

Prof. Giulio M. Salerno

*Testo dell'audizione informale sui ddl 207 e 549 (statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici e delega al Governo per la piena attuazione dell'articolo 49 della Costituzione)
19 luglio 2023 – Prima Commissione – Senato della Repubblica*

In via preliminare, va riconosciuto che i due disegni di leggi che sono oggetto della presente audizione (ovvero il ddl n. 207 su iniziativa del Sen. Giorgis ed altri, e il ddl n. 549 su iniziativa del Sen. De Priamo ed altri) e che concernono entrambi la disciplina dei partiti politici, si ispirano a motivazioni non del tutto coincidenti, e dunque per taluni aspetti tra loro distinte e differenziate.

La rilevazione delle peculiari motivazioni che sono alla base dei due disegni di legge, allora, può consentire di comprendere le ragioni che hanno condotto i rispettivi presentatori a elaborare proposte che sono connotate da contenuti prescrittivi che, se per alcuni profili risultano a prima vista sovrapponibili o comunque accostabili in senso complementare, per altri – e, a nostro avviso, per ben più rilevanti – profili sono rivolte a incidere in modo consistentemente diverso sulla configurazione, sul ruolo, sull'organizzazione e quindi sulle attività dei partiti politici. In particolare, come si dirà tra poco, sussiste una diversità di approccio che imporrà alla Commissione di compiere una scelta per così dire di ordine strategico circa la soluzione da proporre poi all'attenzione dell'Assemblea.

Per questo motivo, in questa sede saranno sottolineati soprattutto gli elementi che connotano in modo distinto e peculiare ciascuno dei due disegni di legge, in modo da poter offrire un contributo di riflessione che possa essere utile alla Commissione per adempiere ai propri compiti con più avvertita consapevolezza circa la profondità e soprattutto l'ampiezza dell'intervento legislativo che si intende avviare a compimento.

Avviando l'analisi delle comuni finalità che hanno mosso le due iniziative, e scusandosi per la necessaria sintesi che è imposta dai tempi della presente audizione, in entrambi i disegni di legge si riscontrano le medesime finalità essenziali. Tali finalità sono, per un verso, il rafforzamento e, per altro verso, la razionalizzazione, della disciplina vigente in tema di partiti politici. Esse sono collegate, in buona sostanza, a simili considerazioni concernenti l'insufficienza e la disarticolazione delle normative esistenti, fattori cui si imputa, tra l'altro, le difficoltà che i partiti incontrano nell'efficace svolgimento dei rilevantissimi compiti loro spettanti all'interno di un sistema ordinamentale improntato ai principi della democrazia perseguita, in particolar modo, mediante gli strumenti della rappresentanza politica.

E' di piana evidenza, infatti, che un'adeguata e compiuta normativa, nello stesso tempo, di regolazione, di delimitazione e di sostegno all'articolazione dei soggetti partitici è indispensabile per il buon funzionamento delle istituzioni democratiche. Purtroppo, è altrettanto noto che l'attuale disciplina normativa appare per più aspetti carente o insufficiente, e dunque non può che salutarsi positivamente il rinnovamento impegno del Parlamento a porre mano a questo delicatissimo snodo della democrazia rappresentativa. Soprattutto, in relazione all'obiettivo di assicurare l'effettivo rispetto di un aspetto essenziale dell'art. 49 Cost., ossia del principio che impone ai partiti l'obbligo di concorrere "con metodo democratico" alla determinazione della politica nazionale. E appare molto rilevante che in entrambi i disegni di legge questo obiettivo è chiaramente inteso anche con riferimento all'organizzazione interna dei partiti, seppure mediante formulazioni che possono senz'altro essere opportunamente integrate. Ad esempio, uno sforzo ampliativo dovrebbe essere compiuto circa il rispetto della "democraticità" che, in entrambe le proposte, anche se con formulazioni diverse, viene applicato anche con riferimento alle "procedure per l'approvazione degli atti che impegnano il partito", procedure che, a ben vedere, sembrano

comprendere anche quelle rilevanti procedure che sono rivolte alla determinazione dei candidati da presentare alle competizioni elettorali (vedi, rispettivamente, art. 1, comma 1, lettera b, del ddl n. 207, e Cart. 2, comma 3, lettera b del ddl n. 549), ma che certo non comprendono le procedure di selezione e di elezione degli organi dirigenti dei partiti. In definitiva, va salutato con favore il superamento delle interpretazioni restrittive del dettato costituzionale - quelle cioè che circoscrivono tale obbligo alla sola azione esterna dei partiti - che non possono essere accolte in quanto evidentemente contrarie sia allo spirito che al contenuto stesso della disposizione costituzionale in questione. E, nello stesso tempo, si auspica che tale superamento sia manifestato in modo compiuto e definitivo soprattutto con riguardo alla piena democraticità delle forme e modalità organizzative dei partiti.

Tornando alle predette finalità di rafforzamento e di razionalizzazione della vigente disciplina legislativa in tema di partiti, va riconosciuto, come detto all'inizio, che esse sono diversamente declinate nei due disegni di legge in correlazione ai distinti approcci utilizzati.

Più in particolare, mentre il ddl n. 207 è improntato ad un approccio essenzialmente modificativo, e quindi integrativo e correttivo, rispetto alla normativa vigente, il ddl n. 549 intende assumere una prospettiva tendenzialmente più complessiva in modo da affrontare più compiutamente la *vexata questio* dell'attuazione dell'art. 49 Cost. In definitiva, il ddl n. 207 si muove all'interno di una logica di progressiva innovazione del dettato normativo vigente che, come noto, è il frutto di scelte reciprocamente parziali e contingenti e che la proposta qui in esame intende correggere per eliminarne o ridurre alcune criticità.

Diversamente, il ddl n. 549 si pone in una logica di complessiva e organica rifondazione dell'impianto legislativo concernente la disciplina dei partiti politici, e traducendo tale logica nella disciplina dettata nell'art. 2 e, tra l'altro, nella stringata enunciazione delle disposizioni di principio che sono presenti nelle dieci lettere del comma 3 dell'art. 2. E, così, adottando una strada che soltanto in parte è accostabile alle ben più dense e strutturate discipline esistenti in altri ordinamenti (a partire da quella presente in Germania; si veda, in particolare, la *Gesetz über die politischen Parteien* del 1967).

Ciò si evidenzia con piena chiarezza dagli stessi titoli dei due atti di iniziativa legislativa. Mentre, più esattamente, il titolo del ddl n. 207 si concentra su due specifici obiettivi, ossia le modifiche da apportare al d.l. n. 149/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. n.13/2014) e la delega al Governo per l'adozione di un testo unico di coordinamento delle disposizioni legislative vigenti, il titolo del ddl n. 549 intende perseguire l'ambizioso obiettivo di dettare le "disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione", oltre, anche in questo caso, al medesimo scopo di conferire la delega al Governo per l'adozione di un testo unico, stavolta anche di "riordino", delle disposizioni legislative vigenti.

Queste due diverse impostazioni hanno condotto, quindi, all'approntamento di proposte di prescrizioni normative che, per quanto parzialmente sovrapponibili nei rispettivi contenuti, si muovono su terreni distinti e pertanto sono destinate a produrre effetti innovativi né identici, né sostanzialmente omogenei.

Infatti, il ddl n. 207, proprio in quanto non aspira all'introduzione di disposizioni direttamente rivolte a dare attuazione dell'art. 49 Cost. e che, dunque, siano applicabili ad ogni associazione qualificabile come "partito" ai sensi e per gli effetti del medesimo art. 49 Cost., si sforza nella precisazione di un'accurata e puntigliosa correzione della disciplina vigente, e soprattutto di quella porzione della disciplina che, in ordine al contenuto necessario degli statuti dei partiti, condiziona attualmente l'accesso ai benefici previsti dal d.l. n. 149/2013. Sicché ne discende che, in relazione ai partiti politici che non intendessero usufruire di tali benefici, tali formazioni politiche continuerebbe ad essere esentate da qualsivoglia regola specificamente rivolta a disciplinare l'organizzazione interna e l'attività esterna delle associazioni private aventi finalità

partitiche. In concreto, all'accrescimento dei vincoli sia organizzativi che funzionali per i partiti sottoposti alla disciplina legislativa in quanto volontariamente destinatari dei benefici di ordine finanziario previsti dalle norme vigenti, corrisponderebbe l'assenza di vincoli giuridici – altri rispetto a quelli concernenti ogni associazione – per i partiti che si mantenessero estranei alla fruizione degli stessi benefici. Insomma, e soprattutto, con questa traduzione legislativa del vincolo costituzionale relativo al “metodo democratico” – sommo principio costituzionale che deve guidare l'apprestamento di qualsivoglia disciplina, interna e esterna, afferente ai partiti - si approfondirebbe la distanza tra i due modelli di possibile e legale attuazione della forma associativa partitica.

Viceversa, il ddl. n. 549, proprio in quanto è rivolto a dare – sulla scia di altre iniziative legislative che sono state presentate in altre legislature – all'attuazione dell'art. 49 Cost., si propone la definizione di una sorta di “disciplina-quadro” che è destinata a dettare principi immediatamente cogenti per qualsivoglia formazione associativa che intenda svolgere in Italia attività di rilievo partitico ai sensi dell'art. 49 Cost. Da questo punto di vista, quindi, siffatta impostazione risulta abbracciare l'intera platea dei soggetti che costituiscono – o costituiranno – l'articolazione partitica, così producendo effetti destinati a incidere in modo più intenso e soprattutto in modo omogeneo e diffuso sull'assetto organizzativo e funzionale dei partiti politici.

A nostro avviso, la soluzione prefigurata in questo ddl appare dunque più coerente con il quadro costituzionale, giacché se l'imposizione di regole più stringenti in connessione all'accesso volontario a benefici di ordine finanziario può essere giustificate allorquando le predette regole si riferiscono essenzialmente all'obiettivo di assicurare la necessaria trasparenza nella gestione finanziaria dei partiti anche con riferimento alla fruizione di risorse di provenienza pubblica, tale impostazione non può più essere accolta allorquando le nuove regole coinvolgono in modo tendenzialmente onnicomprensivo - e comunque con modalità ancora più incisive rispetto a quelle attualmente vigenti - il funzionamento e l'organizzazione delle associazioni partitiche.

Ciò premesso, e dunque ritenendo preferibile l'impostazione che è proposta nel ddl n. 549, e sempre considerati i tempi ristretti dell'audizione, si intende rassegnare qualche osservazione circa alcuni aspetti della disciplina-quadro che è prospettata nell'art. 2 di tale ddl, disciplina-quadro che concerne sia profili di ordine generale concernenti il rispetto di taluni canoni di rilievo costituzionale, sia profili più specifici attinenti alla disciplina che dovrà essere presente negli statuti.

In particolare, può essere senz'altro apprezzato il riferimento ai partiti quali associazione “libere” che promuovono e favoriscono la partecipazione dei cittadini alla determinazione sia della “politica nazionale” che della politica che è definita come “locale” (vedi art. 2, comma 1). Tale precisazione consente di dare così pari dignità anche alle formazioni partitiche che intendono agire – ovvero iniziano ad agire – in parti delimitate del territorio nazionale ovvero con riferimento alle modalità di articolazione territoriale della rappresentanza politica.

Circa, poi, la successiva indicazione relativa all'obbligo posto in capo ai partiti di assicurare “il rispetto dei principi e dei diritti costituzionali e del metodo democratico” (vedi sempre art. 2, comma 1), il riferimento ai “principi (...) costituzionali” appare piuttosto imprecisato, e potrebbe essere foriero di non irrilevanti problematiche interpretative in sede di attuazione, con conseguenti contenziosi di non facile soluzione. Ci si può domandare se con tale indicazione si intenda introdurre una sorta di clausola implicita di esclusione dei partiti non compatibili con i principi liberal-democratici, così richiamando il modello della democrazia protetta, modello che tuttavia non appare coerente con l'impostazione accolta nella nostra Costituzione che ha delimitato a fattispecie eccezionali – e dunque non estensibili – il divieto di costituzione dei partiti

politici. In senso simile, si dovrebbe forse circoscrivere l'obbligo del rispetto dei "diritti costituzionali", dato che, ad esempio, non può essere certo vietato ad un partito politico né la prospettazione, né la proposta di una configurazione dei diritti di rilievo costituzionale che sia diversa rispetto a quella prevista e disciplinata in un dato momento storico dalla Costituzione. Forse, sarebbe più opportuno richiamare l'impegno dei partiti, nella loro azione esterna, a rispettare le leggi che vietano la violenza e l'intimidazione, e, nella loro organizzazione interna, a formare la loro volontà con modalità non arbitrarie, ovvero che siano rispettose dei principi di eguaglianza e non discriminazione degli associati.

Da ultimo, sempre con riferimento all'impostazione seguita nel ddl 549, va segnalato che dovrebbe essere prevista un'apposita soluzione per assicurare il pieno ed effettivo rispetto della nuova "disciplina-quadro" che si vuole rendere obbligatoria per ogni partito. E' evidente, infatti, che la disciplina attualmente vigente concerne il controllo sul rispetto dei requisiti "interni" – e in specie circa la necessaria presenza e un determinato contenuto dello statuto - esclusivamente ai fini dell'accesso volontario ai benefici previsti dalla legge (ovvero, più precisamente, dal d.l. n. 149/2013 convertito, con modificazioni, dalla l. 13/2014). Siffatta condizionalità, quindi, non potrà essere sufficiente per imporre la nuova "disciplina-quadro" – relativa non soltanto alla presenza e al contenuto dello statuto, ma anche al rispetto di canoni di rilievo costituzionale - a tutte le formazioni partitiche, ovvero anche a quelle che non chiederanno l'accesso ai predetti benefici. Nè può ritenersi che il compito, assai delicato e particolarmente innovativo, di individuare la predetta soluzione possa essere assegnato o comunque assolto dal legislatore delegato in sede di definizione del testo unico di mero coordinamento o anche di riordino. In altri termini, occorrerà trovare una soluzione ulteriore rispetto a quella attualmente vigente, e dunque applicabile in modo omogeneo nei confronti di tutte le formazioni partitiche, in modo che la nuova disciplina-quadro, posta in attuazione dell'art. 49 Cost., sia pienamente e diffusamente rispettata.