

Appena “tornata” e già diffidata: la Democrazia cristiana senza pace (e i partiti senza regole)*

di Gabriele Maestri **
(23 luglio 2012)

SOMMARIO: 1. Il “ritorno” della Dc “mai morta” (e prime considerazioni sul “diritto dei partiti”). – 2. La diffida da parte di una Dc combattiva, ma “mai riconosciuta”. – 3. La continuità tra Dc e Ppi: è possibile far nascere un partito senza atto costitutivo? – 4. Quali regole per i partiti?

Non aveva nemmeno fatto in tempo a “ritornare”, con tanto di Consiglio nazionale “autoconvocato” per ripristinare gli organi del partito: nel giro di qualche giorno la Democrazia cristiana è stata subito diffidata da un’altra Democrazia cristiana. Entrambe si ritengono il partito di De Gasperi e finiscono per delegittimarsi a vicenda, ma è tutto meno che scontato che una delle due possa avere ragione. L’ennesima puntata della *querelle* della storia democristiana, peraltro, è ambientata in un periodo in cui la politica e la dottrina hanno riaperto i riflettori sulla “democrazia interna” dei partiti, rinnovando la necessità di dare attuazione all’art. 49 Cost. predisponendo, per esempio, una serie di regole che tutte le formazioni politiche sono chiamate a rispettare, anche con riguardo alla loro costituzione e (per quanto interessa qui) alla loro estinzione.

1. *Il “ritorno” della Dc “mai morta” (e prime considerazioni sul “diritto dei partiti”)*

L’ultimo tentativo di “risvegliare” politicamente l’esperienza della Democrazia cristiana, rispettando allo stesso tempo una continuità anche giuridica con il partito fondato nel 1942, può essere datato 30 marzo 2012. Per quel giorno, infatti, era stata convocata una riunione del Consiglio nazionale della Dc (indirizzata ai consiglieri eletti nel 18° congresso del 1989 e consiglieri di diritto, in base all’ultima versione dello statuto) al fine, tra l’altro, di riaprire il tesseramento, ripristinare gli organi nazionali del partito e convocare il nuovo congresso: alla riunione si era giunti per «autoconvocazione» (in base all’art. 22, ult. Comma dello statuto) ad opera di Clelio Darida, primo firmatario di una precedente richiesta di convocazione dell’organo (e consigliere anziano dello stesso dopo la morte di Remo Gaspari) e della convocazione si era data notizia mediante un annuncio sulla *Gazzetta Ufficiale*¹.

Il percorso che ha portato a questo singolare atto può essere ricostruito attraverso alcuni articoli di cronaca che si sono occupati della vicenda e interventi di persone in qualche modo legate a quell’esperienza politica. Già nell’ordine del giorno di quella seduta del Consiglio nazionale, in effetti, si prefigurava l’approvazione di «un documento politico che tracci il percorso dell’illegittima liquidazione della Democrazia Cristiana»: la convocazione, dunque, avrebbe puntato a “rimuovere” gli effetti di una serie di atti che avrebbero posto fine alla Dc “storica”. In alcuni testi², pubblicati prima e dopo la riunione sopra ricordata, si

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ L’annuncio della convocazione si legge sulla G.U., parte II, n. 31 del 13 marzo 2012, tra gli «Annunzi commerciali – Convocazioni di assemblea».

² V. un lancio Ansa del 9 marzo (<http://www.dccampania.eu/2012/03/16/il-comunicato-stampa-dellansa>), un articolo del sito *Epicentro* (www.epicentrobenevento.it/vedicomunicato.php?Id=22743) e uno del *Giornale* (www.ilgiornale.it/interni/resuscita_democrazia_cristiana_darida_convoca_consiglio_nazionale/17-03-2012/articolo-id=577816); a riunione già svolta, vanno considerati una nota del nuovo consigliere Ettore

fa espresso riferimento alla sentenza della Corte di cassazione³ che, alla fine del 2010, ha di fatto concluso una vicenda giudiziaria sorta nel 2002, che ha visto opporsi varie formazioni politiche che si richiamavano tutte quante (politicamente o anche giuridicamente) all'esperienza democristiana e rivendicavano per sé il diritto all'uso indisturbato dello scudo crociato e della stessa denominazione «Democrazia cristiana».

La sentenza citata, che confermava in sostanza il precedente pronunciamento della Corte d'appello di Roma⁴, secondo gli "autoconvocati" avrebbe dichiarato che la Democrazia cristiana non è mai stata sciolta, poiché solo il Consiglio nazionale avrebbe avuto potere di farlo, mentre non si è mai espresso in tal senso: sulla base di ciò, il gruppo ha ritenuto di potere "riattivare" un partito che, a quanto pare di capire, sarebbe rimasto "dormiente" per quasi vent'anni; in particolare, il Consiglio nazionale autoconvocato ha proceduto alla ricostituzione di varie cariche (a partire dal segretario politico Gianni Fontana)⁵ per avviare, da lì, le procedure per il nuovo tesseramento e la celebrazione di un nuovo Congresso nazionale.

Poste queste premesse (non prive, in effetti, di un certo fascino), è più che lecito dubitare che il percorso iniziato il 30 marzo possa dare i risultati sperati: ciò per varie ragioni, alcune meramente formali (ma non per questo di poco conto), altre sostanziali. Tutti questi motivi, per la verità, sono inevitabilmente legati all'attuale natura dei partiti politici italiani: come è noto, si tratta di associazioni non riconosciute ex art. 36 c.c., cui dunque si applicano direttamente le scarsissime norme ad esse dedicate del codice civile e – come dottrina e giurisprudenza ampiamente consolidate riconoscono ormai pacificamente – indirettamente le norme compatibili dettate per le persone giuridiche private⁶. Il "diritto dei partiti", dunque, attualmente non differisce pressoché in nulla da quello di una qualunque associazione (quale può essere un sindacato o un club sportivo), benché l'art. 49 Cost. riservi ai partiti un ruolo di assoluta rilevanza all'interno della società⁷.

Dal momento che, per prassi e per necessità (essenzialmente di tipo economico), i partiti si costituiscono seguendo le regole previste per le associazioni, dunque con la forma dell'atto pubblico, dotandosi di atto costitutivo e statuto, nel "diritto dei partiti" rientra certamente il rispetto dello statuto per tutte le operazioni che riguardino la vita interna del partito. Gli "autoconvocati" della Dc si richiamano, in effetti, più volte al rispetto delle norme statutarie, eppure loro stessi sembrano essere incorsi in alcune violazioni dello

Bonalberti pubblicata sul sito *Insieme* (www.insiemeweb.net/?post_id=2576) e un nuovo articolo, più esteso, pubblicato dal *Giornale* (www.ilgiornale.it/interni/la_misteriosa_riunione_dc_che_toglie_sonno_centristi/18-04-2012/articolo-id=583532). La citazione di dette fonti, naturalmente, non comporta alcuna accettazione (o dichiarazione di esattezza) del loro contenuto.

³ Cass., sez. un. civ., 9 novembre - 23 dicembre 2010, n. 25999, pres. Vittoria, est. Ceccherini. Per consultare il testo, fare riferimento al link http://www.cortedicassazione.it/Documenti/25999_12_2010.pdf.

⁴ C. App. Roma, sez. spec. prop. ind., 11-23 marzo 2009, n. 1305, pres. Durante, g.rel. Roberti.

⁵ In particolare, sono stati eletti Giovanni Fontana come segretario politico e Silvio Lega come presidente del Consiglio nazionale (Darida è stato acclamato presidente onorario dello stesso organo), mentre per la segreteria amministrativa è stato designato Alessandro Duce.

⁶ Tra le prime pronunce in materia, v. Pret. Vicenza, (ord.) 17 gennaio 1972, Acli c. Federaccli, in *Giur. it.*, 1972, I, sez. 2, col. 534 ss.; Pret. Roma, (ord.) 17 aprile 1979, Galluppi c. Psi, in *Giust. civ.* 1979, 1, pp. 1323 ss., con annotazione di C. GIANNATTASIO (p. 1327); Cass., sez. I civ., 22 giugno 1985, n. 3769, soc. Austria Tabakwarke GmbH c. Veronesi e Istituto nazionale per lo studio e la cura dei tumori, in *Dir. inf.*, 1985, pp. 695 ss. (per l'estensione del diritto all'identità personale); V. Trib. Roma, (ord.) 26 aprile 1991, n. 9043, pres. Delli Priscoli, Partito comunista italiano c. Partito democratico della sinistra, in *Corr. giur.*, 1991, 8, pp. 842 ss. (probabilmente il caso più importante in tema di partiti politici). Per la dottrina, v. soprattutto F. GALGANO, *Associazioni non riconosciute e comitati*, in A. SCIALOJA- G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*. Art. 36-42, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976, p. 128.

⁷ È proprio in virtù di questo ruolo, tuttavia, che l'ordinamento finisce per riconoscere ai partiti una tutela "rafforzata" rispetto ad altri enti di fatto riguardo ad alcuni diritti, a partire dal diritto alla denominazione (che comprende anche il diritto alla sigla e al simbolo) poiché deve essere garantita la corretta individuazione delle varie formazioni politiche da parte degli elettori. In proposito, v. Trib. Roma, (ord.) 26 aprile 1991, n. 9043, cit. 843.

statuto. Se c'è chi, tra coloro che sono riconducibili al Partito popolare italiano (o, meglio, all'associazione politico-culturale in cui di fatto il Ppi si è trasformato dopo la sospensione della sua attività politica con la "confluenza" nella Margherita), lamenta irregolarità nelle formalità della convocazione e nella formazione delle deliberazioni⁸, certamente non può sfuggire come, tra le competenze che l'art. 79 dello statuto attribuisce al Consiglio nazionale, ci siano effettivamente l'elezione del presidente, del segretario amministrativo e della Direzione nazionale – cosa che, in effetti è avvenuta nella riunione del 30 marzo – ma di sicuro non l'elezione del segretario politico (e, a rigore, nemmeno lo scioglimento del partito, di esclusiva prerogativa del Congresso nazionale, a differenza di quanto prospettato dagli stessi "autoconvocati"). È pur vero che l'art. 76 dello statuto prevede che sia proprio il Consiglio nazionale a eleggere il (nuovo) segretario politico «[i]n caso di impedimento, di dimissioni o di decadenza» di chi in precedenza ricopriva quella carica (e gli "autoconvocati" devono avere ritenuto di trovarsi in quello stato, se non altro perché l'ultimo segretario della Democrazia cristiana "storica", Mino Martinazzoli, era morto da alcuni mesi); non è affatto scontato, tuttavia, che una delle condizioni citate dall'art. 76 si sia effettivamente verificata.

Si innesta qui una questione sostanziale della massima importanza. Nella lunga vicenda giudiziaria che ha interessato le formazioni di ispirazione democristiana (e che ha radici ancora più risalenti rispetto al "filone" chiuso dalla sentenza di Cassazione del 2010, essendo nata nel 1998, dopo la costituzione della «Democrazia cristiana» di Flaminio Piccoli)⁹ si è più volte tentato di mettere in discussione la legittimità del "passaggio" dalla Dc al Ppi, attraverso varie argomentazioni. Nel 2009 la Corte d'appello di Roma era effettivamente giunta a questa conclusione, sostenendo che «il mutamento di denominazione è intervenuto ad iniziativa di organo incompetente a disporre la modifica statutaria, senza il rispetto delle procedure previste dallo stesso statuto»: il fatto che a decidere il cambiamento di nome sia stata un'assemblea di coordinatori e dirigenti del partito (e solo dopo, in sede di sostanziale conferma, la Direzione e il Consiglio nazionale), mentre la modifica dello statuto (nella quale il cambio di nome si risolve) è di esclusiva competenza del Congresso nazionale rappresenta un vizio talmente grave che «la delibera relativa deve definirsi inesistente».

L'irregolarità del processo con il quale si era scelto di cambiare il nome del partito è palese¹⁰, ma occorre riflettere con attenzione sulle effettive conseguenze dell'inesistenza

⁸ Costoro, in particolare, si dolgono perché la convocazione sarebbe avvenuta esclusivamente mediante pubblicazione della stessa sulla *Gazzetta Ufficiale* (e non personalmente) e contestano la validità delle deliberazioni, dal momento che gli intervenuti sarebbero stati all'incirca 30, assai meno della maggioranza dei consiglieri (nel 1994 erano 180, ma occorrerebbe verificare il numero effettivo dei componenti, eliminando i defunti e gli iscritti a partito incompatibile con la Dc). Non c'è, tuttavia, unanimità sulla fondatezza di queste doglianze: lo statuto, in effetti, non prevede che la convocazione sia comunicata personalmente, né fissa per il Consiglio nazionale alcun *quorum* deliberativo (ma a rigore non lo prevede nemmeno per il Congresso e non è immaginabile che una delibera congressuale sia valida avendo un numero di votanti inferiore alla metà dei delegati); in ogni caso, gli autoconvocati sembrano avere seguito le procedure previste dal codice civile per la convocazione dell'assemblea ordinaria delle società per azioni, che non prevede né la convocazione personale, né alcun numero legale.

⁹ Per una ricostruzione decisamente analitica dell'intera vicenda giudiziaria, comprensiva anche di quanto è accaduto tra il 1994 e il 1998 (in particolare, il contenzioso tra Buttiglione e Bianco e gli "accordi di Cannes" tra i Popolari-gonfalone e il futuro Cdu), sia consentito rinviare a G. MAESTRI, *Scudo (in)crociato: le dispute sul simbolo della Democrazia cristiana a una svolta definitiva?*, in *Federalismi.it*, n. 11/2011, 1° giugno 2011.

¹⁰ A dire il vero, nel verbale della Direzione nazionale del 21 gennaio 1994 si legge che «il 18° Congresso del Partito ha delegato poteri di riforma statutaria al Consiglio Nazionale, il quale a sua volta della seduta del 9/10 gennaio 1992 ha sulla base di tali poteri introdotto nello Statuto del Partito la norma transitoria e statuisce "La Direzione Nazionale è autorizzata ad adottare decisioni atte ad assicurare la continuità degli organi e di coordinamento tra il regime vigente e quello prefigurato fino al riordino definitivo delle norme statutarie ed all'approvazione dei regolamenti attuativi"». In questo senso, qualcuno potrebbe argomentare che la deliberazione del cambio di nome approvata dalla Direzione nazionale sarebbe in linea con l'autorizzazione concessa con la norma transitoria statutaria del 1992 e, dunque, non si dovrebbe discutere

della delibera. Il fatto che tanto gli autoconvocati, quanto molti di coloro che hanno tentato negli anni di ridare vita all'esperienza democristiana sottolineino con forza che «la Dc non è mai morta» sottintende che il passaggio dalla Democrazia cristiana al Partito popolare italiano è stato interpretato come la costituzione di un nuovo soggetto politico e giuridico, a seguito dello scioglimento di una formazione preesistente: l'affermazione sarebbe corroborata dalle numerose occasioni (documenti, discorsi, riunioni di organi di partito) in cui, prima e dopo "l'avvento" del Ppi viene utilizzata l'espressione «nuovo partito» per designare l'auspicata, imminente o avviata esperienza del Partito popolare.

Quei termini, in effetti, ricorrono di frequente, ma non può sfuggire che in nessuno degli atti da considerare (verbali di assemblee, della Direzione nazionale e del Consiglio nazionale) si fa mai cenno alla costituzione di un nuovo soggetto, né tanto meno allo scioglimento della Dc (che nessuno chiede), ma soltanto alla modifica della denominazione, sicuro elemento di novità ma nell'assoluta continuità giuridica. Non si potrebbe dunque configurare alcuna cesura nella transizione tra Democrazia cristiana e Partito popolare italiano; di quest'ultimo non esiste alcun atto costitutivo, gli iscritti alla Dc non hanno bisogno di iscriversi alla "nuova" formazione¹¹ e i dirigenti del partito, sino al successivo congresso, rimangono immutati.

Con queste premesse, la conseguenza della dichiarazione di inesistenza operata dalla Corte d'appello non sarebbe certamente la "resurrezione" della Democrazia cristiana (non essendo questa mai "morta"), ma nemmeno l'invalidità o l'inopponibilità di tutti gli atti successivamente compiuti dal Ppi: come unico effetto di questa parte di sentenza, si dovrebbe concludere che il Partito popolare italiano, tuttora esistente, ha in realtà mantenuto in tutti questi anni e continua a mantenere la denominazione originaria di «Democrazia cristiana», sostituita in modo irregolare. Ciò comporterebbe che la Dc non solo continuerebbe ad esistere, ma sarebbe proprio lo stesso Ppi, correttamente rappresentato – dopo le segreterie, legittimamente instaurate, di Rocco Buttiglione, Gerardo Bianco e Franco Marini – dal segretario politico Pierluigi Castagnetti e dal tesoriere Luigi Gilli, tuttora in carica (in una sorta di *prorogatio*) dopo la sospensione dell'attività politica del partito. Non si potrebbe parlare, dunque, né di impedimento del segretario politico, né di dimissioni, ma soprattutto non si può parlare di decadenza, dal momento che lo statuto della Democrazia cristiana non prevede, per il solo segretario politico, specifici motivi di decadenza, né risulta che Castagnetti abbia ricoperto dal 2002 ad oggi incarichi che, anche solo in via di prassi, avrebbero richiesto le sue dimissioni da segretario (ad esempio, la Presidenza del Consiglio dei ministri).

Vista la dichiarazione di inesistenza della delibera, poi, è lecito interrogarsi sul destino degli atti compiuti dal partito successivamente alla delibera in questione. Qualcuno infatti potrebbe sostenere – e, di fatto, i "rinnovatori" della Democrazia cristiana puntano proprio

la validità. È però molto discutibile la scelta la qualificazione del cambio di denominazione come decisione atta «ad assicurare la continuità degli organi e di coordinamento tra il regime vigente e quello prefigurato», trattandosi di una scelta che va ben oltre il semplice coordinamento tra regimi partitici; né sembra che possa sanare le irregolarità il successivo intervento del Consiglio nazionale, se non altro perché è difficile immaginare che la delega alla riforma statutaria possa perdurare per quasi cinque anni, senza che peraltro siano rinvenibili indicazioni perlomeno sommarie sull'estensione di tale delega (e, in particolare, sul fatto che essa possa riguardare anche il cambio del nome del partito).

¹¹ Al contrario, nella già ricordata Direzione nazionale del 21 gennaio 1994, il segretario politico Martinazzoli informa l'organo «di aver notificato ai membri del Partito che hanno promosso la Costituzione del Centro Cristiano Democratico [...] la cessazione dell'appartenenza al Partito», in applicazione dell'art. 8 dello statuto, ove si prevede che «Non possono essere iscritti al Partito coloro che [...] aderiscano ad associazioni o movimenti aventi finalità politiche o ideali contrastanti con quelle del Partito». Se il segretario politico ha bisogno di compiere questo atto, significa inevitabilmente che anche coloro che il 18 gennaio – contemporaneamente alla prima decisione dell'Assemblea Dc di mutare il nome – avevano scelto di dare vita al Ccd erano considerati iscritti al Ppi - ex Dc, almeno fino al momento della notifica della cessazione di appartenenza al partito.

a questo – che la dichiarazione di inesistenza, avendo per natura valore *ex tunc*, sarebbe in grado di travolgere tutti gli atti del Ppi successivi alla delibera (a partire dall'accordo stipulato con il Ccd per la divisione del patrimonio che era stato della Dc e dal "patto di Cannes" tra Bianco e Buttiglione, ma il discorso potrebbe facilmente allargarsi ad ogni altro atto compiuto dal partito e non necessariamente di natura economica) in quanto compiuti da quel soggetto con un determinato nome, mentre il nome corretto avrebbe dovuto essere un altro. Se fosse valida questa ipotesi, davvero si avrebbe un "azzeramento" di quanto fatto dal Ppi dal 1994 ad oggi e si dovrebbe ripartire proprio dalla fine di gennaio di quell'anno.

Un'ipotesi di questo tipo, tuttavia, sarebbe difficilmente sostenibile, per una serie di ragioni. È difficile inquadrare il caso in esame in una delle ipotesi di invalidità degli atti: manca ogni spazio, infatti, per individuare delle nullità speciali (che non sono previste dalle norme giuridiche) o la violazione di norme imperative, né tanto meno per ritenere illeciti la causa o i motivi dei vari atti giuridici (in caso di illecito, l'atto sarebbe stato nullo a prescindere dal cambio irregolare di denominazione); non si può poi configurare la mancanza dei requisiti essenziali ex art. 1325, in particolare per quanto riguarda il consenso, la causa e l'oggetto (anche qui, la nullità si sarebbe prodotta a prescindere dal mutamento di denominazione). Si potrebbe forse parlare di un vizio legato alla forma, limitatamente agli atti per cui la legge prescrive la forma scritta, per cui il contenuto dell'atto (dunque anche il nome di uno dei contraenti) in effetti non rispecchia la realtà, ma sembra davvero sproporzionato configurare questa costruzione come una nullità. A monte, poi, una considerazione logica è opportuna: se davvero l'inesistenza della delibera di mutamento di nome avesse potuto travolgere gli atti successivi genericamente considerati, la Corte d'appello nel 2009 avrebbe potuto senza problemi dichiarare la nullità del "patto di Cannes", semplicemente sulla base dell'inesistenza della delibera del cambio di nome. I giudici, invece, non l'hanno fatto, limitandosi a dire che l'accordo «non era certamente idoneo a trasferire l'uso di un segno distintivo ma, al più, ad impegnare reciprocamente le sole formazioni politiche che ad esso partecipavano»; si era premesso che il patto «non era stato preceduto da una corretta modifica della denominazione», ma nessuna conseguenza sulla validità dell'atto è stata ricollegata a questa osservazione¹², pertanto è piuttosto azzardato trovare spazi per la nullità conseguente (o "a cascata") degli atti successivi al cambio di nome.

Se si sposta l'attenzione sulle ipotesi tipiche dell'annullabilità, occorre innanzitutto dire che, delle fattispecie previste per legge, non potrebbero in alcun modo considerarsi la violenza, il dolo o l'incapacità; quanto all'errore – unica fattispecie che in parte si avvicina al caso in esame – va notato che l'art. 1429, comma 1, n. 3 c.c. parla di errore essenziale sull'identità quando esso «cade sull'identità o sulle qualità della persona dell'altro contraente, sempre che [...] siano state determinanti del consenso» e non può sfuggire che, nel caso in esame (attenendosi a quanto è stato scritto nelle varie sentenze dai giudici via via intervenuti), le altre parti degli accordi di cui si contesta la "sopravvivenza" erano consapevoli di trattare con il Ppi - ex Dc e proprio con lui volevano trattare, non potendosi sostenere che il diverso nome che il soggetto avrebbe dovuto assumere avrebbe pregiudicato il consenso degli altri contraenti. In più, per rimuovere gli effetti degli atti, sarebbe necessario esperire l'azione di annullabilità e potrebbe farlo, a norma dell'art. 1427 c.c., solo il contraente che ha prestato il consenso viziato da un errore ossia, in questo caso, i soggetti diversi dal Ppi - (ex) Dc, dal momento che quest'ultimo non avrebbe alcun interesse giuridicamente tutelabile¹³.

¹² In effetti, occorrerebbe considerare anche un passaggio successivo della sentenza, in cui i giudici sottolineano che il Ppi, assumendosi in continuità con la Dc "storica", non avrebbe disposto legittimamente dello scudo crociato a favore del Cdu; di questo, tuttavia, conviene parlare nel paragrafo 3, parlando della (im)possibilità di costituire un nuovo partito in mancanza di atto costitutivo.

¹³ Potrebbe invece non porsi il problema della prescrizione, poiché il termine di 5 anni decorre, ex art. 1442, comma 2 c.c. dal giorno in cui è stato scoperto l'errore e, come *dies a quo*, si potrebbe ragionevolmente

Da ultimo, esiste un passaggio procedurale di assoluta importanza, che priva di efficacia l'intera costruzione proposta dalla "riattivata" Dc. L'esistenza di una pronuncia di merito che, sia pure incidentalmente, ha dichiarato l'invalidità della delibera che ha disposto il cambio di nome lascerebbe qualche margine per un'iniziativa simile a quella portata avanti da Darida, dal nuovo segretario Fontana e dagli altri autoconvocati, nel senso che potrebbe dare loro il titolo per far valere in qualche sede l'illegittimità di quell'atto; tuttavia, la sentenza delle Sezioni unite della Cassazione dice a chiare lettere che l'inesistenza della delibera di mutamento del nome *non è opponibile al Ppi*.

Ai Popolari, che lamentano come la Corte d'appello di Roma abbia di fatto invalidato una deliberazione del Ppi, dopo che lo stesso collegio aveva ritenuto inammissibile il suo intervento nel giudizio di secondo grado (impedendone sostanzialmente la difesa), la Suprema corte risponde che «La controversia tra due associazioni, in ordine alla nullità di una deliberazione assunta dagli organi di una terza associazione estranea al giudizio, è utilmente decisa sulla base di accertamenti che acquistano l'efficacia del giudicato soltanto tra le parti, e che non possono in alcun modo essere opposti all'associazione che ha assunto la deliberazione ma non ha partecipato al giudizio». Perché, dunque, l'inesistenza della delibera possa spiegare i suoi effetti anche nei confronti del Partito popolare italiano, sarebbe necessaria una sentenza dichiarativa in tal senso, che accerti quella stessa inesistenza di un giudizio di cui, ovviamente, sia parte anche il Ppi.

Qualcosa di simile aveva fatto, tra la fine del 2001 e l'inizio del 2002, Alessandro Duce, ultimo segretario amministrativo della Democrazia cristiana¹⁴, primo tesoriere del Partito popolare italiano e, fino al 2002, co-gestore del patrimonio ex Dc assieme al nuovo tesoriere dei Popolari, in qualità di tesoriere dei Cristiani democratici uniti (Cdu) di Buttiglione¹⁵: Duce, nello specifico, si era rivolto al Presidente del Tribunale di Roma perché autorizzasse la notificazione per pubblici proclami a tutti i componenti del Consiglio nazionale – eletti dal 18° congresso del 1989 – di un atto di citazione¹⁶ volto a «accertare e dichiarare che non vi sono stati atti deliberativi di scioglimento o messa in liquidazione della D.C.» e che legale rappresentante del partito era, sia pure in regime di *prorogatio*, lo stesso Duce; nella stessa citazione si chiedeva anche di accertare e dichiarare l'appartenenza alla Dc dei suoi beni materiali e immateriali, a partire dalla denominazione e dal simbolo. Ottenuta la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, l'attore aveva pure iniziato un tesseramento e intrapreso azioni nei confronti dei soggetti politici che, a suo dire, utilizzavano legittimamente nome e simbolo della Dc.

In quell'occasione, il tentativo non ebbe fortuna, poiché i giudici negarono a Duce ogni titolo per utilizzare denominazione ed emblema della Democrazia cristiana per impedire ad altri soggetti di farlo¹⁷. Diverso avrebbe potuto essere il discorso se l'ex segretario

considerare la pubblicazione della sentenza della Corte d'appello del 2009 o, a tutto concedere, quella della Cassazione di fine 2010.

¹⁴ Fu nominato proprio dalla Direzione nazionale del 21 gennaio 1994, che aveva appena deliberato di cambio di denominazione.

¹⁵ Ciò in base a Trib. Roma, sez. I civ., (ord.) 24 luglio 1995, pres. Bucci, rel. Macioce (decisione nota come "sentenza Macioce" o, più correttamente, "Macioce-bis", per non confonderla con una precedente ordinanza su cui il giudice era stato chiamato a pronunciarsi all'indomani della rottura tra Buttiglione e Bianco). Va peraltro segnalato che Alessandro Duce ha mantenuto un ruolo nella co-gestione anche quando il posto da tesoriere del Cdu è stato occupato da Gianfranco Rotondi.

¹⁶ La notifica, unitamente alle conclusioni della citazione (datata 15 dicembre 2001), è pubblicata – su autorizzazione del presidente del Tribunale Luigi Scotti, rilasciata il 19 dicembre – sulla *Gazzetta Ufficiale*, parte II del 4 febbraio 2002, n. 29, pp. 16-17; la notifica, oltre che ai componenti del consiglio nazionale, è rivolta a «quant'altri fra gli iscritti alla D.C. in base all'ultimo tesseramento valido alla data del 31 dicembre 1993 in quanto vi abbiano interesse».

¹⁷ Per ripercorrere nei dettagli queste vicende processuali occorre necessariamente rimandare di nuovo a MAESTRI, *Scudo (in)crociato*, cit., pp. 12-18.

amministrativo della Dc, mentre ancora continuava la co-gestione del patrimonio democristiano, avesse potuto contare già allora su una pronuncia come quella della Corte d'appello di Roma del 2009. Gli "autoconvocati" del 30 marzo, dunque, avrebbero dovuto prima rivolgersi al giudice civile per far accertare anche nei confronti del Ppi l'inesistenza o comunque l'invalidità della delibera di mutamento del nome (magari proprio attraverso lo strumento della notificazione per pubblici proclami ai membri ancora viventi del Consiglio nazionale, citando ovviamente *in primis* i Popolari) e, solo dopo aver ottenuto una pronuncia in tal senso, cercare di avviare il procedimento della convocazione del Consiglio così come è stato fatto nelle scorse settimane. Nella situazione attuale, invece, gli "autoconvocati" si espongono al concreto rischio di vedere fermata la loro iniziativa: se i legali del Ppi chiedessero ai giudici di emettere un provvedimento ex art. 700 c.p.c., lo otterrebbero quasi certamente proprio in ragione del fatto che l'inesistenza della delibera cui si riferiscono i "riattivatori" della Dc non è, *rebus sic stantibus*, opponibile al Partito popolare italiano.

2. *La diffida da parte di una Dc combattiva, ma "mai riconosciuta"*

Se al momento non si ha alcuna notizia di iniziative giudiziarie intraprese dal Ppi, è giunta invece nel giro di poche settimane la diffida ai «sedicenti Dirigenti nazionali della Democrazia Cristiana di cui all'autoconvocazione (illegittima) del Consiglio nazionale della D.C.» da parte di Angelo Sandri, segretario politico della «Democrazia cristiana - Terzo polo di centro»: si tratta di uno dei partiti che da anni nega che sia mai intervenuto lo scioglimento della Dc "storica" e rivendica la propria continuità politica e giuridica rispetto a quell'esperienza che si era ritenuta chiusa nel 1994.

Sandri, in particolare, ha partecipato a quasi tutti i tentativi di ridare vita a una formazione che raccogliesse l'eredità democristiana sul piano morale, politico¹⁸ e, in più di un caso, giuridico. In questo senso Sandri, in qualità di dirigente della «Rinascita della Democrazia cristiana», ha preso parte quasi dall'inizio al procedimento messo in moto da Alessandro Duce e, anche dopo che il Tribunale di Roma aveva ordinato allo stesso Duce di interrompere il tesseramento iniziato da poche settimane¹⁹, ha proseguito quelle operazioni, venendo eletto nel giugno 2002 segretario politico della Dc²⁰. È stato proprio Angelo Sandri a intraprendere, tre mesi dopo, l'azione che nel 2006 vede condannato il Cdu (nel frattempo confluito politicamente nell'Udc) «a cessare ogni molestia nei confronti dell'attore in ordine all'uso in qualunque sede del nome "Democrazia cristiana" e del simbolo costituito da uno scudo crociato con scritta "Libertas"»²¹. Nel frattempo, però, all'indomani delle elezioni europee del 2004, si era consumata una frattura tra Sandri e Giuseppe Pizza, eletto segretario dal 19° congresso (celebrato proseguendo la numerazione delle assise congressuali democristiane) del 2003: entrambi si ritenevano segretari legittimi dello stesso partito²², anche se, di fatto, si trattava di due formazioni

¹⁸ Angelo Sandri fu tra i primi ad aderire alla Democrazia cristiana fondata da Flaminio Piccoli nel 1998, divenne segretario organizzativo nazionale e coordinatore in Friuli della Rinascita della Democrazia cristiana, presieduta da Carlo Senaldi, per aderire poi nel 2001 a Democrazia europea di Sergio D'Antoni.

¹⁹ V. Trib. Roma, sez. III civ., (ord.) 29 marzo 2002, g.d. Di Salvo (procedimento n. 15321/02 R.G.mis.caut.); Trib. Roma, sez. III civ., (ord.) 18 aprile 2002, g.d. Vannucci (procedimento n. 22419/02 R.G.mis.caut.); Trib. Roma, sez. III civ., 15 novembre – 1° dicembre 2004, n. 32295, g.u. Di Salvo.

²⁰ Sia pure da una «assemblea nazionale degli iscritti», che in base allo statuto della Dc non ha senz'altro il potere di nominare il segretario politico.

²¹ Trib. Roma, sez. III civ., 15-25 settembre 2006, n. 19381, g.u. Manzo.

²² In sostanza, Sandri si riteneva legittimamente eletto dal successivo 20° congresso celebrato a fine aprile 2005, dopo che l'Assemblea nazionale degli iscritti il 24 luglio 2004 aveva sfiduciato Pizza e nominato lo stesso Sandri coordinatore nazionale della Dc; Pizza, invece, riteneva priva di effetti la sfiducia nei suoi confronti e continuava a ritenersi segretario in forza dell'elezione al congresso del 2003.

politiche distinte. Tanto la pronuncia menzionata poche righe fa (c.d. “sentenza Manzo”) quando la più volte ricordata sentenza della Corte d’appello di Roma (che della “sentenza Manzo”²³ costituisce pronunciamento di secondo grado) hanno ritenuto che fosse Pizza a rappresentare correttamente il partito, avendo giudicato insufficienti le allegazioni fornite da Sandri per provare la decadenza di Pizza e del suo segretario amministrativo Armando Lizzi²⁴.

Fatta questa non breve introduzione, necessaria per inquadrare correttamente la questione sul piano giuridico e fattuale, si può passare a considerare la diffida che Angelo Sandri ha inviato ai dirigenti della “rinnovata” Dc²⁵. Costui parla di «illegittima autoconvocazione di un Consiglio nazionale del partito palesemente decaduto e quindi inefficace sotto il profilo giuridico»: questo perché egli ritiene che solo la “sua” Democrazia cristiana sia in piena «continuità storica, politica e giuridica» con la Dc costituita nel 1942.

In particolare, il segretario politico sottolinea che la «Democrazia Cristiana - Terzo Polo di Centro» ha partecipato ai tre gradi della vicenda giudiziaria conclusasi con la sentenza di Cassazione più volte citata (oltre che ad altre controversie in corso o definite), vicende in cui «è stato sancito il principio che la Democrazia Cristiana non sia mai stata sciolta grazie e per merito all'azione da noi perpetrata nel corso di tanti anni di attività»; Sandri rivendica anche per il suo partito «una intensa attività elettorale», parlando di partecipazioni a varie elezioni «dal 1994 in poi», a dispetto di «reiterati e pesanti tentativi di impedire la partecipazione» del partito stesso²⁶ (tra l’altro con il simbolo “storico” Dc scelto dalla stessa assemblea degli iscritti)²⁷. Sul piano della continuità, la segreteria politica aggiunge che «la Democrazia Cristiana [...] ha da sempre tenuto aperto il proprio tesseramento al partito dall’anno 1994 sino ad oggi» e che «ha sempre scrupolosamente osservato i dettami dello statuto vigente della Democrazia Cristiana (con riferimento al testo dello stesso così come approvato dal Consiglio nazionale [...] nell’ottobre del 1982)».

Sulla base di tutto ciò, Sandri chiede ai “riattivatori” della Dc di cessare le azioni di disturbo alla “sua” Democrazia cristiana «che ha già da tempo legittimamente riletto i suoi organismi dirigenti ai vari livelli di competenza, così come previsto dallo Statuto della Democrazia Cristiana, e ha già compiuto più volte in passato tutte le operazioni che artatamente le persone in indirizzo dichiarano di voler intentare, generando disturbo e confusione», pur dichiarandosi disponibile a valutare forme di convergenza e collaborazione. È lecito, tuttavia, nutrire molti dubbi sull’effettiva continuità giuridica della Dc-Sandri con la Democrazia cristiana storica: varie ragioni depongono in questo senso, per cui vale la pena passarle, sia pure brevemente, in rassegna.

²³ Oltre che dell’ulteriore pronuncia Trib. Roma, sez. I civ., 21 aprile – 2 maggio 2006, n. 9870, g.u. Rizzo, in cui invece la Dc-Pizza viene condannata al pagamento di 40mila euro all’Udc per risarcire i danni provocati dall’indebito uso di nome e contrassegno.

²⁴ Anche a tali fini, Sandri ha impugnato gli atti del 19° congresso e del successivo 20° congresso, celebrato da Pizza nel novembre 2006 (con lo stesso numero già usato da Sandri l’anno prima): al momento i procedimenti sono ancora pendenti.

²⁵ Il documento si trova alla pagina web www.democraziacristianaonline.info/archivio_id.php?id=602.

²⁶ A questo proposito, Sandri cita «i numerosi successi ottenuti in sede di giustizia amministrativa con decisioni di merito da noi ottenute presso i Tribunali Amministrativi Regionali di numerose regioni d’Italia con le quali si è sancita la non confondibilità del simbolo storico della Democrazia Cristiana con quello dell’Udc».

²⁷ Corre peraltro l’obbligo di due considerazioni. Innanzitutto il simbolo è “storico” se si considera lo scudo crociato e, in particolare, la sua versione con il bordo superiore arcuato, ma l’interpretazione grafica utilizzata dalla Dc-Sandri non corrisponde a quella utilizzata sulle schede elettorali (invariata fino al 1991 e poi sostituita con uno scudo dal bordo superiore rettilineo nel 1992), bensì a una delle versioni utilizzate essenzialmente sui manifesti intorno al 1953, poi ulteriormente modificata negli anni successivi. Secondariamente, pur avendo quasi sempre presentato in prima battuta l’emblema “ufficiale”, raramente la Dc - Terzo polo di centro lo ha visto ammesso senza obiezioni dai vari organi incaricati di vagliare i contrassegni: negli ultimi anni, in particolare, in caso di ricusazioni il partito ha utilizzato il “marchio” di riserva ammesso alle elezioni europee del 2009, in cui un cuore rosso, con ombra verde e la scritta «liberi dal 1942», sostituisce lo scudo crociato.

Non è questa la sede per valutare la rivendicata rispondenza della Democrazia cristiana -Terzo polo di centro allo statuto storico della Dc²⁸, dal momento che non costituisce di per sé elemento di continuità giuridica tra i due soggetti. Né si mette in dubbio la partecipazione del soggetto politico a vari processi vertenti sulla titolarità dei segni distintivi democristiani (denominazione, sigla e simbolo) oppure proprio sulla continuità giuridica del partito: ciò tuttavia non è sufficiente a dimostrare quella stessa continuità, specie se si analizzano con attenzione gli esiti di quelle vicende giudiziarie.

Non è del tutto corretto dire che la Democrazia cristiana abbia avuto una «intensa attività elettorale [...] dal 1994 in poi»: dal 1994 al 1998, infatti, non risulta alcuna partecipazione alle elezioni di un partito ricollegabile alla Dc “storica”; tra il 1998 e il 1999 in effetti si presenta (e, più spesso, tenta di presentarsi) un partito che adotta la denominazione «Democrazia cristiana» e lo scudo crociato arcuato (lo stesso attualmente utilizzato da Sandri), ma è il partito voluto e fondato da Flaminio Piccoli e, avendo un suo atto costitutivo, non può certamente identificarsi con la Dc “storica”; lo stesso può dirsi per la Rinascita della Democrazia cristiana. Proprio la militanza di Sandri in varie formazioni, pure se tutte legate allo stesso patrimonio politico, rende difficile immaginare che un soggetto politico denominato «Democrazia cristiana» abbia potuto tenere sempre aperto il proprio tesseramento dal 1994 in avanti (come si sostiene nella diffida), senza peraltro alcuna reazione da parte dei partiti che più si richiamavano all’eredità democristiana (Ppi e Cdu *in primis*).

Ora, pure in assenza di un atto costitutivo che ne dichiari la novità senza ombra di dubbio, sembra impossibile sostenere che la Dc-Sandri sia lo stesso soggetto giuridico fino al 1994 denominato «Democrazia cristiana»: lo ha riconosciuto anche, tra l’altro, una sentenza del Tribunale di Roma (cd. “sentenza Vannucci”)²⁹, che non ha rinvenuto elementi probatori utili a corroborare la tesi di continuità sostenuta da Sandri. Né assumerebbero rilievo, a tale fine, la celebrazione di congressi con numerazione conseguente a quelli già celebrati dalla Dc “storica” o il compimento di tutte le altre operazioni della vita interna di partito (riattivazione del tesseramento, ricostituzione degli organi, ...), poiché sembrano doversi ascrivere piuttosto al procedimento avviato da Alessandro Duce (poi proseguito dallo stesso Sandri) di cui i giudici avevano già accertato l’illegittimità, anche in sede di cognizione piena³⁰.

Su tale base, diventa davvero difficile riconoscere fondatezza alle richieste della Dc-Sandri: se non c’è alcuna intenzione di discutere la continuità politica, non si può dire altrettanto sulla continuità giuridica di quel partito rispetto alla Dc “storica”, ma lo stesso discorso si può estendere alla Dc-Pizza, che continua a esistere anche dopo la “riattivazione” della Democrazia cristiana ad opera di Fontana e degli altri, sia pure con una struttura regionalizzata. Si tratterebbe, in ogni caso, di partiti “nuovi”, senza titolo per vantare una reale continuità con l’esperienza democristiana storica: essa, dunque, troverebbe il suo “prolungamento” giuridico soltanto nel Partito popolare italiano, ancora esistente pur avendo i suoi iscritti contribuito alla costituzione della Margherita e, successivamente, del Partito democratico.

3. *La continuità tra Dc e Ppi: è possibile far nascere un partito senza atto costitutivo?*

²⁸ Anche la Dc-Pizza, del resto, rivendica l’adozione dello stesso statuto.

²⁹ Trib. Roma, sez. III civ., 15-23 settembre 2009, n. 19113, g.u. Vannucci (la sentenza di primo grado non è ancora definitiva). Non si può trascurare, peraltro, come il Tribunale abbia del tutto rigettato l’ipotesi dell’inesistenza giuridica della delibera Dc di cambiamento del nome, ritenendola criticata dalla dottrina maggioritaria e superata dal nuovo diritto societario: una decisione ben diversa, dunque, rispetto alla posizione assunta dalla Corte d’appello nella sentenza di pochi mesi prima.

³⁰ Trib. Roma, sez. III civ., (ord.) 29 marzo 2002, g.d. Di Salvo e Trib. Roma, sez. III civ., 15 novembre – 1° dicembre 2004, n. 32295, g.u. Di Salvo.

Fin qui, il compendio commentato delle posizioni giuridiche dei due partiti su cui si è focalizzata l'attenzione. Ciò naturalmente non esaurisce affatto l'intera vicenda legata allo scudo crociato, ma permette di capire chiaramente come lo studio delle questioni legate ai partiti, pur riguardando intuitivamente soggetti di rilievo pubblico, non può in alcun modo prescindere dall'applicazione di molte norme di diritto privato: applicazione, peraltro, che non è priva di dubbi e incertezze. Essi sembrano dovuti proprio all'inquadramento giuridico attuale dei partiti politici, cui si applicano le norme valide per le associazioni non riconosciute, senza che quelle stesse norme nascondano la loro sostanziale inidoneità a regolare in modo efficace questo tipo di soggetti.

Anche a voler prescindere dal tema molto complesso (e decisamente non riducibile in poche righe) della "democrazia interna" ai partiti e della più volte lamentata inattuazione, sotto questo profilo, dell'art. 49 Cost., non può sfuggire che la totale mancanza di regole specifiche dettate per i partiti pone notevoli problemi anche solo in riferimento alla corretta identificazione dei soggetti che partecipano alla competizione politica. Per comprendere quest'affermazione, è opportuno riprendere almeno due passaggi dei ragionamenti svolti finora, soprattutto in tema di costituzione di nuovi soggetti politici.

In particolare, vale la pena tornare sull'affermazione, contenuta nella sentenza n. 1305/2009 della Corte d'appello di Roma, in base alla quale il cd. "patto di Cannes" tra i Popolari di Buttiglione e i Popolari di Bianco «non era certamente idoneo a trasferire l'uso di un segno distintivo ma, al più, ad impegnare reciprocamente le sole formazioni politiche che ad esso partecipavano»: questa frase può dare adito a un dubbio interpretativo di non poco conto. A quelle parole si può dare il significato attribuito dalla "sentenza Vannucci" pochi mesi dopo, per cui l'inidoneità al trasferimento dell'uso dell'emblema si spiegherebbe con la natura soltanto politica dell'accordo, «di per sé non idoneo a costituire contratto ai sensi dell'art. 1321 c.c.»³¹: resterebbero dunque valide le riflessioni già fatte, per cui la richiesta di dichiarare nullo l'accordo in seguito all'irregolare mutamento di nome continuerebbe a essere poco fondata, ma prima di tutto sarebbe inutile, perché non produrrebbe effetti giuridici apprezzabili, vista la natura solo politica del patto.

Ben diversa sarebbe la conclusione da trarre qualora si leggesse la frase precedente alla luce di un altro passaggio della sentenza n. 1305/2009, in cui i giudici sostengono che, vista l'irregolare modifica del nome della Dc in Partito popolare italiano, si deve escludere «che legittimamente un soggetto giuridico con tale denominazione [Ppi], assumendosi in continuità con la "storica" Democrazia Cristiana, abbia disposto del simbolo del partito». Con questa chiave di lettura, per il collegio giudicante, il Ppi sarebbe per davvero un *nuovo partito*: nella sentenza non è scritto espressamente, ma non si spiegherebbe altrimenti perché un soggetto che ha cambiato (irregolarmente) solo il suo nome finirebbe per disporre illegittimamente anche del simbolo, che invece non è cambiato.

Una costruzione di questo tipo, tuttavia, non sarebbe priva di problemi. In particolare, si dovrebbe notare che, perché un nuovo partito possa sorgere, occorre la redazione di un atto costitutivo e di uno statuto: ciò perché queste associazioni politiche rientrano tra le associazioni non riconosciute che abbiano intenzione di ottenere contributi pubblici, categoria nei quali possono rientrare senza problemi i "rimborsi" elettorali o altre forme di finanziamento da parte dello Stato che un partito, per sua natura, è portato a chiedere. Ora, per quanto se ne sa, la Democrazia cristiana "storica" aveva certamente il proprio atto costitutivo e il suo statuto, così come se ne sono dotati nel 1994 il Ccd e nel 1995 il Cdu (con i fondatori che hanno costituito un nuovo soggetto dopo essersi avvalsi di fatto

³¹ Nella "sentenza Vannucci", in effetti, si sostiene che il contenuto sostanziale dell'accordo del 24 giugno 1995 e di quello successivo del 14 luglio è stato "tradotto in contratto" nella transazione che Ppi e Cdu hanno stipulato il 12 ottobre 1999 (a definizione di un altro procedimento che vedeva le due formazioni contrapporsi), atto che nella sentenza della Corte d'appello non è stato discusso. Al più, sarebbe stata la transazione l'atto di cui far valere eventuali vizi, pur con varie difficoltà.

del diritto di recesso dall'associazione cui aderivano), mentre non risulta alcun documento simile – ovviamente diverso da quelli che già erano stati della Dc – legato al Partito popolare, né nel 1994, né nel 1995. Su questa base, sarebbe difficile sostenere la natura di “nuovo partito” del Ppi, in mancanza di uno dei requisiti fondamentali per il sorgere di un soggetto associativo.

La questione, peraltro, non si può liquidare in fretta. Non si ha infatti notizia di alcun atto costitutivo nemmeno per la Democrazia cristiana di Giuseppe Pizza, né per quella di Angelo Sandri (e la cosa non dovrebbe affatto stupire, dal momento che entrambi i soggetti si ritengono in perfetta continuità con la Dc “storica” e non vogliono in alcun modo risultare formazioni diverse dal partito originario, come invece era avvenuto con la Dc-Piccoli); la Corte d'appello di Roma, tuttavia, nel negare la continuità giuridica tra la Dc “storica” e la Dc-Pizza, di fatto ha concluso che essa è un *nuovo* partito, pur in mancanza di un autonomo atto costitutivo³² (anche se naturalmente non era qui oggetto di causa la “corretta esistenza” della Dc-Pizza come soggetto giuridico). È dunque lecito chiedersi se, pur in mancanza di un atto costitutivo specifico, possano esistere elementi che depongono a favore della “novità” del Partito popolare italiano.

Ora, si è già detto che nel 1994, ad analizzare le delibere, il Ppi è chiaramente il frutto di un mero cambio di denominazione del partito precedentemente identificato dal nome «Democrazia cristiana»: il mutamento, come si è ampiamente visto prima, è stato irregolare, ma quell'irregolarità non sembra poter fondare la costituzione di un nuovo soggetto politico e giuridico (e lo stesso si può dire per l'uso dell'espressione «nuovo partito» all'interno di discorsi e riunioni collegiali, uso obiettivamente riscontrabile, ma non adeguatamente supportato da delibere della Dc in tal senso); anche il simbolo, non a caso, resta pressoché identico a quello usato in precedenza, dal 1992 in poi³³. Non sembrano dunque esserci reali elementi di “novità” nel passaggio tra Dc e Ppi, che possano avallare la tesi dell'atto di disposizione su un segno distintivo compiuto *a non domino*.

La situazione si complica un po' nel passaggio successivo, del 1995. A marzo di quell'anno, nel Ppi si consuma lo scontro tra i Popolari di Buttiglione e i Popolari di Bianco, nel quale intervengono anche varie pronunce del tribunale di Roma: la lite trova una soluzione politica con gli “accordi di Cannes” di giugno e di luglio, mentre la “fazione” dei buttiglioniani dà vita sempre a luglio (anche se l'atto costitutivo ha la data del 4 ottobre) al Cdu. Anche qui, non risulta e non può risultare alcun equivalente atto costitutivo dei cd. “Popolari-gonfalone”, così chiamati per la nuova insegna che appare nel contrassegno, a contenere una stilizzazione dello scudo: alcuni elementi, tuttavia, meritano almeno un po' di considerazione.

Non sfugge infatti che, dopo l'accordo di Cannes del 24 giugno 1995, nel giro di pochi giorni la parte dei Popolari fedele a Gerardo Bianco (che era in maggioranza nel consiglio nazionale espressosi contro la linea di Rocco Buttiglione) celebra il nuovo congresso del Ppi, conferma come proprio emblema il contrassegno già presentato in occasione delle elezioni regionali di marzo (sia pure con una piccola variante)³⁴ e si dota di un nuovo codice fiscale. Non è mancato chi ha letto questa successione di eventi come la “spia”

³² Quanto alla Dc-Sandri, come si è già detto (§ 2), i giudici si limitano a dire che, dal punto di vista della vicenda processuale, essa risulta essere lo stesso soggetto costituitosi come Dc-Pizza, ma solo quest'ultima lo rappresenta correttamente.

³³ Se non, ovviamente, per la parte testuale relativa alla denominazione del partito (ma, a rigore, si tratta di una variazione del contrassegno e non del simbolo, che nel passaggio da Dc a Ppi resta lo scudo crociato, nella stessa rappresentazione).

³⁴ In particolare, allo scudo bianco bordato di rosso (con la scritta «Popolari» debordante) inserito all'interno di un gonfalone su fondo blu si aggiunge una croce rossa, appena accennata, con i bracci nitidi alle estremità e sfumati al centro: non a caso, nel perfezionamento dell'accordo del 14 luglio, si precisa che il simbolo non potrà essere modificato nemmeno «nella intensità delle singole parti cromatiche ivi comprese le attuali sfumature».

inequivocabile della nascita di un nuovo soggetto politico-giuridico, pure in mancanza di un autonomo, espresso atto costitutivo: in particolare, è stata la tesi di Alessandro Duce, quando il Cdu gli aveva contestato l'uso indebito di nome e simbolo della Dc per la sua operazione di "riattivazione" tentata nel 2001.

In effetti, in quell'occasione il giudice³⁵ aveva espressamente negato che la Democrazia cristiana potesse avere un'esistenza autonoma rispetto a Ppi e Cdu (come se, dunque, il Ppi-gonfalone fosse un partito nuovo rispetto al Ppi - ex Dc), precisando tra l'altro che «un dato formato per mere esigenze fiscali (ossia l'adozione di un nuovo codice fiscale da parte del Ppi, *nda*) non [può], di per sé, concorrere ad integrare l'esistenza giuridica di un soggetto di diritto privato». Questa posizione può anche essere condivisa, a fronte della rivendicata continuità giuridica tra Ppi e Ppi-gonfalone (e dell'esistenza dell'atto costitutivo del Cdu), ma bisogna ammettere che quella serie di atti – adozione e conferma di un nuovo simbolo³⁶, congresso a distanza di un solo anno dalla nascita del partito e adozione di un nuovo codice fiscale – potrebbe legittimamente far pensare a un soggetto nuovo, anche alla luce di una delle possibili interpretazioni dell'espressione «parti separate», con cui il perfezionamento dell'accordo di Cannes del 14 luglio definisce i gruppi politici che fanno riferimento a Bianco e Buttiglione (potrebbe significare che entrambe le formazioni sono in continuità con il Ppi - ex Dc, oppure – ed è l'ipotesi che si potrebbe essere tentati di seguire in questo caso – che entrambe sono soggetti nuovi e diversi rispetto a quel partito, anche in mancanza di apposito atto costitutivo).

Queste riflessioni, tuttavia, non risolvono alla radice il problema che ci si era posti, ossia se sia effettivamente possibile la costituzione di un nuovo partito anche in mancanza di un atto costitutivo appositamente formato. In mancanza di regole dettate appositamente per i partiti, la risposta sembra dover essere tendenzialmente negativa: proprio il ruolo che la Costituzione riconosce e riserva ai partiti politici all'art. 49 – lo stesso che ha fatto ipotizzare a dottrina e giurisprudenza una tutela "rafforzata" del nome e degli altri segni distintivi delle formazioni politiche (e di quelle sindacali), per garantire una loro più corretta individuazione – suggerisce l'analoga esigenza di tutelare l'affidamento di elettori, simpatizzanti e iscritti (potenziali e attuali), dando certezza sul momento in cui un'associazione può sorgere, dunque comportando la necessità di un atto costitutivo in forma scritta. Tale regola sembra applicabile quasi in ogni ipotesi: esisterebbero pochi casi, peraltro piuttosto delicati (quali, appunto, la formazione di più soggetti politici diversi in seguito a una frattura regolata da un accordo³⁷ oppure l'esistenza di formazioni che si ritengono operanti in continuità giuridica con partiti del passato, mentre in realtà quella continuità non sussiste), nei quali la natura di "nuovi partiti" potrebbe essere semplicemente dichiarata o accertata, in particolare in sede giudiziale, ma con molta cautela e dopo un'attenta analisi dei fatti.

³⁵ Trib. Roma, sez. III civ., 15 novembre – 1° dicembre 2004, n. 32295, g.u. Di Salvo.

³⁶ Va peraltro notato che nella versione del 1995 il simbolo non contiene la denominazione «Partito popolare italiano», probabilmente proprio perché, di fatto, nella cd. "sentenza Macioce" (Trib. Roma, sez. I civ., (ord.) 23 marzo 1995), il giudice non aveva ritenuto di poter inibire a Buttiglione l'autorizzazione all'uso del simbolo alle elezioni amministrative, per cui i seguaci di Bianco non potevano valersi in modo pacifico né dello scudo crociato, né dello stesso nome del partito. In seguito, in effetti, la denominazione Partito popolare italiano rientra nel contrassegno, ma alle elezioni politiche del 1996 non compare.

³⁷ Di recente, ad esempio, si è verificato il caso del Nuovo Psi: il 23 giugno 2007 i due diversi schieramenti formatisi all'interno del partito stipulano una scrittura privata con la quale si accordano per gestire la scissione, in particolare sull'uso dei segni distintivi. Nella scrittura non si fa alcun cenno ad atti costitutivi, ma solo a «modifiche statutarie» che i rispettivi congressi potranno deliberare o far deliberare ai consigli nazionali, per cui di fatto si avrebbero due partiti nati senza atto costitutivo formale (anche se poi uno dei due partiti, facente capo a Mauro Del Bue, aderisce immediatamente alla Costituente socialista che poi dà luogo al Partito socialista (italiano), per cui si potrebbe essere indotti a pensare che il Nuovo Psi di Stefano Caldoro sia l'unico soggetto "erede" del "vecchio" Nuovo Psi, pur essendo un ente diverso da esso.

4. Quali regole per i partiti?

Quanto è stato detto fin qui a proposito della costituzione dei partiti è soltanto uno degli esempi di criticità legati alla mancanza di regole specifiche per quel particolare tipo di associazione. Finora sono stati molti i tentativi di normare la “democrazia infrapartitica”, senza che alcuno di essi sia andato a buon fine nel corso degli anni: la situazione non sembra diversa nemmeno nella legislatura che si avvia alla conclusione, pur essendosi registrato certamente il numero più alto di proposte di legge in materia. Deve infatti essere considerato il “boom” di disegni e proposte di legge sulla disciplina giuridica dei partiti subito dopo l'emergere del cd. “caso Lusi”: se fino al mese di gennaio 2012 si erano comunque registrate quindici proposte di legge sulla regolazione dei partiti, a partire da febbraio di questo stesso anno si sono contate per lo meno undici iniziative legislative, concentrate in poche settimane³⁸.

Ora, se da sempre i punti più delicati della vita interna di un partito sono stati individuati, da una parte, nei diritti e nei doveri degli iscritti e, dall'altra, nei metodi di selezione delle candidature³⁹, in questa sede interessa soprattutto analizzare eventuali previsioni sulla costituzione di un partito ed eventualmente sulla sua estinzione giuridica: norme in questi ambiti, infatti, consentirebbero di leggere più chiaramente alcuni eventi che finiscono per avere riflessi anche giuridici sui partiti stessi (a partire dal diritto all'uso di un nome o di un simbolo).

Vari progetti di legge presentati nella legislatura tuttora in corso non prevedono particolari formalità per la costituzione dei partiti⁴⁰: in vari casi ci si è limitati a riconoscere la personalità giuridica a questa categoria di associazioni, prevedendo come unici oneri – oltre alla richiesta di iscrizione nel registro delle persone giuridiche – il rispetto del contenuto minimo dello statuto e la pubblicazione dello stesso sulla *Gazzetta ufficiale* entro un periodo di tempo limitato (solitamente individuato in un mese o comunque in 30 giorni)⁴¹.

Altre proposte richiedono maggiori formalità perché un partito possa ottenere il riconoscimento della personalità giuridica (e, da questo, possa accedere ai contributi pubblici per le proprie attività): in particolare, in qualche caso, oltre alla pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*, viene richiesta la redazione o l'approvazione dello statuto per atto pubblico⁴²; c'è chi ha scelto di introdurre il controllo necessario da parte di un organo o di

³⁸ Il conteggio, precedente e seguente all'emersione del “caso Lusi”, non considera i progetti di legge che si occupano esclusivamente del sistema di finanziamento dei partiti o del loro regime di bilancio: si tratta, come è noto, di un numero consistente di proposte legislative.

³⁹ V. già in L. ELIA, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache sociali*, n. 3, 15 febbraio 1948, p. 8 ss., ora in *Le «Cronache sociali» di Giuseppe Dossetti (1947-1951)*, copia anastatica, Diabasis, Reggio Emilia, 2008.

⁴⁰ In questa categoria rientrano anche i disegni di legge di natura costituzionale che, in sostanza, si limitano a inserire in Costituzione la natura di associazioni riconosciute, con personalità giuridica, dei partiti, lasciando poi a successivi interventi legislativi la precisazione dei requisiti da integrare e delle procedure da seguire. V. A.P. Senato della Repubblica, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn. 564 e 1160, entrambi presentati dal senatore Domenico Benedetti Valentini; lo stesso parlamentare risulta firmatario pure di un altro progetto di legge (n. 1548) – che peraltro interviene soprattutto sulla seconda parte della Costituzione – in cui si inserisce di nuovo il riconoscimento della personalità giuridica ai partiti politici, ma si aggiunge che «il riconoscimento giuridico dei partiti è stabilito dalla Corte costituzionale, previo accertamento delle condizioni di legittimità» (art. 1).

⁴¹ È il caso, in particolare, di A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn. 244 (primo firmatario Maurizio Turco), 506 (primo firmatario Pierluigi Castagnetti), 4194 (primo firmatario Walter Veltroni), 4973 (primo firmatario Pier Luigi Bersani) e A.P. Senato della Repubblica, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn. 2213 (firmatario Raffaele Lauro), 2689 (primo firmatario Stefano Ceccanti) e 3160 (prima firmataria Anna Finocchiaro).

un'autorità appositamente creata⁴³, oppure forme di deposito e controllo che coinvolgono organi già esistenti⁴⁴. Poche proposte di legge prescrivono come obbligatoria la costituzione di un partito mediante atto pubblico⁴⁵, strada che peraltro viene seguita dalla maggioranza dei partiti italiani, probabilmente perché gli attori politici sono consci dell'importanza e della delicatezza del momento fondativo di una formazione politica e ritengono utile affidarsi alla forma scritta più solenne prevista dall'ordinamento.

Se, in ogni caso, la fase iniziale della vita di un partito riceve qualche attenzione da parte di questi progetti di legge (sia pure con sfumature diverse e, come si è visto, non generalizzate), non si può dire altrettanto della fase finale: quasi nessun testo, infatti, si preoccupa di dettare regole relative all'estinzione di un partito politico, sebbene il tema sia particolarmente scottante, visto il fenomeno facilmente riscontrabile di vari partiti che, pur avendo sospeso o concluso la loro attività politica da anni, continuano a esistere come soggetti giuridici e a operare – essenzialmente sul piano economico, ma non solo – senza che la maggior parte dei cittadini ed elettori ne sia debitamente informata. Fanno eccezione solo pochi testi, sia pure con sfumature profondamente diverse: qualcuno richiede che lo statuto indichi i casi e i motivi di scioglimento del partito⁴⁶, altri contemplano la cessazione dell'attività di un partito (identificandola con la mancata presentazione di liste per le elezioni politiche ed europee, rendendo dunque insufficiente il mero deposito

⁴² Si tratta di A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn.1722 (firmatario Carmelo Briguglio, che richiede anche che lo statuto sia approvato dalla maggioranza assoluta dell'organo competente) e 5111 (primo firmatario Massimo Donadi, che oltre alla forma dell'atto pubblico richiede, al comma 3 dell'art. 1, che lo stesso statuto sia depositato nel registro dei partiti politici istituito «presso la corte d'appello del luogo in cui è situata la loro sede centrale») e A.P. Senato della Repubblica, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn. 112 (firmatario Mauro Cutrufo), 707 (prima firmataria Maria Fortuna Incostante), 3052 (proposta ad iniziativa del consiglio regionale del Piemonte), 3142 (firmataria Magda Negri) e 3158 (firmatario Carlo Vizzini).

⁴³ È il caso della già citata proposta n. 112 (Cutrufo), che istituisce un'Autorità indipendente (composta da tre membri, nominati dal Presidente della Repubblica, dal presidente della Corte costituzionale e dal presidente della Corte dei conti) preposta al controllo dell'osservanza delle norme sui partiti, presso la quale è istituito il registro dei partiti; di A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 5119 (primo firmatario Fabio Rampelli), che subordina la registrazione al parere (con instaurazione di contraddittorio, qualora fosse negativo) di una Commissione di garanzia degli statuti e dei finanziamenti dei partiti politici, composta da tre membri, nominati dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti delle Camere; di A.P. Senato della Repubblica, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 3153 (primo firmatario Antonio Del Pennino) che, oltre a richiedere espressamente che lo statuto sia approvato dal congresso o dall'assemblea generale del partito, prevede che il documento sia depositato per la registrazione presso la Commissione di garanzia degli statuti e dei finanziamenti dei partiti politici (composta da 7 membri nominati, oltre che dalle cariche citate nella proposta Rampelli, dal primo presidente della Corte di Cassazione, dai presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché dai presidenti del Consiglio nazionale forense e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti) e da essa valutato, con l'onere di adattare lo statuto entro sei mesi da un eventuale parere negativo.

⁴⁴ Si vedano A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn. 853 (firmatario Pino Pisicchio: istituisce il registro dei partiti presso la Consulta e richiede il deposito dello statuto e dei regolamenti con firma autentica di presidente e segretario del partito) e 4956 (primo firmatario Pier Ferdinando Casini: prevede il deposito dello statuto presso le Camere dopo l'omologazione da parte dell'Ufficio elettorale centrale nazionale) nonché, volendo, e A.P. Senato della Repubblica, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 3199 (primo firmatario Giuseppe Astore: istituisce l'ufficio del registro dei partiti presso la Camera, incaricato di verificare la “democraticità” dello statuto; l'iscrizione nel registro fa acquisire la personalità giuridica).

⁴⁵ Il riferimento è a A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, nn. 3809 (primo firmatario Ugo Spozetti; caratterizzano questo progetto di legge la definizione di partiti politici, che si applica a tutte le formazioni che intendono partecipare ad appuntamenti elettorali di ogni tipo, salvo quelle – in sostanza le “liste civiche” – che vogliono concorrere alle elezioni nei comuni con meno di 15mila abitanti, nonché la previsione “ufficiale” di fondazioni politico-culturali), 4955 (firmatario Sandro Gozi; il progetto, peraltro, ammette anche la scrittura privata autenticata e richiede che i fondatori siano almeno tre, a titolo personale o in rappresentanza di altri partiti o associazioni) e 5177 (firmatario Arturo Iannaccone).

⁴⁶ Si tratta della già citata proposta di Cutrufo (Atti Senato, n. 112).

precauzionale del contrassegno) esclusivamente come causa di esclusione dai rimborsi elettorali⁴⁷.

L'unica proposta davvero strutturata, da questo punto di vista⁴⁸, prevede che la deliberazione di scioglimento spetti all'organo rappresentativo degli iscritti, ma precisa che detto passaggio non è possibile fin quando il partito è parte di controversie non ancora risolte (per cui gli organi dell'associazione sono invitati a cercare accordi con le altre parti per chiudere rapidamente la controversia, qualora sia possibile, e in ogni caso gli organi individuati dallo statuto sono chiamati a operare per estinguere i rapporti economici di cui il partito è parte); nello statuto può anche essere indicato un termine per lo scioglimento, ma esso interviene solo se le procedure sopra ricordate si sono compiute, diversamente devono essere completate entro un anno dalla scadenza del termine. Da ultimo, il progetto di legge prevede anche l'ipotesi di confluenza di un partito in un altro soggetto politico, stabilendo che l'adesione a una nuova formazione avvia contestualmente la procedura di scioglimento che deve concludersi entro 18 mesi; trascorso inutilmente quel termine, il nuovo soggetto politico subentra per intero in tutte le situazioni giuridiche di cui il soggetto in scioglimento era parte, onde evitare la sopravvivenza di formazioni politicamente "inattive" e lontane dall'attenzione della sfera pubblica, ma ancora in grado di gestire risorse spesso di entità rilevante.

In ogni caso, proprio l'alto numero di proposte presentate dimostra che il tema di una "legge sui partiti" è non solo di attualità, ma obiettivamente urgente (anche se non si può escludere che certi progetti siano stati depositati con l'assoluta certezza che non avrebbero trovato alcuno sbocco). La dottrina da tempo invoca il completamento o, almeno, l'attuazione dell'art. 49 Cost., senza stancarsi dei «no» espliciti o larvati ricevuti dalla politica per lungo tempo⁴⁹; gli studiosi si dividono magari tra chi preferirebbe una legge costituzionale⁵⁰ e chi ritiene sufficiente una legge ordinaria, ma nessuno dubita della necessità di arrivare quanto prima a una regolazione della materia. La stessa mancanza, in Costituzione, di un'esplicita estensione del metodo democratico alle logiche interne ai partiti, tra l'altro, avrebbe impedito la possibilità di considerare i partiti come titolari di attribuzioni costituzionali (impedendo, tra l'altro, agli stessi di sollevare validamente conflitti di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale)⁵¹, né in questo avrebbe aiutato proprio l'(in)attività del legislatore che, non procedendo ad alcuna regolazione interna dei partiti, non li avrebbe messi in condizione di possedere i «requisiti minimi di legalità» necessari per ottenere effettivamente la titolarità di quelle attribuzioni costituzionali⁵².

Si è osservato⁵³ che, nonostante i profondi cambiamenti che hanno riguardato la forma di governo e la legislazione elettorale italiana, i problemi che affliggono oggi i partiti sono pressoché analoghi a quelli riscontrabili venti o trent'anni orsono, problemi che mettono

⁴⁷ Proposta di Casini (Atti Camera, n. 4956).

⁴⁸ Ci si riferisce alla proposta presentata dal deputato Sandro Gozi (A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 4955); sia consentito segnalare che il testo del considerato progetto di legge è stato interamente redatto dall'autore di questo contributo.

⁴⁹ Un esempio illuminante, da questo punto di vista, è fornito dall'impegno del costituzionalista Andrea Manzella, abituato a esprimersi anche attraverso i mezzi di comunicazione. Si vedano dunque A. MANZELLA, *Se il partito diventa un taxi...*, pubblicato da *la Repubblica* (12 aprile 1995, p. 1); Id., *Forza delle coalizioni, debolezza dei partiti*, pubblicato da *la Repubblica* (30 giugno 1999, p. 16); Id., *Se la crisi del Pdl viola la Costituzione*, pubblicato da *la Repubblica* (2 agosto 2010, p. 21) e, decisamente di recente, Id., *La Costituzione tradita*, pubblicato da *la Repubblica* (26 aprile 2012, p. 31).

⁵⁰ V. ad esempio D. ARGONDISSO, *Premesse teoriche per la legge sui partiti*, in www.forumcostituzionale.it (13 dicembre 2008).

⁵¹ Sul punto, v. Corte cost., (ord.) 22-24 febbraio 2006, n. 79, consultabile su www.giurcost.org.

⁵² R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in www.forumcostituzionale.it, p. 6.

⁵³ A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, Relazione al Convegno organizzato dal Cesifin "Alberto Predieri" e dal Centro di studi politici e costituzionali Piero Calamandrei - Paolo Barile - Rettorato Università di Firenze, 19 ottobre 2007, pubblicata ora in www.forumcostituzionale.it, pp. 9-11.

seriamente in discussione i diritti degli iscritti o, più in generale, dei cittadini che intendono partecipare alla vita di un partito e, in questo modo, «concorrere a determinare la politica nazionale», proprio come sancito dall'art. 49 Cost.

La necessità di intervenire per legge, peraltro, sembra emergere anche da un fatto rilevabile in modo puramente empirico: la tendenza a violare (o, quanto meno, a eludere) le regole che i partiti stessi hanno fissato all'interno dei loro statuti⁵⁴. Nelle ultime settimane, per esempio, si sta assistendo con una certa tristezza al "balletto" interno al Partito democratico sul limite dei tre mandati parlamentari e sulle deroghe alla regola: le interpretazioni discordanti della norma statutaria – mandati pieni o mandati anche interrotti da elezioni anticipate? Limite valido solo per il Parlamento nazionale o anche per quello europeo? Deroghe a discrezione della segreteria o valutate una per una dalla Direzione nazionale – rischiano di incidere non poco sui diritti degli iscritti, in tema di selezione delle candidature e anche di "diritto alla candidatura" (con le deroghe le possibilità di essere candidati si riducono significativamente). Soprattutto, però, colpisce il tentativo di parte della dirigenza del partito di aggirare regole che essa stessa ha contribuito a scrivere, in sede di fondazione del soggetto politico.

Stante tutto questo, resta forte l'auspicio di avere nel più breve tempo possibile una legge che fissi alcuni punti fondamentali in tema di democrazia infrapartitica. È lecito dubitare che, nonostante il numero consistente di proposte, ci si riesca in questa legislatura (il tempo rimasto è poco e non è scontato che tutti i soggetti politici vogliano davvero arrivare a quelle regole), ma sarebbe bello, una volta tanto, vedere smentiti i propri dubbi.

** Dottorando in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma «La Sapienza» - gabrigazza@libero.it

⁵⁴ Sull'argomento, tra gli altri, v. M. ANIS, *Il divorzio tra partiti e regole*, pubblicato da *il Sole 24 Ore* (19 marzo 2010) e M. GRECO, *La democrazia interna ai partiti politici in Italia*, in www.forumcostituzionale.it (22 marzo 2012).