

L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del 'caso Pannella'

di Donato Messineo

L'esclusione di Marco Pannella dalla candidatura alla segreteria del Partito Democratico induce a talune riflessioni sul tema dell'ammissione del cittadino ai partiti, alla luce delle trasformazioni del sistema politico e della legislazione elettorale ed anche con riferimento alle possibili modifiche attualmente oggetto di dibattito.

Come è noto, con una mozione congiunta approvata nei rispettivi congressi, i DS e La Margherita hanno avviato la costituzione di una nuova formazione politica (il PD), ed hanno dato vita a tal fine ad un "comitato promotore della costituente del PD", incaricato degli adempimenti relativi all'elezione dei membri della c.d. "assemblea costituente nazionale" e del segretario politico. Il regolamento quadro per l'elezione dell'assemblea, approvato dal comitato l'11 luglio 2007, all'art. 7, ha escluso "*la candidatura di persone notoriamente appartenenti a forze politiche o ad ispirazioni ideali non riconducibili al progetto dell'Ulivo-Partito Democratico*": in applicazione di tale previsione, il 31 luglio il competente organo del comitato ha dichiarato l'inammissibilità della candidatura di Pannella alla carica di segretario nazionale, e la decisione è stata poi confermata dal collegio dei garanti.

L'esclusione della candidatura è stata gravata in via giurisdizionale. Si è contestata la motivazione addotta dall'organo di garanzia, che aveva fatto riferimento alla mancata partecipazione dei Radicali italiani e della Rosa nel pugno al processo di costituzione del PD. Secondo la difesa di Pannella, il collegio dei garanti avrebbe forzato il citato art. 7 reg., che richiederebbe soltanto la compatibilità delle ispirazioni ideali dell'aspirante candidato e delle forze politiche di appartenenza con il progetto del PD. Pannella ha chiesto dunque al Tribunale di Roma di ordinare la sua riammissione alle cc.dd. "primarie" del PD. Il 10 settembre, però, il giudice della cautela ha respinto il ricorso: le valutazioni espresse dal comitato risponderebbero "a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica"; l'autonomia dell'ente associativo impedirebbe un sindacato di merito del giudice sulla conformità della decisione al parametro statutario anche per l'ampiezza della formula regolamentare. Successivamente, anche il reclamo è stato rigettato.

I provvedimenti del Tribunale risultano conformi ad impostazioni diffuse in dottrina. In primo luogo, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, dovrebbe escludersi che con l'indizione delle "primarie per il PD" e l'individuazione dei requisiti per parteciparvi sia stata realizzata l'offerta al pubblico di un diritto di associazione politica, secondo lo schema dell'art. 1336 cod. civ., a cui ricollegare il sindacato del giudice sull'esecuzione del contratto. Da tempo si osserva, infatti, che il richiamo delle figure contrattuali appare incongruo rispetto al carattere politico di talune associazioni ed all'oggetto necessariamente patrimoniale delle obbligazioni, ex art. 1174 cod. civ. (Cfr. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli 1990, 40 ss. e i riferimenti *ivi* presenti).

Sarebbe stato più conducente richiamare le tesi che dedicano una considerazione differenziata alle varie formazioni sociali, prospettando un sindacato giurisdizionale volto a colpire "politic[he] discriminatori[e] od eccessivamente selettiv[e] delle ammissioni" da parte delle associazioni "di particolare rilievo e potere", che "occupano un tale spazio e ricevono un tale trattamento da parte dell'ordinamento... da rendere velleitario" l'altrui "tentativo... di affiancarsi ad esse per operare collettivamente nel medesimo settore" (VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli*, Napoli 1984, 200 ss.).

Tale lettura valorizza la circostanza che i partiti esistenti (ma la considerazione dovrebbe valere pure per il PD, che nasce da una 'fusione' di consolidate esperienze) detengono il monopolio della rappresentanza politica, erodendo la possibilità di dar vita a

nuove forze realmente competitive. Il dato giustificerebbe una lettura ampia del diritto “di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”, ex art. 49 Cost.: il cittadino in possesso dei requisiti richiesti dallo statuto vanterebbe un diritto perfetto all’ammissione, azionabile in giudizio (BARDUSCO, *L’ammissione del cittadino ai partiti*, Milano – Varese 1967, 93 ss.). Ciò sarebbe maggiormente da ritenere considerando che il partito politico è per tanti versi un’associazione “privilegiata” dai pubblici poteri, beneficiando tra l’altro del finanziamento pubblico: un’associazione, dunque, il cui “successo... discend[e]” in larga parte “non dai ‘meriti’ dell’associazione in sé, bensì dai poteri e dai diritti di cui essa gode, grazie a... provvedimento[i] della pubblica autorità (PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova 1992, 354 s. nt. 8 e 378 nt. 20).

L’intervento del giudice in talune vicende associative potrebbe, insomma, giustificarsi, ad un tempo, alla stregua di elementi fattuali e giuridici: il carattere necessariamente ‘chiuso’ dell’offerta partitica impone, di fatto, di aderire ai partiti esistenti; il trattamento di favore a questi riconosciuto renderebbe inaccettabili arbitrarie restrizioni all’accesso.

Il controllo del giudice incontrerebbe, comunque, dei limiti legati alla tensione tra le pretese del singolo e la libertà dell’associazione: si è fatto notare che il tentativo di fondare sull’art. 49 Cost. un diritto soggettivo all’ammissione ai partiti, pur variamente condizionato, rischierebbe di risolversi “in un immotivato privilegio di una supposta libertà di associarsi dei richiedenti, ai danni della libertà di associarsi dei soci originari” (PACE, *Art. 18*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, II, Bologna – Roma 1977, 223 nt. 13). Ma persino ad affermare l’esistenza di un vero e proprio diritto “ad appartenere a un partito politico, senza quindi che siano consentite... discriminazioni arbitrarie e non generali tra cittadino e cittadino”, si riscontra al più l’illegittimità del rigetto della domanda per violazione di norme procedurali (ad es., per l’omessa considerazione delle ragioni del richiedente), escludendo, invece, un controllo di merito del giudice sulle ispirazioni ideali del partito e dell’aspirante iscritto (BARDUSCO, *op. et loc. cit.*)

La realtà è che l’unico giudice dell’identità del partito non può che essere il partito stesso: disconoscere ai suoi “organi... il potere di decidere sull’ammissibilità delle domande di iscrizione signific[herebbe] esporre i partiti al rischio di disperdere la loro matrice politico-ideologica per confusione con altri gruppi [o] movimenti”, tanto più che l’identità del partito non è un dato cristallizzato, ed anzi la sua proposta politica è naturalmente destinata ad evolversi di continuo (sempre BARDUSCO, *op cit.*, 103 s.).

Potrebbe aggiungersi che proprio il fatto di negare l’ingresso a personaggi politici particolarmente noti, portatori di un bagaglio di esperienze chiaramente identificabili dall’opinione pubblica, può concorrere a precisare – per così dire – ‘in negativo’ l’orizzonte politico del partito, manifestando un’ideale presa di distanza da azioni e proposte cui tali personaggi vengano ricollegati. A maggior ragione, quanto detto dovrebbe valere per il PD, la cui identità è per forza di cose ancora ‘magmatica’, e tende ad identificarsi, almeno in questa fase, con la risultante delle ‘storie’ e delle tradizioni proprie del suo *establishment*, in larga parte proveniente da precedenti esperienze.

Fin qui il caso Pannella: alla luce della disciplina vigente, l’iniziativa giudiziaria del *leader* radicale non avrebbe potuto avere esito diverso; probabilmente, la storia politica del personaggio segna un’incolmabile distanza tra lo stesso e la formazione politica di nuova istituzione, di modo che non vi sarebbe spazio per altre decisioni.

Il caso Pannella offre, però, spunti per considerazioni più generali sull’adesione dei singoli ai partiti e sull’attività dai primi esplicata al loro interno (partecipazioni a congressi, predisposizioni di candidature e liste, votazioni congressuali, ecc.). In tale diversa prospettiva, l’attuale *self-restraint* giudiziario potrebbe essere in futuro superato a favore di diverse soluzioni.

Invero, non sembra che il livello costituzionalmente accettabile di intervento pubblico nella vita dei partiti possa essere ricostruito una volta per tutte ed in astratto, giacché, al contrario, tale soglia andrebbe calibrata in relazione alle funzioni che ai partiti esistenti (tutti o alcuni) risultino attribuite dall'ordinamento, nelle varie fasi storiche. Al variare dei poteri riconosciuti e dei vantaggi attribuiti dalla legge – e della rispettiva misura – dovrebbero ricollegarsi livelli di intervento diversi.

In particolare, potrebbe interrogarsi sull'influenza esercitata in materia dalle trasformazioni della legislazione elettorale, per gli effetti di sovra-rappresentazione dei partiti che ottengono maggiori consensi legati all'operare delle formule maggioritarie. In un contesto parzialmente diverso, tale nesso è stato già evocato: ci si è chiesti, infatti, se “con il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario, una qualche regolazione” dell'organizzazione interna dei partiti non “debba ritenersi esigita per la necessità di compensare con regole uniformi la mancanza del correttivo offerto, a tutela delle minoranze interne, dalle maggiori possibilità di accesso alla rappresentanza parlamentare assicurate a suo tempo... dal sistema proporzionale e dai meccanismi del voto di preferenza” (BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino 1995, 705).

La notazione è stata formulata con riferimento ai rapporti di forza tra le componenti presenti *all'interno* dei partiti, ma essa proietta una luce anche sul tema dei rapporti *tra* i diversi partiti. Ed infatti, il *surplus* di seggi assegnato ai vari livelli istituzionali dai premi di maggioranza andrebbe annoverato tra i 'privilegi' riconosciuti dalle legge ad alcuni partiti, ossia a quelli che si sono imposti nella competizione elettorale. L'attribuzione di tale vantaggio, alterando la libera competizione delle formazioni sociali, sembra uno degli elementi da considerare quando ci si interroghi sulla misura del controllo pubblico sull'imparzialità dei provvedimenti dei partiti nei confronti degli associati (o aspiranti tali).

Nell'attuale legislazione elettorale (per Camere, regioni, enti locali), i seggi attribuiti grazie ai premi di maggioranza sono ripartiti tra le liste della coalizione di volta in volta risultata vincente: così, anche i partiti più 'piccoli', purché capaci di superare le soglie di sbarramento, hanno potuto godere del beneficio, senza che la dimensione del consenso ottenuto costituisca, in proposito, un fattore di discriminazione.

Le cose sarebbero destinate a cambiare in caso di accoglimento dei primi due quesiti referendari proposti sulle leggi elettorali. Essi mirano all'abrogazione del collegamento tra liste per l'elezione della Camera e del Senato, e all'attribuzione del premio di maggioranza alla sola lista che abbia ottenuto più seggi. L'eventuale successo dei quesiti renderebbe, dunque, tale lista esclusiva tributaria di un appannaggio prima guadagnato da una coalizione, e 'spalmato' tra le liste collegate.

La possibilità garantita al cittadino di “concorrere... a determinare la politica nazionale” assumerebbe, allora, peculiare incisività con l'ammissione ai partiti più 'grandi', gli unici capaci di coltivare realistiche ambizioni di accesso alla sovra-rappresentazione, sino ad essere autosufficienti in Parlamento.

Tale esito dovrebbe avere quale conseguente portato una più intensa coercibilità del “metodo democratico” nei confronti di codesti partiti: l'interesse ad aderirvi assumerebbe una veste qualificata. Controversie analoghe al 'caso Pannella' potrebbero moltiplicarsi: ma a questo punto, i giudici non potrebbero più arrestarsi sulla soglia delle “finalità squisitamente politiche di selezione ideologica” insite nelle decisioni dei partiti medesimi, senza violare il divieto di *non liquet*. La valutazione delle concrete possibilità di partecipazione politica offerte dal particolare partito (in ipotesi convenuto) dovrebbe entrare nella considerazione giudiziaria, sino a consentire un sindacato assai penetrante nelle scelte organizzative della formazione politica, le quali sono in gran parte scelte di e su persone. Si vuol dire che l'organizzazione c.d. interna dei partiti non può essere indifferente nelle relazioni giuridiche e la giustiziabilità di talune pretese si profila sullo sfondo dell'attività dei partiti. Non si tratta (tanto) di riproporre le vessate questioni circa il

controllo pubblico (*id est*: amministrativo alla stregua della disciplina legislativa) sui partiti, ma di 'leggere' le relazioni tra singolo e associazioni privilegiate valorizzando le logiche proprie del diritto comune dei rapporti interpretati, il quale non a caso si impernia sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive e – di conseguenza – sui poteri del giudice.

Ma a questo punto il ragionamento sopra svolto vale anche nel verso contrario, ed investe la stessa legittimità della normativa che risulterebbe dai referendum elettorali. L'accoglimento dei quesiti referendari sarebbe, infatti, latore di tensioni insuperabili tra la libera determinazione dell'identità di alcuni partiti, che non pare ammettere ridefinizioni giudiziarie, e i diritti individuali di partecipazione democratica, a loro volta non derubricabili a 'meri interessi' assolutamente e sempre non azionabili. Ed allora, al di là dell'insoddisfazione per la legislazione elettorale vigente, una più serena riflessione sugli esiti applicativi della disciplina che risulterebbe dall'abrogazione referendaria induce a porre serie ipoteche sull'ammissibilità dei richiamati quesiti.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali