

## **Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale**

**Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. n. 779 del 17.01.2017\***

*di Andrea Pascarelli - Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università Degli Studi Roma Tre*

**ABSTRACT:** The main topic of this work is to analyze the constitutionality of the “Five Stars Movement” code of behavior for the mayor and the elected in the Capitol Council of Rome. It is given an outline on the structure of the code, then it will check the compatibility of the code relative to internal dissent to the party and to the principle of mandatory ban.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Adesione ad un codice etico e cause d'ineleggibilità. – 3. Il Codice di comportamento M5S: uno sguardo d'insieme. – 4. Il Codice violato: dichiarazione d'inadempimento e tutela del dissenso interno. – 5. Introduzione del mandato di partito nel Codice di comportamento: profili di compatibilità con l'art. 67 Cost. – 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione.**

Un cittadino elettore ha presentato ricorso popolare *ex art. 70 del d.lgs. n. 267/2000* dinanzi al Tribunale di Roma, impugnando l'elezione del Sindaco Virginia Raggi. Il ricorrente ha proposto due domande: accertare la presenza delle condizioni d'ineleggibilità del Sindaco e, per l'effetto, dichiararne la decadenza, a causa del “contratto”<sup>1</sup> che avrebbe firmato con il MoVimento 5 Stelle

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

<sup>1</sup> Si tratta del “*Codice di comportamento per i candidati ed eletti del MoVimento 5 Stelle alle elezioni amministrative di Roma 2016*”, disponibile su [www.beppegrillo.it/listeciviche/liste/roma/codice\\_comportamento\\_M5S\\_Roma.pdf](http://www.beppegrillo.it/listeciviche/liste/roma/codice_comportamento_M5S_Roma.pdf).

prima delle elezioni; dichiarare la nullità del suddetto rapporto contrattuale per violazione degli artt. 3, 67 e 97 Cost.

Il Tribunale civile di Roma, con Ordinanza n. 779 del 17.01.2017 ha rigettato la domanda diretta a dichiarare l'ineleggibilità del Sindaco atteso che la sussistenza del preteso rapporto contrattuale non rientrerebbe tra le cause d'ineleggibilità previste all'art. 60 del d.lgs. n. 267/2000; ha poi dichiarato inammissibile la domanda di nullità del Codice di comportamento in forza di tre ordini di motivi: il ricorrente non era parte dell'accordo e, quindi, era carente di un concreto interesse ad agire; la domanda d'ineleggibilità ha come suo presupposto la decisione sulla validità dell'accordo, il suo rigetto renderebbe ultronea e, comunque, non rilevante, la decisione sulla nullità del contratto; il particolare oggetto del ricorso, promosso *ex art. 70* del d.lgs. n. 267/2000 e le peculiarità del rito sommario, non consentirebbero l'introduzione nel giudizio dell'accertamento sulla nullità di un atto negoziale.

## ***2. Adesione ad un codice etico e cause d'ineleggibilità.***

Relativamente alla prima domanda, si ritiene che le motivazioni addotte dal Tribunale siano ragionevoli e si inseriscano nel solco creato dalla costante giurisprudenza di legittimità e costituzionale.

L'art. 51 Cost. garantisce a tutti i cittadini l'accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, riservando alla legge la determinazione dei requisiti necessari per l'acquisto del diritto di elettorato passivo. Il fondamento dell'ineleggibilità si sostanzia nell'opportunità di salvaguardare la regolarità del procedimento elettorale, escludendo i cittadini che, a causa della loro posizione o ufficio rivestito prima o durante le elezioni, potrebbero falsare la libera determinazione degli elettori. Poiché per effetto del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. è necessario che ogni candidato concorra in condizioni di parità rispetto agli altri, senza usufruire di indebiti vantaggi nella competizione elettorale o poter influire sull'esito della consultazione elettorale, risulta opportuno evitare qualsiasi possibilità di *captatio benevolentiae*: nelle sue diverse forme che vanno dalla *captatio voti* al *metus potestatis*, nei confronti degli elettori<sup>2</sup>. Tale obiettivo viene conseguito mediante l'individuazione di specifiche cause che impediscono l'elezione alle cariche elettive, cioè di quelle situazioni che possono indirizzare, anche solo potenzialmente, la volontà del corpo elettorale, incidendo sulla libertà di voto garantita dall'art. 48 Cost.<sup>3</sup>.

Secondo la giurisprudenza costituzionale<sup>4</sup>, il principio di cui all'art. 51 Cost. spiega un "*ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i*

---

<sup>2</sup> Nello stesso senso si esprime A. MARI, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli organi degli Enti locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 1, 100.

<sup>3</sup> Sul tema si veda C. FRANCHINI, *La tassatività delle cause di ineleggibilità alle cariche elettive degli enti locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 12, 1282 s.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione esaustiva si veda A. BIANCO, *I limiti all'elettorato passivo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, 3, 1959 ss.

caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 della Costituzione)<sup>5</sup>; si tratterebbe “di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza”<sup>6</sup>. Il legislatore ha definito puntualmente, nell'art. 60 del d.lgs. n. 267/2000, le ipotesi che possono incidere sulla formazione della scelta degli elettori, condizionandola negativamente sino ad alterarla. Trattasi di una indicazione che attiene a tipi di cariche e di uffici tali da far ritenere che la particolare posizione loro connessa possa condizionare la libertà di voto attraverso indebite pressioni sull'elettorato.

I giudici di Palazzo della Consulta hanno sancito un altro fondamentale principio in tema di elettorato passivo, statuendo che “«l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione»: le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. già la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989 e 344 del 1993)”<sup>7</sup>. In sostanza, secondo la Corte non è ammesso il ricorso né all'analogia, né all'interpretazione estensiva, ove questa si risolvesse in una non consentita creazione di ipotesi non previste dal legislatore. Applicando questo principio al caso di specie, correttamente nell'Ordinanza si stabilisce che, in mancanza di una precisa e univoca norma di legge, il diritto fondamentale di elettorato passivo non può essere limitato.

A maggior ragione, non sarebbero dotati di alcuna discrezionalità i partiti politici, trattandosi di materia coperta da riserva di legge e, come tale, sottratta alla potestà regolamentare e statutaria degli stessi; le fonti interne alle associazioni partitiche, o le deliberazioni da queste adottate, non possono determinare una qualificazione giuridica del diritto di elettorato passivo diversa da quella che essa ha alla stregua dei parametri legali, non essendo nella disponibilità delle stesse la tipizzazione della fattispecie, a prescindere dalle modalità concrete con cui essa si manifesta<sup>8</sup>.

### **3. Il codice di comportamento M5S: uno sguardo d'insieme.**

Riguardo la seconda domanda, il Giudice, vincolato dalle stringenti norme processuali e di giudizio, non è potuto entrare nel merito del *petitum* e controllare la legittimità dell'accordo

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 25 del 2008, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 235 del 1988, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>7</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 141 del 1996, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Come sostenuto da M. GRECO, *Dall'incandidabilità all'impresentabilità alla carica di Parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2013, 6 s.; secondo P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, 2012, 1, 7) in questo ambito l'esperienza del confronto tra regole giuridiche e regole di etica politica è più matura e il suo studio consente di evidenziare le obiettive difficoltà a perseguire il modello dell'integrazione tra i due piani, entrambi chiamati quantomeno a non porsi in contrasto con il parametro costituzionale del principio di uguaglianza e di pari opportunità di accesso dei cittadini alle cariche pubbliche.

sottoscritto dal Sindaco Virginia Raggi e da tutti gli altri candidati ed eletti del M5S all'Assemblea Capitolina.

Tuttavia, liberi dalle strette maglie delle regole processuali possiamo verificare, in questa sede, la validità del codice di comportamento, saggiandone i profili critici di compatibilità con gli articoli 49 e 67 Cost.

Solo di recente le formazioni politiche hanno iniziato a redigere codici etici e il loro impatto sulle assemblee rappresentative e sulla vita interna del partito è lungi dall'essere percepito, malgrado l'intento perseguito sia quello di contrastare la più generale delegittimazione della politica. In primo luogo, appare chiaro l'intento pedagogico volto ad influenzare i comportamenti degli eletti nel loro contesto operativo verso una corretta etica politica; in secondo luogo, l'adozione di un Codice efficace nel prevenire certe condotte ed efficiente nella loro pronta sanzione può costituire un vevole supporto alla legittimazione, immagine e credibilità sociale di tutto il partito. Come si vedrà, le pratiche e gli obblighi inseriti nei codici etici, se non governati con professionalità e ragionevolezza, possono generare però effetti negativi sul partito oltre che sui singoli componenti. L'ambizione espressa negli ultimi anni è quella di ridefinire la responsabilità politica anche attraverso strumenti efficaci nel contrasto ai dilaganti fenomeni corruttivi, nonché nella ricostruzione della credibilità e della fiducia degli elettori nel sistema di rappresentanza democratica<sup>9</sup>.

Prima di analizzare i profili significativi del Codice, giova inquadrarlo all'interno del *genus* codice deontologico<sup>10</sup>. In principio si inquadra il documento dal punto di vista formale. Il Codice M5S è "*di comportamento*"; tale denominazione enunciativa è una delle più neutre e richiama subito l'attenzione ad una serie di casi concreti di fronte ai quali si richiedono degli *standards* di comportamento rispondenti a valori etici già individuati e condivisi dal MoVimento o richiamati da altri documenti<sup>11</sup>; quanto alla struttura, il Codice presenta un testo prescrittivo, assume, cioè, le vesti di un testo normativo, strutturato in articoli. Al suo interno vengono enunciati i singoli comportamenti a cui è tenuto l'eletto, sotto la cupola dei principi e valori richiamati; l'impostazione è positiva: il codice usa espressioni affermative, cosa l'eletto fa e deve fare, come se il comportamento eticamente corretto ivi prescritto rappresenti una prassi virtuosa che il Codice si limita a ribadire.

Il *focus* di un codice deontologico contiene i principi e i valori su cui il gruppo si fonda e si prefigge di orientare l'etica del destinatario. In generale, tale documento dovrebbe essere sorretto né da troppi, né da troppo pochi valori, adottarne una giusta misura. Questo rende il codice più coerente, ma non solo; appare necessario che l'individuazione dei valori sia chiaramente percepibile

---

<sup>9</sup> Come rileva P. MARSOCCI, (*op. ult. cit.*, 6) l'ambito di intervento di autoregolazione da parte delle formazioni politiche potrebbe, in questo senso, avere un peso giuridico non trascurabile sia a supporto sia ad integrazione, anche a fini sanzionatori, dell'ordinamento positivo.

<sup>10</sup> Si applicheranno in questa sede i criteri generali elaborati da M. SPALLETTA, *I codici etici. Guida all'analisi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2012, 175, 71 ss.

<sup>11</sup> Per un elenco delle tipologie di denominazione dei codici etici si veda B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Economia, politica, amministrazione*, Il Mulino, 2007, 141 s.

da parte del destinatario, così da impedirne una c.d. decodifica aberrante<sup>12</sup>, nella quale il soggetto interpreta la disposizione in modo diverso rispetto l'*intentio* dell'autore, traendone principi-guida fuorvianti. Per ridurre tale rischio, è consigliabile che l'artefice veicoli l'interpretazione nel senso desiderato, ponendo valori facilmente identificabili.

Il Codice di comportamento M5S pone un consistente numero di principi e valori, che mirano ad orientare la condotta dell'eletto lungo tutto l'arco dell'esercizio della carica. In particolare, all'interno del Codice viene fatto ricorso a rinvii ad altre fonti dell'Ordinamento interno, al fine di conferire sostanza ai "*valori fondanti e i principi etici e politici del M5S*" e, segnatamente, al c.d. Non Statuto, al Regolamento, al programma elettorale M5S per Roma Capitale e, soprattutto, alle indicazioni ricevute dagli iscritti e dallo *staff* dei garanti del M5S.

Nel Non Statuto, all'art. 4 "*oggetto e finalità*", viene riconosciuto un ruolo centrale al *blog* di Beppe Grillo e all'esperienza maturata all'interno dello stesso, all'organizzazione di un movimento nel quale l'intera procedura (consultazione, deliberazione, decisione ed elezione) avvenga attraverso la Rete internet e soprattutto "*la possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi*". Nel Regolamento, sono previste norme interne per l'adesione, le votazioni in Rete, le sanzioni ed il relativo procedimento disciplinare, sono contenute disposizioni che regolano la vita associativa, senza integrarne i principi; il programma elettorale M5S per Roma Capitale non si discosta da altri programmi politici di governo locale, pubblicati prima delle elezioni dalla totalità dei partiti politici, dove si evidenziano i problemi della Città divisi per aree tematiche ed il MoVimento indica le priorità che intende seguire nella sua azione politica.

Il riferimento alle indicazioni ricevute dagli iscritti e dallo *staff* dei garanti offre l'immagine migliore riguardo la fisiologica declinazione della democrazia interna al MoVimento. La formula democratica del M5S è composta da una duplice anima: le sue regole si prefiggono di raggiungere, infatti, citando un'altra pronuncia riguardante il MoVimento 5 Stelle, un punto di equilibrio tra il momento assembleare/movimentista (incarnato dal secondo comma dell'art. 4 del Non Statuto e realizzato con originali forme telematiche) e l'istanza dirigista<sup>13</sup> che, come si vedrà, viene riconosciuta ed associata alla figura di particolare carisma e peso politico per il M5S, Beppe Grillo, il quale in seno a tale organizzazione politica cumula in sé la qualità di Capo politico, come da Regolamento e di Garante del MoVimento, come da Codice di comportamento. Ad esempio, gli eletti devono far preventivamente approvare dallo *staff* coordinato dai garanti del M5S "*le proposte di nomina dei collaboratori delle strutture di diretta collaborazione o dei collaboratori*" in seno all'Assemblea Capitolina<sup>14</sup> (art. 7 lett. b)).

<sup>12</sup> La definizione è di M. SPALLETTA, *I codici etici. Guida all'analisi*, cit., 80.

<sup>13</sup> Cfr. Trib. Genova, Ord. del 10.04.2017, r.g. 4036/2017-1, 10.

<sup>14</sup> Anche nel Codice di comportamento M5S per le elezioni europee, l'organizzazione dello *staff* e la scelta dei collaboratori doveva essere previamente compiuta da Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio; per approfondimenti si

#### **4. Il Codice violato: dichiarazione d'inadempimento e tutela del dissenso interno.**

Continuando nel nostro esame, verranno ora illustrati i profili più critici del Codice: da un lato si esamina il tema della dichiarazione d'inadempimento, della procedura seguita, della titolarità effettiva del potere disciplinare e della tutela del dissenso interno al MoVimento *ex art. 49 Cost.*; successivamente si espone la posizione del M5S in relazione al divieto di mandato imperativo di cui all'*art. 67 Cost.* e all'*art. 3 comma 3 del Reg. C.C. di Roma Capitale* e si analizza la natura dell'obbligo di dimissioni contenuto nel Codice e la sanzione economica di centocinquantamila Euro inflitta agli inadempienti.

Ai sensi dell'*art. 9 lett. b) del Codice*, qualora l'eletto non osservi le regole e principi ivi previsti, sarà dichiarato inadempiente con decisione assunta da Beppe Grillo (e Gianroberto Casaleggio, prematuramente scomparso nel 2016) o dagli iscritti M5S mediante consultazione *on line*; il procedimento per la dichiarazione d'inadempimento viene analiticamente disciplinato nel Regolamento adottato in data 26.09.2016 e prevede l'intervento di numerosi soggetti.

Ai sensi dell'*art. 4 Reg.*, il Gestore del sito, appena riceve una segnalazione non manifestamente infondata, contesta la violazione all'eletto comunicandola via *e-mail* e assegna un termine di dieci giorni per la presentazione di eventuali controdeduzioni, dandone contestuale comunicazione al Collegio dei probiviri, al quale vengono successivamente trasmesse anche le controdeduzioni eventualmente presentate. Nei casi più gravi, il Collegio dei probiviri ha facoltà di disporre la sospensione cautelare dell'iscritto, dandogliene comunicazione a mezzo *e-mail*. Esaurito il breve contraddittorio cartolare o, comunque, decorso il termine per la presentazione delle controdeduzioni, il Collegio dei probiviri decide in merito alla sanzione disciplinare, inviandone comunicazione all'interessato, al Gestore del sito ed al Capo politico del M5S. Il Collegio dei probiviri ha facoltà di acquisire informazioni e chiarimenti, nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'eletto può impugnare la decisione del Collegio dei probiviri, presentando ricorso al Comitato d'appello, il ricorso dev'essere presentato entro dieci giorni, a mezzo *e-mail*; il Comitato d'appello, acquisiti eventuali chiarimenti nel rispetto del contraddittorio, può confermare la sanzione, irrogarne una più lieve od annullarla. Il capo politico del M5S, laddove si trovi in disaccordo con una sanzione irrogata dal Collegio dei probiviri o dal Comitato d'appello, ha facoltà di annullarla e, ove la sanzione risulti inflitta dal Comitato d'appello, può irrogarne una più lieve; in ogni caso di disaccordo, può rimettere la decisione ad una votazione in rete di tutti gli iscritti al M5S. La decisione dell'Assemblea degli iscritti è definitiva ed inappellabile, anche se intervenuta su decisione del collegio dei probiviri.

Il procedimento sopra delineato a grandi linee, presenta considerevoli questioni da esaminare. Rispetto alla precedente versione del Regolamento, è previsto un organo precostituito, il Collegio dei probiviri, competente per l'irrogazione delle sanzioni, al posto del non ben determinabile *staff* di

---

rinvia a C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso non riuscito del M5S)*, in *Forum di quad. cost.*, 2014, 10.

Beppe Grillo; inoltre, viene assicurato un sommario contraddittorio anche nella fase che precede l'irrogazione della sanzione disciplinare<sup>15</sup>. Relativamente alla fase di avvio del procedimento, non viene più previsto espressamente, come nella vecchia versione del Regolamento, che è il Capo politico ad avviarlo, sospendendo l'iscritto “*su segnalazione comunque ricevuta*”, ma si prevede ora che ad iniziare l'iter sia “*il Gestore del sito, su segnalazione comunque ricevuta che non risulti manifestamente infondata*”. La figura del gestore del sito appare, a prima vista, sfuggente, ma non si tratta di un mero collettore di segnalazioni anonime o di un *nuncius*; in verità, il gestore del sito è “*incaricato dal capo politico*” (art. 1 Reg.) e ciò, senza passare per alcun voto dell'Assemblea o di un organo preposto. Quindi, sebbene non venga più espressamente previsto un ruolo formale di Beppe Grillo nella fase di avvio del procedimento, in concreto, è il Capo politico, e solo il Capo politico, a segnalare chi deve essere sottoposto a procedimento disciplinare al gestore del sito e per quale motivo. Non a caso, le motivazioni sottese alle espulsioni dei parlamentari<sup>16</sup> sono tutte riconducibili a violazioni del relativo Codice di comportamento: l'aver partecipato a *talk show*, la reiterata mancata restituzione di parte dell'indennità o di completa rendicontazione delle spese sostenute, le critiche rivolte ai vertici del MoVimento su questioni specifiche. Il M5S sembra, in sostanza, connotato da uno scarso livello di democrazia interna, nel quale gli eletti e gli esercenti responsabilità di governo sono chiamati a ratificare ed attuare pedissequamente le strategie imposte dal vertice, senza la possibilità di discuterne o di avversarle. L'abnorme<sup>17</sup> potere decisionale del Capo politico sulle espulsioni non si manifesta solo nella fase di avvio del procedimento, ma anche relativamente alla composizione del Collegio dei probiviri e del Comitato d'appello. I componenti di entrambi questi organi, posti a garanzia dei diritti dei singoli e delle minoranze nei confronti della dirigenza del MoVimento, sono nominati in via diretta o indiretta da Beppe Grillo. In particolare, Il Collegio dei probiviri è composto da tre membri, nominati dall'assemblea mediante votazione in rete su proposta del capo politico del M5S (art. 5 Reg.); il Comitato d'appello è composto da tre membri, due nominati dall'assemblea tramite votazione in rete tra una rosa di cinque nominativi proposti dal Consiglio direttivo del M5S ed uno dal Consiglio direttivo dell'associazione medesima (art. 6 Reg.). La composizione dei due organi, sostanzialmente rimessa alla volontà di Beppe Grillo, non dovrebbe, invece, essere espressione immediata ed integrale della direzione del MoVimento né,

---

<sup>15</sup> Sull'evoluzione delle fonti interne al M5S si veda E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2016, 3, 9 ss.

<sup>16</sup> Il riferimento è: ai senatori Battista, Bencini, Bocchino, Campanella, Gambaro, Mastrangeli, Mussini, Orellana e ai deputati Artini e Pinna.

<sup>17</sup> Si veda l'efficace ricostruzione di A. COSSIRI, (*Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, 3, 394s.), secondo cui il sistema delle regole interne al M5S “sembra riconducibile ad un modello di organizzazione del potere di tipo assolutistico: chi scrive le regole è il medesimo soggetto che le applica, non vi sono organi interni di garanzia, non vi è separazione dei poteri; manca una declinazione anche embrionale del principio di legalità, non esiste una disciplina sulle modalità di produzione delle regole. La *Leadership* non è formalmente contendibile, il capo politico in quanto esterno alla struttura associativa è *legibus solutus*, non è tollerata la presenza interna di posizioni di minoranza e di dissenso, la cui manifestazione da parte di soggetti con qualche visibilità ha costituito nella prassi presupposto per l'espulsione dal movimento e dai gruppi e per l'inibizione dell'uso del simbolo”.

tantomeno, una emanazione fiduciaria del Capo politico; da ciò ne derivano fondati dubbi relativi alla terzietà ed imparzialità dei collegi giudicanti sulle segnalazioni ricevute.

Il potere del Capo politico in tema di sanzioni non si ferma qui; nell'improbabile ipotesi in cui si trovi in disaccordo con la decisione assunta da uno dei due collegi, è titolare di una sorta di potere di grazia, potendo annullare le sanzioni irrogate, ma anche infliggerne una più lieve, in seguito ad una decisione del Comitato d'appello. Infine, il Capo del MoVimento risulta titolare di una specie di potere di *provocatio ad populum*<sup>18</sup>: in ogni caso nel quale sia in disaccordo con una decisione dei due organi, potrà rimettere la decisione ad una votazione in rete da parte di tutti gli iscritti al M5S.

Dopo aver brevemente esaminato il procedimento disciplinare interno al MoVimento, risulta più chiaro il significato da attribuire all'art. 9 lett. b) del Codice di comportamento per gli eletti a Roma Capitale, nella parte in cui riserva il potere di dichiarare l'inadempimento dell'eletto alla "*decisione assunta da Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio o dagli iscritti M5S mediante consultazione online*". Il potere di decidere sull'inadempimento al Codice si rivela sostanzialmente tutto in mano alla discrezionalità politica di Beppe Grillo; l'intervento dell'Assemblea degli iscritti è solo eventuale e legato alla *provocatio* del Capo politico<sup>19</sup>, così che il pericolo di un uso della *provocatio* in chiave propagandistica o demagogica si palesa chiaro. Ben riassume la posizione centrale di Beppe Grillo, all'interno del procedimento disciplinare, un passo di una decisione del Comitato d'appello che è utile richiamare in questa sede: il Comitato ha confermato l'espulsione di alcuni iscritti, avendo accertato "*la violazione da parte del ricorrente di principi fondamentali del MoVimento 5 Stelle, come declinati nel Non-Statuto, nei comunicati politici di Beppe Grillo e nei Regolamenti organizzativi adottati in ossequio al diritto di autoregolamentazione del MoVimento 5 Stelle fondato sull'art. 49 della Costituzione della Repubblica Italiana*"<sup>20</sup>.

Se anche i comunicati politici, pubblicati sul *blog* che porta il suo nome, costituiscono principi fondamentali del MoVimento, il potere di Beppe Grillo risulta, di fatto, senza limiti<sup>21</sup>: le sue parole sono norma interna al M5S al pari del Non Statuto e del Regolamento, anzi, sembra essere detentore di un potere d'interpretazione autentica degli stessi; egli è il *leader* indiscusso del MoVimento e nella sua figura riduce ad unità la volontà del M5S, senza alcun intervento di un organo interno, della Rete degli iscritti o di un gruppo di eletti<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Il paragone è di E. CATERINA, *Le espulsioni dal MoVimento 5 stelle davanti al giudice civile*, in *Quad. cost.*, 2016, 796.

<sup>19</sup> Nello stesso senso, ID., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, cit., 15 s.

<sup>20</sup> Il passo è riportato da Trib. Roma ord. del 12.04.2016, R.G. n. 19678-2/16, 44.

<sup>21</sup> Secondo G. SAVOIA (*Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a 5 stelle"*), in *Forum di quad. cost.*, 2017, 3) se al potere senza limiti si aggiunge la totale inesistenza di controlli su tale vertice, peraltro neppure legittimato da congressi, assemblee o elezioni di alcun tipo, si ha un quadro chiaro della concezione di democrazia che viene propugnata.

<sup>22</sup> Sulla figura accentratrice di Beppe Grillo si veda la descrizione di S. CECCANTI- S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 3, 811.



Si rivela arduo coniugare il quadro di poteri e relazioni sopra illustrato, con il principio di democraticità interna ai partiti di cui all'art. 49 Cost.<sup>23</sup>. Il metodo democratico non ha l'estensione della libertà di manifestazione del pensiero, ma pondera sia il diritto dell'iscritto a esprimere il proprio dissenso, sia quello del partito a vedere rispettata la volontà della maggioranza sulle questioni essenziali e a vedere tutelato il proprio nucleo di valori. Ad essere doverosa è, pertanto, un'attenta valutazione comparativa tra gli interessi in gioco e un bilanciamento tra libertà *del* partito e libertà *nel* partito<sup>24</sup>. Nel procedimento disciplinare del M5S, non viene garantito il minimo dissenso dalla linea del MoVimento e tale via, creata da un unico "Demiurgo", può variare nel tempo senza preavviso, lasciando l'eletto appeso a dei principi e valori potenzialmente cangianti; dal punto di vista strettamente processuale, la nomina degli organi di garanzia del MoVimento non dovrebbe provenire interamente dal soggetto che determina i valori cogenti e formula sostanzialmente l'accusa di inadempimento<sup>25</sup>. Ne vale, infatti, della credibilità del Codice di comportamento, che non appare in grado di governare efficacemente il rischio di violazioni ai principi del MoVimento, né appare saldamente fondato su un complesso di valori condivisi, nei quali i soggetti coinvolti si identificano e si impegnano ad una profonda condivisione<sup>26</sup>. Come ben riassume una recente decisione del Tribunale di Napoli in tema di espulsioni dal M5S, gli iscritti e gli eletti *"hanno il diritto di partecipare alla vita politica del MoVimento, magari da una posizione antagonista rispetto alla linea del gruppo dirigente. (...) nonostante che il MoVimento 5 Stelle nel suo statuto ("Non Statuto") non si definisca "partito politico", ed anzi escluda di esserlo, di fatto ogni associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale si può definire "partito" (cfr. art. 49 Cost.) Orbene, i cittadini hanno non solo la libertà di associarsi liberamente per concorrere alla determinazione della politica nazionale, ma l'ordinamento riconosce loro un diritto di associazione. E, sebbene un tale diritto non vada inteso nel senso che un cittadino debba poter essere ammesso ad ogni associazione cui chieda di aderire, dovendosi tutelare anche il contrapposto diritto degli altri di scegliere con chi associarsi e chi ammettere in una associazione, deve senz'altro riconoscersi, che vi è un diritto politico e un interesse morale dell'associato a non essere escluso dall'associazione politica di cui egli faccia parte senza un grave motivo (cfr. art. 24 terzo comma c.c.) o senza le garanzie di un procedimento decisionale conforme alle norme di legge"*<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Per una ricostruzione della genesi ed evoluzione del principio, F. DI MASCIO – D. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 2, 379 ss.

<sup>24</sup> Come ricorda E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, cit., 13.

<sup>25</sup> Al riguardo S. CECCANTI, *Parlamentari transfughi da un gruppo all'altro: il rimedio nella modifica dei regolamenti*, in *Lacostituzione.info*, 2017, 2, ha affermato che i contratti M5S finiscono per vincolare gli eletti non già agli elettori, ma ai dirigenti di partito (o di un'azienda?). Non bisogna mai dimenticare che la relazione è a tre (partito-eletto-elettori) e non a due (partito-eletti) e che sia l'art. 1 sia l'art. 49 ci riportano alla soggettività degli elettori.

<sup>26</sup> Sul concetto di credibilità del codice etico e le sue applicazioni, M. SPALLETTA, *I codici etici. Guida all'analisi*, cit., 93 s.

<sup>27</sup> Cfr. Trib. Napoli, ord. del 14.07.2016, R.G.A.C. 15161/2016, punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

**5. Introduzione del mandato di partito nel Codice di comportamento: profili di compatibilità con l'art. 67 Cost.**

Il tentativo di dare del divieto di mandato imperativo un'interpretazione compatibile con il ruolo svolto dai partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative ha portato ad una soluzione di compromesso, comunemente accolta dalla maggioranza della dottrina e sostenuta dalla Corte costituzionale, già, con la sentenza n. 14 del 1964, in cui si afferma che *“l'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”*<sup>28</sup>. Secondo la Corte, quindi, il divieto di mandato imperativo non vieta l'esistenza di mandati, ma la loro vincolatività giuridica; esso non impedirebbe all'eletto d'intrattenere rapporti e di stipulare accordi sia con gli elettori sia con il partito, nella misura in cui restino giuridicamente irrilevanti, non giustiziabili<sup>29</sup>. Se l'oggetto di tali accordi non è contrario alla legge, si configurano mere obbligazioni naturali, a cui i soggetti implicati possono attenersi se avvertono un dovere morale in questo senso, ma la cui eventuale inosservanza non integra un fatto antiggiuridico che possa essere sanzionato dall'autorità giudiziaria<sup>30</sup>. In questo modo si ottiene un duplice risultato: non si nega l'esistenza dei vincoli che, di fatto, condizionano l'eletto, e nello stesso tempo li si confina nella sfera politica, evitando che la loro violazione possa provocare sanzioni giuridiche che colpiscano il mandato parlamentare; verrebbe confermata così, la natura politica e non giuridica della rappresentanza. D'altra parte si riconosce che, lasciato alla libertà della dinamica politica, il condizionamento degli eletti può essere ben maggiore di un vincolo di carattere normativo, senza porsi in contrasto con un mandato libero e rappresentativo delle divisioni politiche e sociali che trovano nelle assemblee elettive il luogo della loro unificazione<sup>31</sup>.

Al contrario, l'opinione pubblica, in schiacciante maggioranza, condanna ciò che considera una vera “truffa” elettorale, sentendosi così defraudata della sua sovranità e confermata nei suoi sentimenti di disaffezione dalla politica. Di tale avversione, si è recentemente fatto interprete il MoVimento 5 Stelle, il quale, nell'ambito della sua radicale critica “*anti-sistema*”, conduce contro

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 1964, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Come chiarito da S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica, dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze university press, 2004, 107; sul principio di cui all'art. 67 Cost. si veda ZANON N., *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, 1991.

<sup>30</sup> Cfr. D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un'agenda di ricerca*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 3, 650.

<sup>31</sup> La chiosa è di G.AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, 3, 23.

il divieto di mandato imperativo una rovente polemica, proponendo al suo posto l'introduzione *tout court* del vincolo di mandato<sup>32</sup>.

Per quanto ispirata ad una esigenza di coerenza politica dell'eletto verso gli elettori che l'hanno votato perché candidato in e per un determinato partito, tale soluzione sarebbe peggiore del male da curare, perché condannerebbe ogni assemblea elettiva alla paralisi decisionale e, quindi, alla sua stessa negazione, vittima della reciproca incomunicabilità tra forze politiche, ingessate nella rigida devozione verso le indicazioni ricevute dai loro elettori. Il vincolo di mandato finirebbe per svuotare di contenuto la rappresentanza politica, e con essa le istituzioni rappresentative, luogo di confronto e di mediazione, in nome di una pretesa volontà generale degli elettori o, ancor peggio degli iscritti, dietro alla quale spesso si celano, come la stessa esperienza del M5S dimostra, meccanismi decisori fortemente centralizzati ed opachi<sup>33</sup>.

Ai sensi dell'art. 9 lett. b) del Codice di comportamento gli eletti, se dichiarati inadempienti, assumono l'impegno etico di dimettersi dalla carica ricoperta; sin qui, non sembrano esservi profili di contrasto con l'art. 67 Cost., stante la non giuridicità dell'impegno preso. L'art. 10 del Codice, espone nel dettaglio i caratteri dell'impegno; in particolare prevede la sottoscrizione formale da parte dei candidati del Codice, contenente "*principi etici e giuridici fondamentali ed inderogabili del M5S, in segno della convinta adesione dello stesso a detti principi nonché dell'impegno etico e giuridico al rispetto di quanto in esso contenuto*". A garanzia di questo impegno, in caso di violazione, si richiede al candidato di accettare espressamente la quantificazione del danno all'immagine subito dal M5S in centocinquantamila euro e di impegnarsi a versare la somma su contestazione formale dello *staff* di Beppe Grillo ad un Ente benefico ivi indicato. Infine, si prevede la legittimazione ad agire in giudizio per la corretta esecuzione del versamento, di ogni portavoce o eletto M5S a ciò delegato da Beppe Grillo.

In attuazione dell'art. 10, i candidati hanno firmato con atto notarile<sup>34</sup> il Codice, qui chiamato "*Regolamento e codice di comportamento per i candidati ed eletti del MoVimento 5 Stelle alle*

---

<sup>32</sup> Con queste parole si esprime Beppe Grillo: "*Il voto è un contratto tra elettore ed eletto ed è più importante di un contratto commerciale, riguarda infatti la gestione dello Stato. Se chi disattende un contratto commerciale può essere denunciato, chi ignora un contratto elettorale non rischia nulla, anzi di solito ci guadagna. E' ritenuto del tutto legittimo il cambio in corsa di idee, opinioni, partiti. Si può passare dalla destra alla sinistra, dal centro al gruppo misto, si può votare una legge contraria al programma. Insomma, dopo il voto il cittadino può essere gabbato a termini di Costituzione. L'articolo 67 della Costituzione della Repubblica italiana recita: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Questo consente la libertà più assoluta ai parlamentari che non sono vincolati né verso il partito in cui si sono candidati, né verso il programma elettorale, né verso gli elettori (...). Per cinque anni il parlamentare vive così in un Eden, in un mondo a parte senza obblighi, senza vincoli, senza dover rispettare gli impegni, impegni del resto liberamente sottoscritti per farsi votare, nessuno lo ha costretto con una pistola alla tempia a farsi inserire nelle liste elettorali. La circonvenzione di elettore è così praticata da essere diventata scontata, legittima, la norma. Non dà più scandalo. Viene concesso al parlamentare libertà preventiva di menzogna, può mentire al suo elettore, al suo datore di lavoro, senza alcuna conseguenza invece di essere perseguito penalmente e cacciato a calci dalla Camera e dal Senato", il comunicato politico è disponibile su <http://www.beppegrillo.it/2013/03/circonvenzione.html>.*

<sup>33</sup> Per questa tesi si veda S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, 2017, 6, 5.

<sup>34</sup> Disponibile su <http://download.repubblica.it/pdf/2016/locali/roma/contratto-originale-m5s.pdf>.

*elezioni amministrative di Roma Capitale 2016*” dichiarando di “*aver letto scrupolosamente e dettagliatamente il presente regolamento e di averne compreso compiutamente il contenuto, e di volersi pertanto vincolare al rispetto negoziale dei principi ivi contenuti mediante la sottoscrizione quivi apposta per ogni effetto di legge*” (pag. 7 e 8). Al termine delle firme di tutti i candidati collocate appresso al Codice, è contenuta una ulteriore clausola, provvista di altrettante firme all’uopo vergate, la quale così recita: “*ai sensi e per gli effetti dell’art. 1341 e dell’art. 1342 del c.c., i Sottoscritti dichiarano di aver preso visione, di averne compreso il contenuto, e quindi di accettare espressamente e singolarmente per iscritto, le clausole di cui (...) all’art. 10 «impegno al rispetto dei principi del M5S contenuti nel codice di comportamento», con particolare riferimento alla quantificazione del danno all’immagine nell’ammontare minimo di 150.000 euro*” (pag. 12).

Dalla semplice lettura delle clausole riportate, appare solare la violazione dell’art. 67 Cost., visto che viene configurato e strutturato un vincolo di carattere giuridico, non solo etico, al rispetto del Codice. Sostanzialmente, l’impegno ricorda lo schema delle dimissioni in bianco, a causa dell’eccessiva vaghezza delle condizioni a cui l’operatività della clausola viene ancorata; a sua salvaguardia viene posta una sanzione economica dal sapore di clausola penale e, per garantirne la certa riscossione, il Capo politico può legittimare qualunque iscritto al Partito ad adire l’autorità giudiziaria. In un sol colpo vengono calpestati tre aspetti del divieto di vincolo di mandato: l’irrelevanza giuridica, la sola politicità delle sanzioni, la non giustiziabilità dell’accordo.

L’obbligo di dimissioni si palesa anche contrario al principio di libertà ed uguaglianza rispetto agli altri eletti: di libertà, dato che il sistema sanzionatorio in tal modo congegnato nel Codice rende probabile un’accusa d’inadempimento fondata esclusivamente su una valutazione discrezionale del Capo politico; di uguaglianza, rispetto al diritto di elettorato passivo, poiché non può essere considerata egualitaria l’entità della penale stessa, che potrebbe sortire un effetto deterrente rispetto a taluni soggetti interessati a candidarsi nelle file del M5S<sup>35</sup>.

Relativamente alla clausola che prevede la sanzione economica, essa ricalca in parte quella già inserita nel Codice di comportamento per le elezioni europee, nel diverso ammontare di duecentocinquantamila euro; sembra che il presente atto di impegno possa inquadrarsi nello schema delle promesse unilaterali disciplinate dall’art. 1987 c.c., e più specificamente delle promesse di pagamento di cui all’art. 1988 c.c.<sup>36</sup> Da tali disposizioni, oltre che più in generale dalla natura privatistica dell’atto in questione, deriva che esso non potrà spiegare effetti in contrasto con la legge e, ancor più, ovviamente con la Costituzione; quindi, nel caso in cui l’eletto sia convenuto in giudizio per la riscossione, ben potrà far valere l’illiceità della causa *ex art. 1343 c.c.*, applicando direttamente l’art. 67 Cost.<sup>37</sup>.

Sul preteso danno all’immagine, in generale vi dovrebbero rientrare solo quei comportamenti, verificati e sanzionati dagli organismi di garanzia interni, ritenuti discutibili o riprovevoli dal punto

<sup>35</sup> Come sostenuto da C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso non riuscito del M5S)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2014, 13.

<sup>36</sup> Cfr. C. S. VIGILANTI, *op. ult. cit.*, 11.

<sup>37</sup> La medesima critica è espressa da R. BIN, *Ma mi faccia il piacere! La “multa” del M5S ai “ribelli”*, in *lacostituzione.info*, 2017, 2.

di vista dell'onore e della integrità individuali e capaci di determinare discredito per il partito di appartenenza. Di solito si tratta di casi in cui un membro contravviene intenzionalmente alla disciplina interna del partito in modo grave ossia in modo da provocare un danno evidente e notevole: ad esempio nel caso in cui si appropri indebitamente di beni che appartengano o siano a disposizione del partito; incorra in qualsiasi forma di corruzione nell'esercizio di cariche pubbliche; manipoli o agisca deliberatamente e ripetutamente contro le deliberazioni adottate democraticamente degli organi di governo o di rappresentanza del partito<sup>38</sup>. Nel caso della clausola in esame, il presunto danno viene collegato, per lo più, alla semplice inosservanza degli ordini di volta in volta impartiti dalla dirigenza apicale del MoVimento.

Invero, un sistema democratico non ha il bisogno di membri obbedienti a pochi capi indiscussi, ma anzi richiede discussione e confronto allo scopo di individuare la decisione migliore per la collettività. Vincolare l'eletto al mandato ricevuto dal Capo politico significherebbe privarlo di uno strumento fondamentale della dinamica politica, il compromesso<sup>39</sup>.

## **6. Conclusioni.**

Durante la c.d. prima Repubblica, il principio democratico dell'art. 49 Cost. e quello liberale del divieto di mandato imperativo sono stati, sovente, contrapposti l'uno all'altro; spesso veniva data prevalenza al primo restringendo l'area applicativa del secondo, perché il sistema dei partiti era forte e strutturato. Siffatto sbilanciamento a favore del ruolo che i partiti politici giocavano all'interno del confronto democratico era inevitabile. Il rifiuto della concezione organicistica del partito politico ha valorizzato il radicamento dei partiti nella società, dando rilievo ai partiti nella loro dimensione associativa. Il concorso "alla determinazione della politica nazionale", è ben presto degradato da concorso dei cittadini a quello dei partiti, ponendo, in tal modo, il fondamento della c.d. Repubblica dei partiti o Stato partitocratico<sup>40</sup>. In verità la disciplina dei partiti e della rappresentanza politica risentiva in misura rilevante dei condizionamenti prodotti dall'esperienza fascista, e il dettato costituzionale ne risultava una diretta conseguenza. In una cornice di garanzia costituzionale del pluralismo e della libertà d'espressione, si aveva così, da un lato, la privazione della soggettività giuspubblicistica da parte dei partiti, perché la personalità giuridica era stata una delle caratteristiche tecniche che aveva consentito al Partito fascista di assumere un ruolo istituzionale, stravolgendo lo Statuto albertino senza modificarne le norme; dall'altro lato, il baricentro del divieto di mandato imperativo si spostava, in realtà, dagli elettori al partito d'appartenenza dell'eletto<sup>41</sup>. Il libero mandato è stato costantemente interpretato alla luce della

<sup>38</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, cit. 7.

<sup>39</sup> Si condivide la considerazione di G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a 5 stelle"*, cit., 3.

<sup>40</sup> Sul punto, G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2016, 3, 2.

<sup>41</sup> Come riporta D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un'agenda di ricerca*, cit., 649.

centralità assunta dal sistema dei partiti; nondimeno, ciò non ha impedito di evocare tale principio come baluardo contro l'introduzione delle soluzioni più radicali dello Stato partitocratico, quali la revocabilità del mandato o la decadenza dal mandato per effetto di espulsioni o dimissioni dal partito di appartenenza dell'eletto.

Nell'Italia di oggi i partiti appaiono fragili, se non smarriti, e sempre più frammentati in fazioni prive di identità e povere di consenso. La questione della democrazia interna ai partiti investe frontalmente l'intera cultura politica contemporanea ed il nodo può essere risolto solo parzialmente da un intervento legislativo. Nell'ultimo quinquennio il legislatore ha introdotto una disciplina embrionale della vita interna ai partiti; pur non attuando compiutamente l'art. 49 Cost. ha, timidamente, rotto un silenzio ultra sessantennale.

La l. 96/2012 ha previsto, relativamente alla tutela del dissenso interno e delle minoranze, che i partiti debbano dotarsi di uno Statuto conforme ai "*principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti*"<sup>42</sup> come condizione per poter accedere al sistema di finanziamento pubblico. In seguito, il d.l. 149/2013 (convertito, con modificazioni, nella l. 13/2014) ha abrogato il sistema di finanziamento pubblico diretto ai partiti, introducendone uno indiretto fondato sulla contribuzione volontaria e ha configurato una disciplina più dettagliata in relazione ai contenuti obbligatori dello Statuto<sup>43</sup>. In generale lo Statuto deve rispettare la Costituzione e l'ordinamento dell'Unione europea<sup>44</sup>, mentre, per quanto qui di interesse, l'art. 3 comma 2 dispone che lo stesso debba disciplinare: organi di garanzia che vigilino sui diritti e i doveri degli iscritti (*lett. d*), criteri per promuovere la presenza delle minoranze negli organi non esecutivi<sup>45</sup> (*lett. e*), misure disciplinari adottabili nei confronti degli iscritti (*lett. i*), procedure rispettose del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio quando debbano essere applicate misure disciplinari nei confronti degli iscritti (*lett. i*).

La soluzione legislativa qui accennata è stata oggetto di critiche da parte della dottrina.

La disciplina appare tutta indirizzata a garantire il corretto uso delle provvidenze pubbliche e dei benefici fiscali e risente delle esigenze contingenti della crisi finanziaria, lasciando che l'organizzazione interna dei singoli partiti resti affidata alla autonomia degli stessi<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Cfr. l. 96/2012, art. 5 comma 1.

<sup>43</sup> Per un commento si vedano le riflessioni di E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 3,70s.

<sup>44</sup> Come ricorda G. GRASSO (*Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, 1, 7), "il testo originario del decreto legge, come pubblicato in Gazzetta Ufficiale dopo la sua emanazione e prima della modifica avvenuta in sede di conversione in legge, prevedeva una formulazione molto più stringente e prossima al diritto europeo; nel testo primitivo del decreto ci si riferiva, infatti, all'osservanza da parte dello statuto dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto; successivamente, in sede di conversione, questo disposto normativo è venuto meno".

<sup>45</sup> Sul punto M.R. ALLEGRI (*Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, 2014, 8) riporta che il testo originario del decreto legge prevedeva di assicurare la tutela delle minoranze e non solo promuoverla, com'è stato in seguito ad un emendamento modificativo approvato in Senato.

<sup>46</sup> Ne tratta ampiamente A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, cit., 385ss.

La democrazia interna, dunque, sarebbe divenuta un diritto disponibile, non un obbligo per i partiti nel nostro ordinamento costituzionale, ma un mero onere legato alla partecipazione ai contributi pubblici<sup>47</sup>. Infine, non si può escludere, come infatti è accaduto con il M5S, che un partito rifiuti di partecipare alla contribuzione volontaria, sottraendosi anche agli embrionali principi sulla democrazia interna previsti dalla legge<sup>48</sup>.

In conclusione, si ritiene che sia oggettivamente arduo coniugare l'impostazione ideologica che naturalmente connota i partiti con norme dettagliate impositive di un unico tipo di statuto organizzativo del partito, ciò a prescindere dall'infelice *legaccio* con la partecipazione ai proventi del 2 per mille<sup>49</sup>. In una prospettiva *de iure condendo*, si auspica una vera legge di attuazione dell'art. 49 Cost., che imponga a tutti i partiti e garantisca ai cittadini condizioni minime di tutela del dissenso interno e dell'esistenza di minoranze nel partito. Si è ben consapevoli della complessità delle dinamiche politiche, dei legami ideologici e dei vincoli socio-politici che aggrumano e saldano i membri di ogni movimento politico; detta realtà non può essere disciplinata con regole eccessivamente stringenti, pena la loro pratica elusione. In definitiva il legislatore non dovrebbe imporre l'adozione di un minuzioso statuto-tipo, ma prevedere dei principi generali cogenti che permettano la creazione di metodi democratici adeguati alla storia ed alla impostazione ideologica di ciascun partito<sup>50</sup>. Per addivenire ad una tutela efficace del dissenso interno e delle minoranze, il controllo sull'attuazione concreta dell'art. 49 Cost. nella vita dei partiti non dovrà essere ancorato esclusivamente a quello formale dello Statuto. La verifica dovrà saggiare la conformità degli atti interni (provvedimenti disciplinari, espulsioni, atti da cui sia desumibile la prassi effettiva seguita dal partito) ai principi generali attuativi dell'art. 49 Cost., imposti con legge e sviluppati nei singoli statuti<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> La critica viene espressa da E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., 73.

<sup>48</sup> Cfr. A. COSSIRI, *op. ult. cit.*, 386.

<sup>49</sup> Si condivide la posizione di F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla legge n. 13 del 2014*, in *Studium iuris*, 2014, 11, 1289.

<sup>50</sup> Come auspicato da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale in Partiti politici e società civile*, 2009, 104.

<sup>51</sup> La proposta è sostenuta da E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., 76.