

Audizione in Commissione Affari Costituzionali del Senato del 19 luglio 2023 sui ddl AS n. 207 e n. 549

I disegni in oggetto differiscono fra loro per alcuni aspetti, ma appaiono anche accomunati da alcune tendenze riscontrabili nella legislazione sui partiti dell'ultimo decennio. Ritengo utile partire da un esame di queste tendenze, salvo poi ad esprimere qualche considerazione su aspetti più specifici.

A partire dalla l.n. 13 del 2014 si nota l'intento di risolvere la disciplina della democrazia interna dei partiti, fino ad allora mai operata in via legislativa, nella previsione di una serie di requisiti che gli statuti dovrebbero stabilire. In secondo luogo, la sussistenza di tali requisiti è condizione per accedere al finanziamento derivante dai contributi dei privati raccolti col sistema del "due per mille" nonché da erogazioni liberali degli stessi. In terzo luogo, il sistema così realizzato è considerato solo una tappa in vista della "attuazione dell'art. 49 della Costituzione", quindi è ritenuto un sistema ancora transitorio.

Parto dall'ultimo punto. Parlare di "attuazione dell'art. 49" presuppone anzitutto che la Costituzione richieda al legislatore, appunto, di attuare principi ed eventualmente istituti o regole generali ivi previste. Ma l'art. 49 non dice nulla di tutto ciò. Sui partiti la Costituzione non prefigura congegni quali quelli dell'art. 39, commi da 2 a 4, sulle associazioni sindacali, né introduce riserve di legge. Richiede bensì che il concorso alla determinazione della politica nazionale debba avvenire "con metodo democratico", e per ciò stesso pone la questione dell'estensibilità delle procedure democratiche dai rapporti interpartitici ai loro ordinamenti interni. Per molti decenni prevalse un'opinione negativa. Ma anche quanti ritengono, fra cui chi scrive, che una disciplina dell'organizzazione interna sia necessaria non dovrebbero ragionare di un obbligo costituzionale in senso stretto, come invece si fa quando ci si affida alla parola d'ordine dell'"attuazione dell'art. 49".

E' peraltro paradossale che se ne parli proprio quando non solo i partiti figli dei Costituenti sono morti, ma la stessa parola "partito" non compare quasi mai fra le sigle che attualmente partecipano alla competizione elettorale. Una vera e propria *damnatio*, che sappiamo essere il frutto di lungo periodo del rifiuto della Repubblica dei partiti (1948-1994).

Se però le cose stanno così, la questione che si pone sta comunque più a monte di qualsiasi "attuazione dell'art. 49". Riguarda se e come i principi che se traggono, a partire dallo stesso pluralismo politico, abbiano senso nel diverso contesto odierno. Un contesto segnato da una crisi di legittimazione della rappresentanza politica, il cui

sintomo più evidente è dato dalla crescita molto elevata dell'astensionismo, e da una radicale trasformazione delle forme di comunicazione politica, le cui conseguenze sul futuro della stessa democrazia sono ovunque discusse.

Negli anni Ottanta del secolo scorso, mentre la prima fase della Repubblica volgeva al declino, ci si chiedeva da più parti se una legge sulla democrazia interna dei partiti avrebbe consentito una rilegittimazione del sistema politico. Oggi, comunque, una domanda del genere dovrebbe avere una risposta negativa: qualunque legge in materia sarebbe palesemente insufficiente. Ciò non vuol dire, tuttavia, che una legge non possa assolvere ad altre funzioni, specie se riuscisse a democratizzare il procedimento di designazione dei candidati alle elezioni. Il meccanismo delle liste bloccate, rimasto un'invariante della legislazione elettorale a partire dal 2005, troverebbe infatti così un forte correttivo.

Senonché la disciplina sulla democrazia interna dei partiti in vigore dal 2014 si limita a richiedere che siano gli statuti a indicare "le modalità di selezione delle candidature per le elezioni". Un requisito del genere non basta a democratizzare le procedure di designazione dei candidati, ben potendosi risolvere in uno scambio meramente cartolare al fine di consentire al partito di accedere ai finanziamenti previsti dalla legge. Ferma restando la facoltà dei partiti di scegliere fra più opzioni, occorrerebbe prevedere che queste garantiscano almeno la partecipazione di tutti gli iscritti, nonché il diritto delle minoranze interne di impugnare le designazioni dei candidati davanti al collegio dei probiviri in caso di pretesa violazione delle regole democratiche. Ciò basta a illustrare tutta la distanza dal sistema attualmente previsto, e destinato a rimanere inalterato a seguito dell'approvazione delle disposizioni contenute nei disegni di legge in oggetto. Lo stesso ddl n 549 prevede bensì l'introduzione delle "primarie", ma pur sempre, ancora una volta, come requisito da indicare nello statuto.

Novità maggiori risultano nel ddl n. 207 per quanto concerne le modalità di finanziamento. Il proposito è di "incrementare le risorse pubbliche che possono essere destinate dai cittadini ai partiti politici e, contemporaneamente, ridurre l'influenza della ricchezza privata dei singoli contribuenti e, più specificamente, coloro che intendono sostenere l'azione dei partiti politici". A questo fine, si prevedono una riduzione da 100.000 a 50.000 euro all'anno del limite di importo ora previsto per le erogazioni liberali delle persone giuridiche, e un aumento da 25,1 a 45,1 milioni di euro all'anno del fondo per l'attuazione volontaria del due per mille della quota parte dell'IRPEF che ogni contribuente può destinare a favore di un partito politico, con estensione ai partiti del meccanismo di ripartizione, comprensivo dell'"inoptato", previsto a sostegno delle confessioni religiose.

Si tratterebbe in sostanza di tornare al meccanismo previsto dalla l.n. 2 del 1997, per cui il contribuente aveva facoltà di destinare quota parte dell'IRPEF a un fondo a favore dei partiti anziché direttamente al singolo partito. Ma quel meccanismo ebbe vita breve, anche per l'assai scarsa adesione dei contribuenti all'idea stessa di finanziare un fondo destinato genericamente all'attività politica, salva successiva ripartizione fra i partiti rappresentati in Parlamento. Appena due anni dopo, le disposizioni dettate in materia dalla legge del 1997 vennero abrogate dalla l.n. 157 del 1999.

Il ritorno al meccanismo del 1997 potrebbe prestarsi dunque ad obiezioni di congruità rispetto all'obiettivo di modificare l'impianto essenzialmente privatistico del sistema di finanziamento avviato dalla l.n. 13 del 2014. Obiettivo che appare in se stesso del tutto condivisibile.

Il fatto è che siamo passati bruscamente da un sistema quasi esclusivamente pubblico, particolarmente discutibile a seguito dell'abrogazione in via referendaria, nel 1994, delle disposizioni dettate dalla l.n. 195 del 1974, a un sistema quasi del tutto privatistico, caratterizzato da gravi controindicazioni rispetto al principio di eguaglianza e allo stesso principio democratico. Non abbiamo invece mai sperimentato un sistema misto pubblico/privato, come previsto ad es. in Germania, nel quale benefici e svantaggi delle due forme di finanziamento sono dosati in modo più equilibrato, sotto lo sguardo vigile del Tribunale Costituzionale Federale.

Le proposte di riforma dello squilibrato sistema del 2014 meriterebbero in definitiva una cornice di discussione più ampia, che per un verso riuscisse a fare il punto dell'evoluzione della legislazione sul finanziamento dell'attività politica, e per l'altro si estendesse a una valutazione di modalità e di strumenti di finanziamento finalizzati allo svolgimento di determinate attività anziché al puro e semplice esborso di denaro (pubblico o privato che sia). Ma, come a proposito del dibattito sulla democrazia interna dei partiti, siamo anche qui molto lontani dall'aver raggiunto una massa critica sufficiente a superare la contingenza.

Cesare Pinelli