

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 244 Maurizio Turco, C. 506 Castagnetti, C. 853 Pisicchio, C. 1722 Briguglio, C. 3809 Sposetti, C. 3962 Pisicchio, C. 4194 Veltroni, C. 4955 Gozi e C. 4956 Casini, in materia di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, l'audizione di esperti della materia.

Sono presenti il professor Enzo Cheli, il professor Francesco D'Onofrio, il professor Tommaso Frosini, il professor Fulco Lanchester, il professor Vincenzo Lippolis, il professor Oreste Massari, il professor Stefano Merlini, il professor Cesare Pinelli e il professor Paolo Ridola. Avverto che il professor Carlo Fusaro ha comunicato la sua impossibilità a partecipare alle audizioni anche nella prossima settimana e ha inviato una memoria da lasciare agli atti della Commissione. Tale memoria, unita-

mente a quelle dei professori Frosini e Massari, presenti all'audizione, sono in distribuzione.

Do la parola al professor D'Onofrio, quindi al professor Lippolis, al professor Cheli e al professor Pinelli, che hanno chiesto di intervenire nella prima parte della seduta dovendosi poi assentare per concomitanti impegni.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Professore emerito di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma*. Ho letto con molta attenzione gli atti che ci sono stati inviati. Ritengo che la relazione sui vari progetti di legge sia stata particolarmente illuminante. Ritengo che non sia casuale, dal punto di vista anche dell'opinione che sto per esprimere, che il dibattito in Commissione si sia svolto con molta intensità nel contesto degli scorsi maggio, giugno e luglio, con un periodo abbastanza lungo di qualche silenzio e che sia ripreso da qualche tempo a questa parte.

Dal punto di vista strettamente costituzionale, non abbiamo dubbi che si possa procedere con una legge attuativa dell'articolo 49 della Costituzione. La questione è: si deve fare o no? Se si fa, deve essere una legge fino a che punto limitatrice dei potenziali diritti dei singoli partiti e fino a che punto, invece, può contemplare contenuti vincolanti per tutti i partiti? Questi mi sembrano i punti rilevanti di ordine costituzionale.

La mia opinione in sintesi è la seguente. È necessaria una legge concernente i partiti, ma occorre prevederla con estrema attenzione i limiti perché ci troviamo in una situazione in cui la discrezionalità del dar vita ai partiti comprende, ovviamente, anche l'indirizzo politico, che per sua natura può non essere costretto in una disciplina giuridica identica per tutti i

partiti. Lo do per scontato. Non vedrei il motivo per il quale ci si associ in partiti per fare in modo di ottenere lo stesso risultato da parte di tutti.

Da questo punto di vista, quindi, mi sembra evidente che la disciplina sia necessaria, mai come in questo momento e come in questa fase, nella quale ho letto, in qualche intervento, che si ritiene che la legge sia necessaria per contrastare tentazioni antipolitiche presenti nel nostro Paese. È probabile che queste tentazioni possano avere, nell'ambito di una disciplina dei partiti, un fattore di contenimento, ma certamente questo riguarda molto di più il problema del finanziamento, che attiene alla natura dei soggetti politici.

Abbiamo alle spalle una Costituzione che aveva partiti politici organizzati in modo molto numeroso per ragioni varie, un *referendum* per il quale, invece, non occorre alcun finanziamento per i partiti politici, una legge successiva che parla di un finanziamento delle campagne elettorali con qualche dose di ipocrisia. Ovviamente, infatti, le campagne elettorali non si restringono esclusivamente ai giorni in cui si procede al voto, ma attengono anche, per quanto riguarda i partiti politici, a un'attività che si svolge tra un'elezione e l'altra, a maggior ragione se il finanziamento è previsto per le elezioni regionali, nazionali, europee e per il *referendum*, che si svolgono in tempi diversi. È di tutta evidenza, quindi, che il problema è che racchiudere questi tempi tra un'elezione e l'altra fa parte anche della normale attività dei partiti, per cui credo che una disciplina dei partiti sia necessaria.

Qualcuno dei progetti di legge si pone la domanda nel contesto europeo. Mi sembra opportuno far presente che questo, ossia il contesto europeo dei partiti che fanno capo al Parlamento europeo, prevede espressamente la disciplina legislativa dei partiti come persone giuridiche; si può prevedere anche come facoltà dei diversi Paesi, ma come fatto naturale dell'appartenenza a partiti politici presenti nel Parlamento europeo. Faccio questa precisa-

zione per evitare l'ipotesi che si possa ritenere che la vicenda dei partiti politici abbia una sua totale specificità, anche costituzionale, italiana rispetto ai diversi Paesi europei.

Conclusivamente la legge è necessaria per ragioni normalmente costituzionali ma, mai come in questo caso, legate alla vicenda della presenza di opinioni largamente diffuse cosiddette antiparlamentari e antipolitiche. Sono, infatti opinioni che trovano anche nella mancata disciplina legislativa dei partiti e, soprattutto, nel mancato rendiconto delle spese dei partiti uno dei motivi per la propria accentuazione al di là di indicazioni genericamente antiparlamentari, che non troverebbero in una disciplina legislativa dei partiti alcuna regola rispetto alla propria indicazione.

È necessaria un'estrema delicatezza per quanto riguarda i contenuti di questa disciplina. Ritengo che occorra andare alla ricerca del minimo comune denominatore tra tutti i soggetti che possono dare vita ai partiti politici, sapendo che, se siamo molto più specifici nell'indicare i limiti, corriamo il rischio di essere sconfessati nel contesto delle specifiche elezioni, come mi sembra un parlamentare nel corso del dibattito abbia detto espressamente. Nel contesto delle elezioni, infatti, è possibile che si proceda a un'attività politica libera, come la Costituzione prevede, anche in contrasto con le discipline rigide previste per altri partiti, per cui occorre, dal mio punto di vista, non operare con una delega al Governo, che particolarmente adesso non può essere un suo soggetto, né un Governo espressione della maggioranza parlamentare né, come nel caso attuale, di un Governo che ha una legittimazione parlamentare senza essere espressione di una maggioranza parlamentare.

Ritengo, quindi, che, mai come in questo caso, il Governo non possa avere deleghe legislative che attengono ai contenuti degli statuti, che la delega è sostanzialmente un modo proprio per dire che è opportuno rimettere alla discrezionalità dei partiti nel proprio Statuto le modalità del modello organizzativo. Lo dico anche

in riferimento all'ipotesi, che ho visto ripetutamente indicata, delle primarie.

È ovvio che l'opinione sulle primarie può essere molto varia, ma tendo a ritenere che la vicenda che le coinvolge debba essere oggetto di una disciplina legislativa distinta perché, come tale, la disciplina legislativa riguarda le candidature, non la natura dei partiti. Va bene che ci siano partiti che preferiscano primarie conformi alla legge e va bene che chi non le vuole non le abbia; sarei contrario a prevedere una qualunque forma di indicazione delle candidature regionali nazionali o europee da parte degli statuti imposta per legge.

Riassuntivamente, c'è necessità della legge, serve attenzione estrema ai limiti — soltanto un minimo comun denominatore di tutte le parti politiche presenti in Parlamento — e, ragionevolmente, immaginando che al di fuori del Parlamento esistono pulsioni che tendono a dar vita a partiti politici anche diversi da quelli presenti in Parlamento e che, ovviamente, non potrebbero essere discriminati dal punto di vista legislativo in modo totale, quasi a far ritenere una chiusura nei confronti di coloro che fossero portatori di interessi politici diversi.

La mia opinione, quindi, rimane nella convinzione che sono venute meno le ragioni ideologiche iniziali della mancata applicazione dell'articolo 49 della Costituzione e, soprattutto, la diversa opinione circa il veto democratico interno, fermo restando che della democrazia si possono avere opinioni molto diverse. Da questo punto di vista, quindi, è di tutta evidenza che la legge è necessaria, è indispensabile per i finanziamenti, deve contenere limiti estremamente limitanti e avere un comune denominatore da parte di tutte le forze politiche.

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la Libera Università degli Studi per l'Innovazione e le Organizzazioni di Roma*. Penso che non si potrebbe negare l'evidenza di un fatto: il tema della disciplina dell'attività dei partiti si lega oggi a quella del finanziamento. Anche se in astratto le

due questioni potrebbero essere separate e nulla impedirebbe una legge che disciplini la democrazia interna dei partiti separatamente dal finanziamento, dal punto di vista politico, oggi le due questioni sono strettamente connesse.

Condivido quindi l'impostazione delle proposte di legge che condizionano il finanziamento ai partiti all'attuazione da parte loro delle disposizioni che si intendono varare per garantire la democraticità della loro attività, ritengo cioè che sia opportuno legare le due cose. Dovrebbe essere questo il punto di partenza della nuova disciplina.

Per quanto riguarda gli aspetti di democrazia interna mi pare che sia opportuno non eccedere in dettagli e dar vita a una regolamentazione piuttosto snella. Per essere franchi, mi pare che un eccesso di dettaglio possa essere fonte di contenziosi di fronte alla magistratura; potrebbe, di conseguenza, provocare una invadenza di questa nell'attività dei partiti e sospetti di condizionamenti. Credo che su questa questione si debba riflettere serenamente e con chiarezza.

Un altro aspetto che sulla democrazia interna dei partiti voglio toccare è quello delle primarie. Personalmente, da sempre sono molto scettico sull'utilizzazione delle primarie in Italia. Sono, in generale, molto scettico sui trapianti di istituti che nascono in contesti politici istituzionali completamente diversi dal nostro — basta guardare la realizzazione del *question-time* qui in Italia rispetto al *question-time* inglese — e questo scetticismo mi accompagna anche nella valutazione dell'utilizzazione del sistema delle primarie. Mi pare che, in questi anni di sperimentazione, esse siano state avvolte da un alone di confusione. D'altra parte, ci sono analisi molto serie, secondo le quali le primarie hanno svuotato completamente i partiti statunitensi, riducendoli a contenitori vuoti che attendono solo un personaggio popolare che li riempia.

Per altro verso, se un partito politico non è in grado di elaborare una linea politica e di individuare i candidati adatti a portarla avanti, non vedo che funzione

possa svolgere. A mio modesto avviso, è giusto che ricada sul partito politico l'onere e la responsabilità di scegliere gli uomini idonei a portare avanti la propria linea politica.

Detto questo, però, ritengo che una disciplina legislativa delle primarie per evitare l'attuale stato di confusione in cui si svolgono possa costituire un fatto positivo. Si tratterebbe di dettare alcune norme di carattere generale per la trasparenza del procedimento a garanzia dei cittadini che partecipano e degli stessi candidati. Le primarie devono però restare una libera scelta dei partiti e non sono favorevole a condizionare il finanziamento pubblico al loro svolgimento.

Mi pare poi necessario che, in un clima politico nel quale si sono avute scissioni, fusioni di partiti, in un panorama in cui i nomi, i simboli e le identità dei partiti sono in costante cambiamento, si fissino punti certi circa l'identità del partito e del suo simbolo in maniera anche da evitare i contenziosi successivi.

Sono d'accordo, dunque, con quelle proposte di legge che prevedono la personalità giuridica dei partiti, deposito dello Statuto e del simbolo. Dedicherei anche un'attenzione particolare all'aspetto delle fusioni, sia sotto il profilo dell'identità sia sotto quello del patrimonio, che è un altro problema emerso in questa fase politica. Che fine fa, infatti, il patrimonio del partito nel momento in cui questo si fonde con un altro partito?

Mi pare quindi apprezzabile, nella proposta di legge del gruppo dell'UdCpTP, la preoccupazione di individuare il momento della cessazione dell'attività. Probabilmente, la soluzione indicata è un po' troppo elastica, ma se un partito ha accumulato un patrimonio considerevole, se cessa l'attività, mi pare giusto, come è scritto nella proposta dell'UdCpTP, che questo ritorni allo Stato.

Mi parrebbe inoltre il caso di riconsiderare la questione della soglia della percentuale minima di voti necessaria per ottenere i rimborsi elettorali e di elevarla.

Ultimo punto, le fondazioni. Ho perplessità su un finanziamento delle fonda-

zioni. Si possono finanziare i partiti, i quali, se vogliono, con i fondi del finanziamento possono costituire le fondazioni; anzi, se c'è un flusso di danaro dai partiti alle fondazioni, è giusto che a quel punto scatti un controllo sull'attività delle fondazioni.

L'ultima questione è quella di prevedere controlli più severi e più analitici sulla gestione del danaro pubblico affidato ai partiti. Le scelte possono essere diverse: innanzi tutto la certificazione dei bilanci da parte di soggetti di riconosciuta professionalità; l'affidamento del controllo successivo alla Corte dei conti, oppure ad un'autorità composta di persone competenti, anche magistrati amministrativi e contabili. L'importante, però, è che questi controlli siano stringenti e verifichino che il flusso del finanziamento pubblico sia destinato alle finalità della politica, le finalità dell'attività dei partiti e non si perda in altri rivoli.

ENZO CHELI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze*. Mi limiterò solo a due osservazioni, rinviando, per un'esposizione più diffusa, a una successiva memoria scritta.

La prima osservazione riguarda l'interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione, a cui si collegano tutti i progetti di legge oggi all'esame di questa Commissione. Come sappiamo, per molto tempo e fino agli anni più recenti l'interpretazione di questa norma, prevalsa sia in sede politica sia in sede scientifica, era stata sempre nel senso di ritenere che il metodo democratico richiamato dall'articolo 49 della Costituzione dovesse riferirsi soltanto all'azione esterna, ossia all'azione non violenta dei partiti, e non all'organizzazione e alla vita interna dei partiti. Questa convinzione nasceva da due elementi: uno di comparazione con l'articolo 39 della Costituzione, che per i sindacati, ai fini della registrazione, prevede la necessità di uno Statuto con un'ordinamento interno a base democratica; un altro elemento si traeva dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, dal momento che in Assemblea

l'emendamento presentato dagli onorevoli Mortati e Ruggiero per affermare esplicitamente l'applicazione del metodo democratico all'organizzazione interna dei partiti fu ritirato dallo stesso Mortati, e riproposto in votazione dall'onorevole Bellavista, fu bocciato. Da questo si traeva la convinzione che la volontà costituente fosse stata nel senso di escludere la possibilità di riferire il metodo democratico alla vita interna del partito.

Tuttavia, una lettura più attenta degli atti della Costituente che la dottrina ha fatto in tempi più recenti porta a superare questa visione, come ricordato dal professor D'Onofrio, perché, se si rivedono tutti i passaggi della discussione, quando votarono questa norma i costituenti non assunsero alcuna posizione precisa sul livello di applicazione del metodo democratico, rinviando la decisione di quest'applicazione agli sviluppi della vita politica e alle successive interpretazioni dottrinali.

Questo risulta con molta evidenza dalla presa di posizione di Mortati che, nel momento in cui ritirava il suo emendamento, diceva di farlo perché lo riteneva superfluo dal momento che la norma, così come formulata, implicitamente prevedeva il ricorso al metodo democratico anche per la vita interna dei partiti. Mortati lo deduceva, come l'avevano già dedotto Moro e Dossetti in precedenza, dal fatto che la norma si riferisce ai cittadini. Il concorso alla determinazione della politica nazionale non è riferito direttamente ai partiti, ma ai cittadini rispetto a cui i partiti sono strumenti. Allora, affinché i cittadini possano concorrere a determinare la politica nazionale, lo strumento deve avere carattere di fruibilità interna, di democraticità interna.

Tutto questo porta a dire, come già è stato detto, che una disciplina quale quella che si sta esaminando non solo è compatibile con la norma costituzionale ma, per quanto tardiva, si presenta come un adempimento necessario sulla linea di scelte che già altri ordinamenti hanno fatto da tempo, si pensi alla Germania, alla Spagna e all'Austria.

La seconda osservazione riguarda il complesso dei progetti che state esaminando. Si tratta di nove progetti, che presentano alcune parti comuni e alcune, invece, differenziate. Le parti comuni che si presentano in tutti i progetti (salvo in uno, che riguarda solo le fondazioni), comprendono l'attribuzione della personalità giuridica ai partiti attraverso la loro registrazione nell'albo delle associazioni riconosciute e la condizione ai fini della registrazione di una denominazione e di un contrassegno riconoscibile nonché di uno statuto ispirato a una serie di principi. Tutti i progetti descrivono quali sono i principi attraverso cui si realizza il metodo democratico all'interno dei partiti. Lo statuto deve avere il massimo di pubblicità con la pubblicazione, al pari di una norma di legge, in *Gazzetta Ufficiale*.

Si prevedono, inoltre, come norme comuni: procedure e organi di controllo interni ed esterni ai partiti, diretti a garantire il rispetto della legge e degli statuti nonché la correttezza e la trasparenza dei bilanci. Tutti i progetti, infine, prevedono la sanzione della perdita delle risorse pubbliche e dei contributi a carico della finanza pubblica ove queste norme non siano attuate e rispettate dai partiti con i loro statuti.

Gli elementi, invece, di differenziazione riguardano tre punti: alcuni progetti introducono norme nuove sul finanziamento dei partiti, alcuni parlano delle fondazioni, prevedendo la loro istituzione, e alcuni parlano delle primarie, di cui si è parlato anche adesso.

Nel complesso, direi che, nonostante queste diversità, tutti questi progetti sono ispirati a una stessa visione di politica costituzionale, e perciò non dovrebbe essere difficile tra loro un coordinamento e un assemblaggio. Non ci sono, infatti, logiche che li contrappongono, ma solo differenziazioni di dettaglio.

Penso, però, che, proprio per la complessità di questa materia e per il suo rilievo politico, in questa fase converrebbe — qui ho sentito opinioni diverse in coloro che sono intervenuti prima — circoscrivere l'intervento solo sui profili comuni conte-

nuti nei vari progetti, centrando l'attenzione sul profilo degli statuti, perno della questione, con riferimento, in particolare, all'investitura nelle funzioni direzionali interne dei partiti da parte degli iscritti, alla scelta delle candidature esterne, alla gestione tra centro e periferia anche delle risorse finanziarie.

Per quel che riguarda, invece, la materia del finanziamento, sono portato a pensare che questa materia oggi presenti profili così complessi e particolari anche per la successione che si è avuta delle norme nel tempo, per cui converrebbe trattare questa materia in una disciplina distinta, eventualmente collegata al tema della stampa di partito e dell'accesso ai *media* e inserendo nella legge sul finanziamento anche la disciplina relativa alle fondazioni in quanto strumento di acquisizione di risorse dal settore privato.

Ultimo punto è quello della materia delle primarie: penso che, in attesa della futura riforma elettorale, che può, a seconda delle scelte che saranno fatte, spostare sensibilmente il tema delle primarie, anche su questo tema convenga per il momento una battuta di attesa. Bisogna riconoscere sì l'utilità delle primarie, ma come strumento affidato alla libera scelta dei partiti attraverso i loro statuti e non come una forma di imposizione dall'esterno mediante la legge.

CESARE PINELLI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma*. Il professor Cheli ha già chiarito in un modo nel quale mi riconosco completamente i punti comuni dei progetti di legge all'esame. Questo mi esime dal richiamarli e mi consente, invece, di concentrarmi sulle questioni ulteriori rispetto a cui tanti punti in comune non ci sono.

Quanto alle primarie e al finanziamento, vorrei fare un accenno a un progetto di legge che richiama il codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione antimafia nel 2007. Ci sono, inoltre, le regole sullo scioglimento dei partiti e sulla fusione con altri partiti.

Per quanto riguarda le primarie, non credo che il problema sia quello dei trapianti da un ordinamento straniero al nostro quanto il modo con cui le parole perdono il loro significato originario nel momento in cui lo utilizziamo nel discorso pubblico italiano. L'espressione « sistema delle spoglie », così come il termine « primarie » hanno subito un evidente slittamento di significato nel momento in cui sono venuti a far parte della nostra esperienza.

Se è così, cerchiamo di capirci: cosa vuol dire primarie? Se per primarie intendiamo designazione democratica dei candidati alle elezioni, perlomeno alle elezioni politiche, regionali e locali, allora dobbiamo scegliere. Se, infatti, non introduciamo alcuna regola a proposito della designazione dei candidati alle elezioni, mi chiedo a cosa serva questa legge, visto che stiamo parlando di una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Delle regole, a mio giudizio, sono dunque necessarie. Il problema è, però, che queste regole debbono tenere conto dell'autonomia degli statuti dal punto di vista giuridico-costituzionale, dal momento che la scelta di tutti i progetti è, appunto, quella di prevedere sì l'iscrizione al registro delle persone giuridiche dei partiti, ma non quello della trasformazione dei partiti in organi pubblici, e dunque evidentemente questo problema del rispetto degli statuti rimane.

La seconda è una ragione di opportunità, tuttavia non semplice, ma politico-costituzionale. I modelli di partito presenti sulla scena italiana sono estremamente diversificati: immaginare che per legge sia imposto un modello di primarie unico per tutti i partiti sarebbe, a mio giudizio, estremamente sbagliato.

Questi due elementi mi fanno, quindi, propendere per una regolamentazione *soft* di questa materia. Il vero problema è che sia garantito il voto segreto nella designazione dei candidati alle elezioni: voto segreto da parte di chi? La scelta tra far votare, ad esempio, gli iscritti e far votare coloro che abbiano dichiarato di scegliere un partito alle elezioni, quindi la scelta tra

partito di iscritti e partito di elettori, a mio giudizio va lasciato ai partiti. Non si può imporre per legge a tutti i partiti di adottare l'uno o l'altro di questi modelli perché sono diversi e ritengo di aver già esposto le ragioni per le quali giudico un errore procedere in questa direzione.

Sul finanziamento il discorso sarebbe molto lungo. Sommessamente, mi limito ad affermare che, sinceramente, non vedo molto di buon occhio prevedere un passaggio a un sistema in cui le fondazioni prendono un posto di rilievo nel sistema di finanziamento in Italia per ragioni molto diverse da quelle che ho detto adesso a proposito dei trapianti — in questo caso parliamo della Germania, soprattutto, dove il sistema delle fondazioni è più radicato — perché esiste un equilibrio molto delicato tra il diaframma nella trasmissione del rifinanziamento dalle fondazioni ai partiti e le esigenze che queste fondazioni servano a rinnovare la formazione dei giovani, la conoscenza della politica e via dicendo. In questo momento in Italia non mi avventurerei su questo terreno, soprattutto alla luce di che cosa significa oggi parlare dei partiti con riferimento alla società italiana, per cui onestamente lo escluderei per questa ragione.

Per il resto, mi limito a dire che, anche se in alcuni progetti di legge si parla di una disciplina nuova del finanziamento, francamente vedo pochi passi nuovi. Mi pare che spostare da un euro a 0,90 euro il contributo per il rimborso non sia molto significativo. Più significativo è prevedere che questo rimborso sia riferito ai votanti, però siamo ancora lontani da una disciplina effettivamente organica e significativa.

Per quanto riguarda il terzo punto, il richiamo presente in uno dei progetti di legge al codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione antimafia, esiste un problema di rispetto dell'articolo 51 della Costituzione. Tuttavia, a mio avviso, la formulazione in cui quel progetto di legge richiama il codice di autoregolamentazione, cioè il divieto di elettorato passivo per soggetti condannati per reati di corruzione, concussione e appar-

tenenza ad associazioni di stampo mafioso o contro la pubblica amministrazione, individua buone ragioni per ritenere che sia, invece, una disciplina da adottare.

Infine, sullo scioglimento dei partiti, sulla fusione con altri partiti e sulle conseguenti vicende patrimoniali, è abbastanza evidente il rapporto con vicende attuali. Le ragioni che hanno portato a inserire queste regole potrebbero essere anche qui utili per integrare una disciplina che, tuttavia, a mio giudizio ha senso se si introducono effettivamente regole per la democraticità interna dei partiti, per la garanzia dei diritti degli iscritti, con i limiti che ho cercato di sottolineare.

TOMMASO FROSINI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli*. Come lei ha ricordato, presidente, ho depositato una memoria presso la Commissione, e quindi sarò molto breve nel mio intervento, rimandando al testo che ho presentato. Vorrei, però, evidenziare alcuni aspetti, anche se in maniera sintetica.

Uno è che l'Italia rappresenta oggi un'anomalia per quanto riguarda la disciplina dei partiti nello scenario europeo: è uno dei pochi, e comunque uno dei pochi Paesi significativi, nella geografia europea che non ha provveduto a regolamentare con legge la disciplina dei partiti.

Anche questo è un dato di cui bisogna tenere conto. In una contestualizzazione europea, ricordo che anche il Trattato di Lisbona dedica alcuni articoli ai partiti politici europei e, a mio avviso, bisognerebbe proiettarsi anche in una dimensione europea, tenendo conto del fatto che siamo arretrati rispetto ad altri Paesi, laddove da tempo, in Germania, addirittura fin dagli anni Sessanta, hanno provveduto a dare una disciplina normativa ai partiti.

L'altro aspetto che vorrei evidenziare è quello che mi trova perfettamente concorde con quanto ha affermato dal professore Enzo Cheli, cioè l'idea che, tutto sommato, i progetti di legge in discussione presso questa Commissione sono facil-

mente o, comunque, in maniera non particolarmente complessa semplificabili, as-sommabili. Credo che sia possibile presen-tare un testo unico senza dover ricorrere a particolari alchimie nell'elaborazione delle norme, un testo che non può che essere, ovviamente, sobrio, leggero, privo di un eccesso di dettaglio normativo.

Qual è in fondo, infatti, il motivo per cui la Commissione ha ripreso l'impegno a considerare l'approvazione di una legge che disciplini i partiti e che dia attuazione all'articolo 49 della Costituzione? Il punto è che i partiti si ritengono e sono in crisi. Una legge significherebbe, in qualche modo, la dimostrazione di una vitalità dei partiti, esprimere pubblicamente all'elet-torato e alla cittadinanza che i partiti sono in grado di reagire e lo fanno attraverso una legge che disciplini la loro attività interna.

Sono un po', se mi è consentita la battuta, come il barone di Münchhausen, che prova a tirarsi su dalle sabbie mobili tirandosi dal codino. La situazione è que-sta: c'è un Governo che non è rappresen-tanza dei partiti. Questa è un'anomalia e i partiti debbano dimostrare di essere vivi. Possono farlo o con riforme costituzionali o modificando la legge elettorale — ma questo è un altro terreno e un altro discorso — o, piuttosto, provando a disci-plinare con legge la loro attività per dare una dimostrazione alla cittadinanza che i partiti sono vivi e vegeti.

Un altro punto attiene al rapporto con i gruppi parlamentari. Anche in questo caso siamo in presenza di un grosso equi-voco. È vero che un'altra fonte normativa sono i regolamenti parlamentari, ma qui il cittadino, il destinatario della politica — quella formula « tutti i cittadini » ricordata dal professore Cheli, rispetto al dibattito costituente con gli interventi dell'onorevole Costantino Mortati — fa confusione, non sa quali sono i partiti perché i partiti na-scono anche in sede parlamentare, ma questi ultimi non si possono considerare tali.

Con tutto il rispetto per un gruppo parlamentare nutrito e rappresentato ad-dirittura dal vertice di questa istituzione,

Futuro e Libertà non è un partito poiché non ha avuto una legittimazione elettorale. Altra cosa sono i gruppi parlamentari, altra ancora i partiti.

A maggior ragione, a mio avviso, an-drebbe fatta chiarezza anche sul punto, cioè laddove si disciplinasse con legge i partiti, bisognerebbe semmai intervenire in sede di regolamento anche per razio-nalizzare il sistema dei gruppi parlamen-tari. Credo, infatti, che sia fonte di equi-voco e anche di disorganizzazione istitu-zionale pensare che possano esserci partiti che si presentano alle elezioni e hanno il consenso del corpo elettorale e gruppi che si dichiarano partiti senza essere stati legittimati attraverso il voto della sovranità popolare. Ritengo che questo sia il punto, che al momento non è materia di regola-mentazione, ma sul quale è bene interro-garsi.

Accenno alle primarie, tema più volte sollecitato. Personalmente, sono favorevole nei termini di una facoltà, non di un obbligo. Si tratta anche in questo caso di una dimostrazione di quei partiti che intenderanno utilizzare il metodo delle primarie, di mostrare una maggiore par-tecipazione nei confronti dei loro iscritti, dei loro aderenti, dei loro simpatizzanti; quindi chi lo farà, probabilmente ne trarrà beneficio.

Inoltre, che piaccia o meno, il tema delle primarie si collega con la legge elettorale. Penso che, tendenzialmente, qualunque metodo delle primarie si regga e si conformi a qualunque sistema eletto-rale, a maggior ragione qualora dovesse rimanere in vigore quello attuale del 2005, la legge Calderoli, che sappiamo benissimo sottoposta a critica credo quasi unanime per il fatto che vi siano le liste bloccate. Allora, le primarie servirebbero a selezio-nare coloro i quali entrano nelle liste bloccate dei partiti, la partecipazione elet-torale si concretizzerebbe nel momento in cui, attraverso le primarie, fossero sele-zionati coloro che andrebbero a comporre la lista bloccata. Le primarie potrebbero risolvere la questione fortemente critica delle liste bloccate laddove dovesse essere mantenuta questa legge elettorale.

Concludo sulla questione del finanziamento, naturalmente un problema, ahimè, sempre all'ordine del giorno. Si pensava che fosse riferito a vicende di vent'anni fa, invece è notizia di cronaca delle settimane scorse una vicenda poco chiara dell'uso dei rimborsi elettorali per conto di un partito e gruppo parlamentare.

Qui il problema, al solito, è che si finanziano i partiti senza riconoscerli anziché riconoscerli per finanziarli. Il finanziamento pubblico, proprio in quanto tale, dovrebbe prevedere come destinatario un soggetto pubblico riconosciuto dalla legge, quali i partiti politici.

FULCO LANCHESTER, *Professore ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato e direttore del Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti d'Assemblea presso l'Università La Sapienza di Roma*. Ringrazio lei, presidente, la Commissione e i colleghi che hanno parlato in precedenza, perché molto ho imparato e potrò anche essere molto più breve. Articolero questo intervento, che depositerò successivamente agli atti, con una premessa, una breve analisi del tema generale e qualche osservazione sui progetti di legge presentati.

La premessa, in sostanza, è questa: l'importanza di superare le remore e i vincoli alla regolazione del partito politico scaturisce dalla necessità di rilegittimare il sistema dei partiti e i partiti medesimi in una situazione in cui questi si stanno liquefacendo.

Questo è il dato principale. Dalla successione dei progetti che sono stati presentati, quelli del 2008 (direi il corpo maggiore), quelli del 2011 e gli ultimi due, si conferma come la situazione si sia modificata. Appare evidente, infatti, che la successione temporale dei progetti rifletta come la situazione del 2008 fosse sufficientemente stabile, quella del 2011 rivelasse degli scricchiolii, mentre l'attuale, che definirei liquida, determina le forti differenziazioni di contenuto.

In molti di questi progetti c'è, ancora, sulla base dell'apparente stabilità della situazione il tradizionale scivolamento del-

l'articolo 49 verso l'articolo 18 della Costituzione, cioè libertà di associazione, cosicché viene trascurata la specificità relativa alla regolazione del partito politico. Si tratta di una vecchia remora del sistema politico-costituzionale italiano, che contraddice il dato di fatto che i partiti politici sono coesenziali agli ordinamenti democratici rappresentativi e si connettono, in generale, al problema delle votazioni elettive, quindi della costituzione della rappresentanza, da un lato, e, dall'altro, della partecipazione.

Votare significa dividersi e ciò è coesenziale anche al concetto di partito. In origine « prendere partito » vuol dire, infatti, prendere una posizione e votare, ma anche il *partem capere*, il partecipare, significa prendere partito. Si tratta di un tema strettamente connesso con il tema generale della legislazione elettorale, poiché il problema dell'articolo 49 è strettamente connesso con quello del circuito democratico, articolo 1, articolo 3, articolo 48, articolo 49, e poi con il 56, il 57 e le altre parti relative alle votazioni elettive che abbiano un criterio di politicità.

In secondo luogo, lo Stato democratico di massa è stato caratterizzato dall'alternativa tra Stato dei partiti strutturato e regolato e plebiscitarismo sin dagli anni Cinquanta del secolo XIX. Non mi soffermo su questo, perché è un tema sufficientemente noto.

Mi soffermo, invece, sulla ragione per cui — sono stati ben sintetizzati da chi mi ha preceduto i lavori dell'Assemblea costituente — Basso, da un lato, e Mortati, dall'altro, hanno proposto una regolazione del partito politico secondo gli schemi derivanti dalla discussione sul *Parteienstaat* tedesco degli anni Venti e poi si siano ritrovati, durante i lavori, sia in Commissione, ma soprattutto in Assemblea, di fronte ad una riduzione dell'incidenza della proposta — è successo per altri argomenti — sempre più selvaggia e derivante dalla natura del nostro sistema politico costituzionale. L'impossibilità di operare una regolazione del partito politico e il conseguente slittamento dell'articolo 49

all'articolo 18 della Costituzione deriva, è vero, dalla grande frattura del 1947, ma è in realtà già precedente al maggio 1947, quando furono « sbarcate » le sinistre e i social-comunisti dal Governo. La regolazione del partito politico era vista come pericolosa. Ancora nel gennaio-febbraio 1948 Leopoldo Elia, che in quel periodo scriveva su *Cronache sociali*, collegato strettamente a Costantino Mortati e a Dossetti, nel suo primo articolo su *Cronache sociali* dedicato ai partiti politici ed ai loro statuti, si occupò del problema degli statuti dei partiti politici in Italia, ma soprattutto dei due problemi più importanti e più caratterizzanti, a suo avviso, ossia il problema dei diritti degli iscritti e della selezione delle candidature, che a me paiono essere fondamentali anche oggi in una regolazione di tipo pubblicistico del fenomeno partitico.

Dagli anni 1949 al 1959 il problema muta, tuttavia, completamente aspetto e gli stessi cattolici, che avevano a suo tempo proposto la regolazione del partito politico, la rinnegano.

Lo stesso Costantino Mortati al convegno sui partiti politici e lo Stato democratico, organizzato dall'Unione dei giuristi cattolici nel 1958, modificò completamente la sua posizione, asserendo che nella nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi fra partiti, ogni tentativo di intervenire nella loro vita interna poteva tradursi in strumento di persecuzione contro quelli dell'opposizione. In sostanza, venne certificata la preminenza dell'articolo 18 della Costituzione sull'articolo 49, a causa della distanza esistente tra i partner.

Questa è la ragione per cui — l'ho già ricordato in altra sede — il professor Cheli, nel suo primo articolo scientifico del 1957 su « Studi senesi », sostenne una simile posizione contro quelle di D'Antonio, che cercava la regolazione del partito politico. Era quello il periodo in cui Luigi Sturzo proponeva la regolazione del partito politico con il progetto del 1958.

Dico per l'onorevole Vassallo e il professor Massari che non è un caso che un simile tema fosse fondamentale anche nel

1960, in occasione del convegno fiorentino del « Cesare Alfieri », in cui si scontrarono sul problema della regolazione del partito politico Crisafulli, da un lato, e Tesauro dall'altro, che addirittura richiese la regolazione del partito con interventi di tipo amministrativo. In quell'occasione Giuseppe Maranini sostenne senza speranza, invece, « Stato dei partiti sì, partitocrazia no ».

Su questi dati di fatto la regolazione del partito politico nella situazione italiana è stata impossibile fino al 1993 e dopo è stato ancora peggio, perché dallo Stato dei partiti più pesante d'Europa si è passati alla « partitocrazia senza partiti », espressione introdotta da Rippa su « Quaderni radicali ».

Se questo è vero, è anche incontrovertibile che siamo partiti dall'articolo 49, che era pur sempre la punta avanzata del costituzionalismo nella regolazione del partito politico alla Costituente, a una situazione di vera e totale arretratezza. Tutto il sistema della legislazione elettorale, in cui inserisco la regolazione del partito politico, è stata lasciata all'autonomia interessata dei soggetti politico-partitici, che ne hanno fatto, evidentemente, strame. I progetti di legge più recenti cominciano finalmente a parlare di che cosa sia un partito politico. Il progetto di legge di Maurizio Turco è molto concentrato sul tema del rimborso elettorale e dei controlli attraverso la Corte dei conti; la proposta di legge Sposetti del 2011 opera interessanti osservazioni sulle fondazioni; quella Veltroni interviene sulla democrazia infrapartitica attraverso le primarie. Nessuno di questi progetti definisce, però, in maniera corretta il soggetto da regolare. Iniziano a evidenziarlo soltanto quelli dell'ultimo periodo, del 2012, per esempio quello di Gozi, che definisce con chiarezza che cosa è un partito politico: non è un'associazione ordinaria, ma un gruppo di cittadini che si associa per presentare candidati a cariche pubbliche e che ci riesce.

Saltando molti passaggi, si dà la necessità, quindi, di regolare le fasi pubblicisticamente rilevanti della vita infrapartitica:

chi sono gli iscritti, diritti e doveri, come sono selezionate le candidature, la legislazione elettorale di contorno, incapacità, ineleggibilità, rimborso, finanziamento delle spese elettorali, comunicazione politica. La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 79 del 2006, ha certificato che, laddove vi è una funzione pubblica, deve esserci una regolazione, per cui, quando c'è la selezione dei candidati, lì ci deve essere una regolazione.

La Corte evidenzia, infatti, per risolvere il problema se i cittadini o i partiti siano i soggetti dell'articolo 49, che i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile a cui « sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche e non come poteri dello Stato ai fini dell'articolo 134 della Costituzione ».

Se questo è vero, come è vero, è evidente che devono essere regolate le funzioni pubbliche dei partiti politici, e quindi i diritti per lo meno degli iscritti, la selezione delle candidature e tutto ciò che sta a contorno. Non voglio sostenere la legislazione argentina delle primarie aperte e obbligatorie — certamente troppo strutturata — né il caso francese, ma sicuramente la « sregolazione » del caso italiano non è supportabile.

Alcuni progetti coinvolgono la Corte dei conti, ma il problema è quello dei controlli incisivi e non solo cartolari che, come si è visto, lasciano il tempo che trovano.

Gli interventi sui rimborsi elettorali e il finanziamento sono utili per quanto riguarda sia la riduzione degli stessi sia la loro spalmatura nel tempo. In sostanza, sono d'accordo che gli esempi comparatistici non siano sempre rilevanti, che si debba tradurre sempre in italiano. A livello comparatistico, abbiamo, da un lato, uno Stato dei partiti strutturato come quello tedesco e, dall'altro, un sistema in cui sono regolate le funzioni pubblicistiche per i partiti come negli Stati Uniti: una via mediana deve essere percorsa.

C'è la necessità, quindi, nel riconsiderare il tema della regolazione del partito politico all'interno della complessiva legislazione elettorale e, in particolare, di

quella definita come legislazione di contorno, bisogna definire con precisione che cosa è partito politico, prevedere regole interne democratiche con riferimenti articolati alle strutture nazionali e locali, con specifico riferimento ai diritti degli iscritti, regolare in maniera incisiva la selezione dei candidati alle elezioni ai vari livelli, prevedere regole per il rimborso delle spese elettorali.

ORESTE MASSARI, *Professore ordinario di scienza politica presso l'Università La Sapienza di Roma*. Ringrazio, presidente, per l'opportunità che mi è offerta.

Credo che la prima considerazione che ho fatto leggendo le varie proposte di legge sia che, finalmente, è terminata la storia della paura dell'interferenza sui partiti politici. Il fatto che la maggior parte delle proposte provenga proprio dall'area culturale che nel passato era stata contraria alla regolamentazione dimostra che questa vicenda della paura è completamente conclusa.

Faccio notare che nell'Assemblea costituente, però, ha contato non solo la paura dell'interferenza tra maggioranza e opposizione, come derivava dallo stato dei partiti dell'epoca, ma anche da considerazioni di tipo dottrinario, cioè dal fatto che la divisione era anche tra coloro che accentuavano la definizione del partito politico come fatto che sorge dal basso, dalla società e, dall'altra parte, come fatto che deve essere regolamentato dallo Stato sino a prospettarlo come un potere pubblico, come un organo dello Stato. Sarebbe però troppo lungo insistere su questa vicenda.

Concordo perfettamente con le ultime notazioni del professor Lanchester, quando accentuava la necessità di definire un partito politico. Se ho riscontrato una debolezza nelle varie proposte di legge, consiste nel fatto che non c'è lo sforzo di iniziare con la definizione di che cosa è un partito politico, che è l'elemento da cui partire.

Faccio presente che la legge tedesca sui partiti politici all'articolo 2 parla della nozione di partito politico; in questa

norma non c'è solo la registrazione dell'esistente, di che cosa sono i partiti politici, ma anche la prospettazione di che cosa devono essere i partiti politici. Non a caso, quindi, in questo articolo si legge che per partiti politici bisogna intendere le formazioni stabili, permanenti, serie, radicate nel territorio, rappresentative, ossia una serie di considerazioni che danno consistenza e strutturazione all'espressione «partito politico». Non si parla, dunque, di partiti effimeri, contingenti, privi di ancoraggi strutturali e così via.

Ritrovo questa considerazione, questo ancoraggio della legge tedesca a un'idea alta del partito politico anche nella riflessione dei classici che spesso citiamo e ai quali ho trovato, nelle relazioni introduttive alle varie proposte, molti riferimenti, come quello che si fa sempre all'opera di Bryce, quando si afferma che i partiti sono indispensabili alla democrazia.

Spesso, tuttavia, si dimentica il seguito dell'affermazione di Bryce, secondo la quale quelli necessari alla democrazia sono quei partiti politici che le si adattano, che si conformano allo spirito democratico e Bryce, nel solco dell'esperienza anglosassone, parla dei grandi partiti, delle grandi chiese, un po' il partito a vocazione maggioritaria di cui si parla in Italia, assegnando quindi una distinzione tra esperienza anglosassone ed esperienza dell'Europa continentale, che sono molto diverse.

In ogni caso, da varie vie si può arrivare all'idea comune, citata prima anche da Lanchester, che i partiti politici hanno una natura duplice, continuano a essere associazioni private e devono mantenere un'autonomia, ma comunque svolgono funzioni pubbliche. Negli Stati Uniti il concetto è stato formulato in termini di *public utility*: il partito è una *public utility* pur conservando tutta l'autonomia dell'associazione, e quindi va regolamentato nelle sue funzioni pubbliche.

La regolamentazione, naturalmente, è necessaria, ma dobbiamo tener sempre presente che è un tassello di un mosaico molto più vasto, costituito precedentemente alla legislazione elettorale di con-

torno, al sistema elettorale e così via, così come va anche tenuto presente — possiamo, infatti, disciplinare i partiti politici, ma al fondo resta un interrogativo — che dobbiamo chiarirci su quale sistema partitico vogliamo. Quali partiti politici vogliamo? Naturalmente, non possiamo determinarlo, ma sappiamo che con la legge elettorale, con le riforme istituzionali, con la legislazione elettorale di controllo possiamo influire quanto alla direzione.

Riporto un esempio: possiamo invocare le primarie, ma un conto è quando si svolgono all'interno di un sistema bipartitico, di partiti storici, consolidati, che hanno una memoria storica, che hanno dei confini; diverso è il caso di un sistema partitico frammentato. Un piccolo partito che prende il 3, il 4, il 5 per cento dei voti, non può permettersi delle primarie aperte perché non sono funzionali. Un grande partito, invece, può farlo.

Sono convinto che, tra gli elementi costitutivi di un partito politico, per esempio, si debba includere gli elettori. Nella tradizione europea ci sono i dirigenti, gli intermedi, i vertici e così via, mentre nella tradizione americana gli elettori sono parti costitutive del partito politico.

Credo che questa sia una conquista frutto di sperimentazioni in Italia e che non possiamo interrompere, ma anzi dobbiamo in qualche modo favorire, ma senza rigidità. È giusto, quindi, favorire le primarie aperte agli elettori, si può farlo in tanti modi, come prospettando una serie di servizi logistici, ma senza che l'uso di questo tipo di primarie da parte di un partito vada a scapito degli altri partiti che o non vogliono o non se le possono permettere per varie ragioni. Non deve trattarsi di un fatto punitivo.

Lo statuto dovrebbe contenere indicazioni molto precise e penetranti sulla democrazia interna: doveri e diritti degli iscritti, organismi dirigenti, procedure democratiche. Quello che mi preme sottolineare, però, è che il tipo di democrazia non può essere univoco, non possono essere solo le primarie aperte perché pos-

sono configurarsi tanti altri metodi quali le assemblee degli iscritti, le assemblee dei delegati, i congressi e così via.

Peraltro, anche negli Stati Uniti le primarie non hanno quel senso di atto di democrazia immediato e plebiscitario che qualcuno vorrebbe che avessero: soprattutto quelle per il Presidente si svolgono in un arco temporale molto lungo, in più Stati, a più tappe, per cui non è solo un esercizio di democrazia diretta. Lo è anche, ovviamente, ma oserei dire che è anche un esercizio di democrazia deliberativa perché si discute, c'è il tempo di riflettere. Esistono, dunque, anche altri metodi di democrazia interna, in particolare per quanto riguarda il sistema elettorale, che dipende dal tipo di sistema elettorale.

Se ci sono i collegi uninominali, ovviamente la scelta è molto più facile, sono cariche monocratiche; quando si tratta del voto proporzionale di lista, il processo è più complicato ed è giusto che i partiti politici attraverso le loro sedi deputate discutano anche di come comporre una rappresentanza collettiva che non può essere frutto solo di vincitori alle primarie. Spesso, in una rappresentanza collegiale di questo tipo, i partiti inseriscono varie esigenze, tra cui quella delle quote delle donne.

BARBARA POLLASTRINI. Si possono inserire in altro modo.

ORESTE MASSARI, *Professore ordinario di scienza politica presso l'Università La Sapienza di Roma*. Certamente, si possono inserire in altro modo, ma un partito ha bisogno di una rappresentanza territoriale, di esperti, quindi la costruzione della rappresentanza politica non può essere demandata esclusivamente a un atto immediato.

Detto questo, sono per favorire al massimo la scelta dei partiti che vogliono utilizzare le primarie, favorendole e mettendo a disposizione una serie di servizi, tra cui quelli logistici e comunicativi. Tra l'altro, non credo, come qualcuno ha affermato, che le primarie abbiano svuotato

i partiti americani, che invece si sono adattati alle primarie, convivono con esse e non hanno perso assolutamente il loro ruolo e il loro significato.

Viviamo in Italia una fase di sperimentazione, soprattutto a livello locale, che va accompagnata, ma da qui a prospettare una regolamentazione sul piano nazionale ce ne corre. Oltretutto, vista la previsione della proposta di legge n. 4194 dell'indicazione delle primarie per il Presidente del Consiglio, permettermi di dire che lo trovo assolutamente fuori luogo per motivi di costituzionalità. Noi non siamo un premierato elettivo. Un partito o una coalizione è padronissima di scegliere i modi di un candidato alla Presidenza del Consiglio, ma riversarli in una legge pubblica, in un atto pubblico, mi sembra che sia molto differente.

Quanto alla registrazione, dovrebbe includere non solo il deposito dello Statuto, ma anche quello del programma, per lo meno di un programma fondamentale, tra le indicazioni delle finalità di fondo. Il luogo in cui deporre lo Statuto, il simbolo e il programma, a mio avviso, non dovrebbe essere la prefettura, come nel caso delle associazioni riconosciute, ma il Ministero dell'interno, l'Ufficio elettorale della Cassazione, mentre lascerei da parte la Corte costituzionale come sede di deposito.

Per quanto riguarda il finanziamento, a me non preoccupa il suo ammontare complessivo che, se ben speso, è utile alla democrazia, anche se i fatti di cronaca recente ci inducono a pensare che forse c'è stato un eccesso di rimborsi elettorali, però mi sembra molto più importante stabilire, invece, un controllo penetrante del finanziamento, che non può essere affidato al circuito interno alla politica, ma a organismi esterni in grado di esercitare degnamente questo ruolo, come può essere la Corte dei conti o un'*Authority ad hoc* indipendente.

Infine, le fondazioni astrattamente sono una bella istituzione, ma faccio presente che in questi anni l'esperienza italiana di tutti i partiti, anche dei più grandi, è andata verso lo smantellamento di que-

ste fondazioni. Se dobbiamo adesso resuscitarle solo come un meccanismo solo per avere un finanziamento, non mi pare opportuno. Se, invece, vogliamo elevare la qualità culturale, vanno benissimo, ma per ora non c'è alcuna esperienza positiva in merito, solo un deserto di luoghi in cui un tempo, peraltro, si discuteva e oggi non si discute più.

STEFANO MERLINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze*. Integrerò anch'io il mio intervento con una memoria scritta.

È costituzionalmente ammissibile una legge sui partiti ed è opportuna? Sono le due prime domande. Che sia costituzionalmente ammissibile non ci sono dubbi. Credo che tutti siamo d'accordo su questo punto, e quindi i progetti di legge presentati sono, a parte l'analisi di merito, assolutamente in linea con una piena costituzionalità dal punto di vista della possibile approvazione di una legge.

È, oltre che costituzionalmente ammissibile, in questo momento opportuna una legge sui partiti politici? Senz'altro lo è e non soltanto perché il modello di attuazione della democrazia è cambiato in Italia nel corso degli ultimi decenni, ma perché si è passati da un modello del farsi della politica e delle decisioni politiche originariamente assai vicino a quello che i costituenti avevano assunto nell'articolo 49 della Costituzione a uno diverso. La personalizzazione della politica ha, indubbiamente, messo in crisi non soltanto la struttura storica dei partiti politici, ma ha messo o rischia di mettere in crisi il modello di formazione e di attuazione delle decisioni politiche.

Da questo punto di vista, quindi, scegliere oggi di approvare una legge sui partiti politici significa un ritorno a quell'articolo 49 della Costituzione che prevedeva i partiti politici come soggetti collettivi portatori di progetti politici, che dovevano trasmettere sul fronte istituzionale.

L'articolo 49, nella sua sinteticità, è sufficiente per fornirci tutte le risposte che vorrei muovere in ordine alla regolamen-

tazione dei partiti politici? Sì e no perché l'articolo 49 della Costituzione pone dei principi assolutamente granitici, fondamentali ma, d'altra parte e giustamente, non risolve per intero il problema dei partiti politici, a partire dalla sua prima affermazione, secondo la quale, come è noto, i cittadini hanno diritto di associarsi in partiti politici.

Perché si introduce subito, a mio avviso, un'opportuna ambiguità? Perché dire che i cittadini hanno diritto di associarsi in partiti politici significa dire che l'articolo 49 deve fare i conti con l'articolo 18 della Costituzione, quindi con il diritto di associazione, come sottolineava Fulco Lancaster.

Gli articoli 18 e 49 della Costituzione si riferiscono a un fenomeno univoco o a fenomeni diversi? Si riferiscono a un fenomeno univoco, che è quello dei partiti politici. Mentre, però, l'articolo 18 della Costituzione giustifica, anzi autorizza la costituzione di associazioni politiche che vogliono influire sulla democrazia con i mezzi i più vari, non necessariamente attraverso la partecipazione al procedimento elettorale, c'è una parte dell'articolo 49, quella per la quale i cittadini hanno diritto di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, che invece si rivolge a quei partiti politici che scelgono di fare la *politique politicienne*, ossia quella che si fa partecipando alle competizioni elettorali.

A mio avviso i progetti di legge presentati, mentre affrontano in maniera molto matura tutti i problemi che si riferiscono ai partiti politici che partecipano alle elezioni, a quelli che vogliono determinare la politica nazionale in senso proprio, trascurano del tutto il fenomeno dei partiti politici che, invece, vogliono influire sulla democrazia, ma non partecipando necessariamente alle elezioni. Sono figli così minori del nostro sistema questi partiti da non essere regolamentati affatto? Secondo me, no.

Il finanziamento della politica deve riguardare soltanto i partiti che partecipano alle elezioni oppure deve o dovrebbe ri-