

Appunto per la I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sui disegni di legge n. 207 e n. 549 in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico

Gaetano Azzariti

(Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Roma “La Sapienza”)

* * * *

1. - Vorrei iniziare da una osservazione di carattere definitorio, qualcuno potrebbe ritenere puramente nominalistica, ma che credo invece necessaria per chiarire quali debbano essere le finalità della legge in discussione e i limiti di essa. Entrambi i ddl indicano come oggetto della delega al governo l'“attuazione” (ovvero la “piena attuazione”) dell'articolo 49 della Costituzione. Può dirsi che l'espressione sia utilizzata ormai da tempo nel linguaggio comune ed anche normativo, con riferimento alle norme in materia di regolamentazione dell'attività o del finanziamento dei partiti politici. Ciò non toglie però che è, dal punto di vista del diritto costituzionale, una espressione formalmente sbagliata e sostanzialmente forviante.

L'articolo 49 non prevede infatti alcuna attuazione, non contiene alcun rinvio o riserva di legge. E, *puor cause*. I rinvii alle leggi sono previsti infatti solo negli ordinamenti che si vogliono di “democrazia protetta”, come nel caso tedesco all'articolo 21 della *Grundgesetz* (GG), ovvero in contesti di forti spinte autonomiste, se non separatiste, il che spiega il rinvio alla legge operato dall'articolo 6 della Costituzione spagnola. Presupposti entrambi assenti nel caso italiano.

L'assenza in Costituzione di una richiesta di esplicita disciplina normativa ovviamente non comporta un divieto di regolare per legge alcuni aspetti dell'attività interna dei partiti o di definire un sistema di finanziamento, ma pone - io credo - limiti all'intervento normativo: una legislazione che dovrà essere necessariamente *soft* per evitare di comprimere oltremisura l'autonomia delle formazioni partitiche.

1.1 - Un secondo dato di fatto può essere utile per individuare il tipo di intervento che viene oggi richiesto e le finalità che dovrebbero essere perseguite. Per dirla in breve: la legislazione nazionale sul finanziamento e quella sull'attività interna dei partiti è frutto in Italia dalla grave crisi di legittimazione sociale dei partiti stessi. Nel 1974 il primo intervento sul finanziamento a seguito dello scandalo dei petroli, dopo il 1993 le norme su trasparenza, obblighi di rendicontazione e attività interna a seguito del terremoto di tangentopoli e del referendum sul finanziamento pubblico. Potremmo dir così: se nel primo trentennio repubblicano la fortissima *legittimazione sociale* dei partiti aveva impedito una regolamentazione esterna, nel secondo quarantacinquennio una *legittimazione legale* si è resa necessaria proprio per rimediare all'abbandono della fiducia nei partiti da parte dei cittadini.

La questione di fondo alla quale oggi dobbiamo rispondere è allora questa: fino a dove può spingersi tale legittimazione di natura legale? Può sostituirsi alla prima (quella sociale) o deve invece provare a rilegittimare anche socialmente la forma partito, nonché, più in generale, il sistema politico nel suo complesso?

La risposta non può che essere nel secondo senso. Anche se è da aggiungere che sarebbe troppo ambizioso immaginare una normativa che possa, di per sé, rilegittimare agli occhi dell'elettore deluso il sistema dei partiti e il sistema politico più in generale.

2. - In questo quadro possiamo ora esaminare i due ddl per verificare se e come rispondono alle questioni costituzionali e politico-sociali appena richiamate.

Anzitutto lo strumento normativo previsto. In entrambi i casi si prevede la delega al Governo per giungere a definire un certamente opportuno testo unico in materia.

Il ddl 207 si propone però essenzialmente come delega compilativa: fare ordine nella stratificata normativa, a volte caotica, che si è cumulata nel corso del tempo. Più in generale l'intero ddl 207 si colloca all'interno del sistema dato con alcune puntuali integrazioni su aspetti specifici.

Assai più ambizioso appare il ddl 549 che sostanzialmente si propone di riscrivere una disciplina organica e generale sui partiti, anch'esso al fine di riordino delle disposizioni legislative in materia, ma con un carattere di delega innovativa ben più accentuato. Proprio questa maggiore estensione della delega dovrebbe però comportare una più attenta definizione degli oggetti e dei principi e criteri direttivi, che in alcuni casi paiono francamente assai generici se non del tutto assenti.

Farò un solo esempio, ma che mi pare significativo e su cui tornerò in conclusione. Si scrive all'articolo 3, comma 1 lettera b) che il governo è delegato a regolare le "forme di contribuzione in favore dei partiti". Mi chiedo: reintroducendo anche il finanziamento pubblico? A stare alla lettera del disegno di legge ciò sarebbe ben possibile, non essendo nulla specificato. Ne si trovano delimitazioni sul punto al comma successivo che indica i relativi principi e criteri direttivi. Ora, non entro ovviamente nel merito della scelta di reintrodurre un finanziamento propriamente pubblico dei partiti, mi limito però ad osservare che si tratterebbe di una scelta politica assai impegnativa, anche con riferimento al difficile equilibrio tra legittimazione sociale e legittimazione legale di cui s'è detto. Determinazione che dovrebbe essere assunta in caso direttamente dal parlamento e, eventualmente, delegata al governo per meri dettagli. Forse non è nelle intenzioni del legislatore delegante la reintroduzione di un tale tipo di finanziamento, ma dovrebbe allora escluderlo espressamente. Così com'è scritto tutto è possibile.

3. - Per quanto riguarda la normativa direttamente applicabile i ddl si concentrano entrambi nel tentativo di dettare regole più incisive delle attuali sulla vita interna dei partiti, al buon fine di garantire trasparenza e conoscibilità verso l'esterno, ma anche per la salvaguardia dei diritti degli iscritti e delle minoranze interne ai partiti.

Ed è qui che incontriamo il problema dei limiti del controllo sull'attività interna dei partiti, in una democrazia che non si vuole "protetta": la cui etero-regolazione, dunque, non può essere troppo invasiva e deve essere assai rispettosa delle dinamiche politiche interne. Ma, proprio per questo, incontriamo anche il parallelo problema della scarsa effettività di queste regole *soft*.

Anche in questo caso, volendo valutare in questa sede solo l'essenziale, mi limito a richiamare le questioni principali che incontrano le due grandi categorie di regole: quelle di *natura contenutistica* e quelle di *natura procedurale*.

3.1. - Con riferimento alle prime. I due ddl proseguono nel tentativo – risalente almeno alla legge n. 96 del 2012 – di definire un *contenuto necessario* degli statuti che possano assicurare il metodo democratico, *in via di principio*. Una strada che, almeno sino ad ora, non mi sembra abbia portato molto lontano. Si è passati infatti dalla formula retorica e vuota della risalente legge del 2012 (secondo la quale "*Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti*"): una formula che nulla dice nel merito dell'attività effettiva e delle modalità di decisione politica), a disposizioni che si sono succedute nel tempo contenenti sempre più precise specificazioni di merito. Ora si vogliono aggiungere altre indicazioni. In particolare, un obbligo a indicare: "*i principi politici ai quali il partito ispira la propria azione, che costituiscono lo scopo dell'associazione, nonché le forme di garanzia del loro rispetto da parte degli organi rappresentativi ed esecutivi del partito*" (così il ddl 207). Mentre il ddl 549 parla più genericamente dei "*principi che ispirano il partito*", sebbene rinvii poi anch'esso alle "*forme di garanzia del loro rispetto da parte degli organi rappresentativi ed esecutivi del partito*".

Mi chiedo quale possa essere il contenuto effettivo di tali principi ispiratori in partiti post-ideologici quali sono gli attuali. Escludo che possano essere troppo definiti: nello statuto, infatti, non può scriversi il programma politico elettorale, ne può proporsi un indirizzo politico definito, non può neppure cristallizzarsi il programma della maggioranza del partito che è uscita vincitrice dall'ultimo congresso o dall'esito delle primarie che hanno sancito la vittoria di una parte del partito stesso. Temo che queste indicazioni saranno tutte invertebrate e troppo generiche per poter rappresentate un limite o una garanzia per chicchessia. Se ci si limitasse a ritenere che i principi politici siano un elenco generico di buone intenzioni del tipo: la buona amministrazione, la sicurezza dei cittadini e l'ordine pubblico, la piena e buona occupazione, la libertà, il merito, la lotta alla corruzione, la riduzione della pressione fiscale, la ricerca della felicità o simili avremmo fatto un buco nell'acqua. Chiedere troppo non si può, chiedere meno appare inconcludente.

3.2. - Meglio allora puntare sulle regole di natura procedurale, sebbene anch'essa incontrino dei *limiti costituzionali* e direi anche dei *limiti di fatto*.

Per quanto riguarda i primi, mi limito a sottolineare l'impossibilità (costituzionale, ma direi anche politica) di regolare le procedure che devono essere lasciate alla libera dinamica politica ovvero che sono una conseguenza di scelte legislative non vincolate costituzionalmente.

Così, esemplificando, l'obbligo di primarie per la scelta dei candidati da presentare alle cariche elettive: forse potrebbe essere ritenuta una buona prassi, ma che evidentemente dipende al sistema elettorale utilizzato, dalla configurazione e dalle alleanze politiche che di volta in volta il partito liberamente sceglie.

Tanto meno può essere regolata la scelta del leader o degli organi di vertice: primarie aperte o congresso tra iscritti? Decisioni assunte dagli organi di vertice o soggette a consultazioni tra iscritti con il supporto di piattaforme digitali? Segreterie ed organi di vertice composte da rappresentanti

della sola maggioranza o unitarie? Tutte scelte politiche controverse, ma che non penso si possano imporre *ab extra* e in via generale.

Quel che rimane è dunque poco, ma non è – almeno in via di principio - insignificante. Principalmente si tratta di assicurare trasparenza nelle decisioni e nei procedimenti selettivi quale che sia la modalità adottata, la previsione di organi di garanzia interni, la durata degli incarichi e le modalità di elezione degli stessi, etc.

In proposito, non ci si può però nascondere un dato di fatto che si riflette e spiega perché nonostante le regole procedurali già attualmente vigenti la prassi ci mostra una realtà assai lontana: si assiste ormai a svolte politiche in diretta televisiva, decisioni assunte in modo informale e poi semplicemente ratificate dagli organi dei partiti, direzioni o uffici di presidenza esautorati che, al più, anziché operare la sintesi e definire la linea sono il luogo di composizione dei conflitti interni tra le correnti. La ragione ultima di tali prassi derogatorie di ogni regola di democrazia interna è da rinvenirsi nelle più profonde trasformazioni storiche e strutturali della vita dei partiti passati dagli storici “partiti di massa” agli attuali “partiti dei capi”.

È qui che si tocca il fondo del problema e si intravede anche la possibile soluzione, sebbene solo una “soluzione in astratto”. Basterebbe in fondo – “basterebbe”, si fa per dire - un recupero di collegialità e una partecipazione alla vita interna dei partiti da parte dei “militanti” (se ancora esistessero), basterebbe in fondo che i partiti ritrovassero un legame con il corpo elettorale, che si rivelasse determinante per il controllo sociale dell’attività dei partiti, che si ricreasse il legame dissolto tra rappresentanti e rappresentati, tra popolo e partiti. Insomma, un recupero della legittimazione sociale della quale siamo partiti. Ma - mi rendo conto - non è questa la sede o il momento per discutere di questo.

4. - Vorrei invece toccare un ultimo tema, tra i più delicati. La questione del finanziamento.

Prendendo spunto da una innovazione introdotta nel ddl 207. Viene stabilito - oltre ad una riduzione dei tetti delle erogazioni dei soggetti privati ai partiti – un meccanismo (che riproduce quanto era stato previsto dalla legge n. 2 del 1997) di distribuzione a tutti i partiti delle somme stanziare per il contributo del 2 per mille non optate da distribuire in proporzione ai voti di lista conseguiti, tra i partiti che abbiano ottenuto nelle ultime elezioni della Camera dei deputati almeno il 2 per cento. Questo meccanismo, tanto più se messo assieme alla previsione del ddl 549 - che ho prima richiamata – che non ha escluso, la possibile reintroduzione di un meccanismo di finanziamento pubblico, a me sembra evidenzi una *consapevolezza* ed una *difficoltà*.

La consapevolezza che le forme di finanziamento attuale tutte rimesse alle scelte dei privati possono rappresentare un pericolo o comunque non forniscono sufficienti garanzie ad un sistema di democrazia pluralista; la difficoltà è nel proporre un ritorno al sistema se non integralmente pubblico, quantomeno misto di finanziamento con alcune risorse non legate alla contribuzione volontaria dei privati, per limitare il rischio di cattura dei partiti da parte dei poteri privati.

Ecco allora che si spiegano l’introduzione di misure indirette – com’è l’inoptato - o non chiaramente formulate - com’è l’assenza di indicazioni nella delega – per conseguire o sperare di poter conseguire un minimo risultato di “pubblicizzazione” delle risorse per la vita dei partiti.

È evidente che la questione del finanziamento pubblico è un enorme problema politico, per quanto mi riguarda posso solo ricordare che dal punto di vista costituzionale è una opzione possibile¹, se non una garanzia, affinché i partiti possano tornare a rappresentare uno strumento per i cittadini per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

S'intende – e qui concludo con una piccola provocazione che spero mi perdonerete – che oggi la partecipazione politica dei cittadini (quel poco che ancora rimane) non passa solo attraverso lo strumento dei partiti politici, e dunque sarebbe opportuno, anche per cercare di rivitalizzare la partecipazione politica, pensare ad ampliare le forme di finanziamento della politica, comprendendo anche quelle che si sviluppano oltre i partiti. Magari estendendo alle forze sociali e culturali, ai soggetti esterni e non collegati ai partiti il sistema delle agevolazioni tariffarie, ovvero la detraibilità delle elargizioni liberali, se non anche veri e propri *contributi diretti* da parte dello Stato e degli enti locali o almeno *contributi indiretti* (come la messa a disposizione di sale per riunioni, le agevolazioni per le sedi associative, per assicurare luoghi di incontro, etc.). E non - come oggi è previsto dal decreto-legge n. 149 del 2013 e successive modifiche – riservando misure di sostegno solo a quelle fondazioni e associazioni che sono collegate direttamente ai partiti politici.

¹ Tralascio qui di discutere degli effetti di vincolo negativo derivanti dal referendum del 1993 che, seppure si dovesse ritenere tuttora esistente, impedirebbe la reintroduzione della medesima normativa pre-1993 ovvero di una normativa contenente gli stessi principi ispiratori, non impedirebbero invece l'introduzione di un diverso sistema che fosse in grado di favorire il ruolo che la Costituzione ha assegnato ai partiti politici di mezzi per permettere ai cittadini di poter concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. In questa prospettiva il finanziamento pubblico è una possibilità.