillini può superficialmente apparire come una *boutade* propagandistica, in linea del resto con una narrazione tesa tutta a delegittimare ormai da anni i partiti e a indicare come incontaminati, e dunque meritevoli di fiducia da parte dei cittadini, solo i “portavoce” del Movimento 5 Stelle, essa tuttavia richiede una riflessione più profonda, perché pone direttamente in discussione due capisaldi su cui si è fondata, e tuttora si fonda, la nostra Repubblica parlamentare: il divieto di mandato imperativo e il ruolo dei partiti politici.

I due profili si tengono strettamente, come la migliore dottrina ha da tempo riconosciuto. Troppo spesso infatti, in passato, si è contrapposto il principio (democratico) dell’art. 49 Cost. a quello (liberale) del divieto di mandato imperativo, in gran parte dando prevalenza al primo e restringendo l’area applicativa del secondo. Nella c.d. Prima Repubblica, con un sistema di partiti forte e strutturato, questo sbilanciamento a favore del ruolo che i partiti politici giocavano nell’agone del confronto democratico era inevitabile. Molto meno scontato lo è al giorno d’oggi, in cui i partiti appaiono fragili, se non smarriti e sempre più frammentati in gruppuscoli privi di identità e poveri di consenso.

Pare, dunque, preferibile, in un’ottica di interpretazione sistematica delle diverse disposizioni della Costituzione, compiere un’opera di integrazione tra l’art. 49 e l’art. 67, che non vada a scapito dell’uno o dell’altro principio. E tale interpretazione convergente e unitaria si può manifestare solo nella realizzazione del metodo democratico all’interno dei partiti e dei gruppi parlamentari. Come è stato ben sottolineato, da entrambi gli articoli discende “l’esigenza di una legislazione di garanzia delle minoranze e del dissenso politico, sia entro i partiti che entro i gruppi” (Zanon).

Se, infatti, l’art. 67 Cost. garantisce il singolo parlamentare da eventuali ripercussioni sul proprio *status* a causa di comportamenti non conformi alle direttive del gruppo (o del partito di riferimento), non così avviene anche con riguardo a “sanzioni” di carattere politico irrogate dal partito di appartenenza: sicché non vi è necessariamente una contraddizione tra libertà del mandato e disciplina di partito. In altri termini, il singolo parlamentare, grazie all’art. 67 Cost., non cesserà dal mandato né potrà essere revocato dai propri elettori in caso di dissenso rispetto alla linea politica del proprio partito o gruppo di appartenenza. Tuttavia, egli potrà incorrere in conseguenze di natura politica, come l’espulsione dal gruppo o dal partito, o la non ricandidatura alle elezioni successive, le quali conseguenze – appunto perché di carattere politico – non incidono minimamente sullo *status* giuridico di membro del Parlamento, che poi è ciò che l’art. 67 intende proteggere.

E all’obiezione che, in questo modo, i singoli appartenenti al gruppo parlamentare si vedrebbero comunque sottoposti alle oligarchie di partito, senza la possibilità concreta ed effettiva di veder riconosciuta la propria posizione di dissenso all’interno del gruppo e/o del partito, si può agevolmente rispondere affermando che ciò non si verificherebbe se vi fosse una reale democrazia nei partiti, a tutela delle minoranze e del dissenso interno.

Del tutto opposta pare la posizione del Movimento 5 Stelle, che vorrebbe archiviare sistema dei partiti e divieto di mandato imperativo. In questo caso, infatti, la “sanzione” non è politica, ma economica, e ciò crea rilevanti profili problematici perché sposta su un piano che non è politico una dialettica che si dovrebbe contenere tutta all’interno dei rapporti di partito.

È infatti evidente che altro è reprimere comportamenti non conformi alla linea ufficiale del partito attraverso “sanzioni” di carattere squisitamente politico, come la revoca di cariche interne, la mancata ricandidatura alle successive elezioni, l’espulsione dal partito; altro è “ricattare” l’eletto con lo spauracchio di una misura pecuniaria di notevole entità, che pare avere l’unico scopo di addomesticare ai vertici del partito i componenti del gruppo. Se a questo si aggiunge la totale inesistenza di controlli su tali vertici, peraltro neppure legittimati da congressi, assemblee o elezioni di alcun tipo, si ha un quadro chiaro della concezione di democrazia che viene propugnata.

Invero, un sistema democratico di qualità non abbisogna di truppe obbedienti a pochi capi indiscussi, ma anzi richiede discussione e confronto allo scopo di individuare la decisione migliore per la collettività. Vincolare i parlamentari al mandato ricevuto significherebbe privarli di uno strumento fondamentale dell’arte politica, ancorché da troppo tempo oltraggiato, che è il compromesso.

Ecco che allora emerge in tutta la sua necessità l’esigenza di una regolazione dei partiti, che, nella più ampia libertà, tuteli la manifestazione interna del dissenso e garantisca procedure efficaci e trasparenti nella scelta della linea politica e delle cariche direttive.

Certo, se in oltre quarant’anni di c.d. Prima Repubblica, quando i partiti erano fortemente strutturati e sull’attuazione dell’art. 49 venivano scritti libri e organizzati convegni, non si è riusciti ad approvare una legge sui partiti, non c’è da essere troppo fiduciosi che oggi si possa concludere questa annosa vicenda con un lieto fine. E i timidi tentativi in questa direzione – prima con la Legge n. 96/2012, e poi con il d.l. 149/2013 – limitati peraltro al tema del finanziamento, non possono essere considerati sufficienti.

C’è anzi da scommettere che, dopo questo fuoco di paglia, la legge sui partiti si inabisserà nuovamente, per poi fare nuovamente capolino, in un futuro prossimo o remoto, alla luce del dibattito politico.

** Dottore di ricerca in *I problemi della legalità* (indirizzo: diritto costituzionale) presso l’Università Cattolica del S. Cuore di Milano.