

guardare anche quei partiti, associazioni politiche — chiamateli come preferite — che, invece, alle elezioni non vogliono o non intendono partecipare, ma che pure vogliono agire sul terreno della politica? La mia opinione è che un progetto di legge convincente dovrebbe, ad esempio, per ciò che riguarda non i rimborsi elettorali, ma i contributi ai partiti politici, tener conto anche di queste formazioni sociali. Sono formazioni sociali come i partiti, anche se meno strutturate.

Fondamentale è il problema del conferimento della personalità giuridica, della strutturazione dei partiti — adesso ci occupiamo solo di quelli — che, invece, scelgono la *politique politicienne*. Come si risolve qui il contrasto apparente tra la regolamentazione dall'esterno, la legge, e l'autonomia sottolineata dalla Costituzione? Attraverso gli statuti. I progetti di legge presentati vedono bene questo problema, sono gli statuti il punto che può rappresentare la congiunzione tra l'autonomia inevitabile della formazione politica, quindi dell'associazione — articolo 18 della Costituzione — e la regolamentazione dall'esterno.

La previsione che gli statuti debbono essere improntati al metodo democratico — si cerca di specificare nei vari progetti di legge in che cosa consiste questo metodo democratico — e che la condizione per l'esistenza di uno statuto sia la condizione per l'attribuzione della personalità giuridica e per accedere ai rimborsi elettorali, è giusto perché non si toglie, attraverso il grande rilievo che si dà agli statuti, autonomia alla formazione politica, ma nello stesso tempo la registrazione degli statuti e l'affermazione nella legge di certi principi generali che debbono rimanere tali e che riguardano il modello della democrazia interna, salva il possibile conflitto tra questi due aspetti dell'articolo 49 della Costituzione.

Bisogna però porre attenzione a una questione molto rilevante e che non affiora, invece, a mio avviso, in maniera convincente da quasi tutti i progetti di legge all'esame della Commissione. Lo statuto come modello della democrazia dei

partiti è condizione in quasi tutti gli statuti per accedere ai finanziamenti pubblici, ma questo soddisfa l'articolo 49 in una delle possibili interpretazioni del principio del metodo democratico. Il metodo democratico è soltanto un principio che riguarda l'organizzazione della democrazia interna o, invece, metodo democratico significa anche finalità democratica dei partiti politici?

Mortati sosteneva all'inizio all'Assemblea costituente le due interpretazioni: metodo democratico significa necessità dell'esistenza di una democrazia interna ai partiti, ma significa anche partiti democratici, per quello che riguarda le finalità del loro agire. Da questo punto di vista si può pensare a una legge sui partiti politici che si occupi esclusivamente del metodo democratico inteso come procedura — la democrazia come procedura — trascurando del tutto la democrazia come finalità, come principio? È una questione che sollevo, ma non risolvo perché è delicatissima.

Ci sono Paesi — la Germania, il Portogallo —, c'è l'Unione europea che ha detto e dice che i partiti politici debbono depositare programmi e progetti in linea con le finalità democratiche segnate nella Costituzione e nei trattati europei. La tradizione italiana è contraria a questo indirizzo perché, come sapete, il metodo democratico è stato inteso non come necessaria coerenza delle finalità dei partiti politici ai principi della Costituzione, ma come rifiuto del metodo della violenza come metodo della lotta politica.

Se, tuttavia, è arrivato il momento di ripensare all'opportunità di una legge sui partiti politici per ciò che riguarda il metodo democratico, non si può pensare a un passo ulteriore e porre come condizione per la registrazione dei partiti politici — Massari lo diceva poco fa — anche l'esistenza nello statuto dei partiti finalità che i partiti vogliono perseguire?

La questione è delicatissima. Al momento della registrazione — anch'io penso da parte dell'Ufficio centrale della Corte di cassazione o del Ministero degli interni, come in altri Paesi, non certo da parte del

prefetto — degli statuti dei partiti politici potrà esserci chi vieta la registrazione di un partito politico, che così non avrà la personalità giuridica e non potrà partecipare alle elezioni perché nel suo statuto sono contenute finalità non democratiche? È un rischio da correre? Lo pongo alla vostra valutazione: a mio avviso sarebbe incoerente, forse superficiale, non porselo nemmeno. Se ricordo bene, solo il progetto di legge Sposetti fa un accenno in questa direzione a proposito del fatto che nello statuto debbono essere comprese le finalità dei partiti politici.

Quanto alla democrazia interna, a questo punto sarebbe solo metodo democratico, democrazia all'interno dei partiti come democrazia delle regole. Qui vorrei sottolineare con forza che la Costituzione parla di metodo democratico all'interno dei partiti, non di «un» metodo democratico. Il riferimento che la Costituzione fa alla necessità della democrazia all'interno dei partiti è interpretabile alla luce della parola «metodo», premessa al termine «democrazia».

Questo significa che sono sbagliate quelle soluzioni che nei progetti di legge tendono ad affermare l'univocità di un metodo democratico rispetto agli altri. In questo, ad esempio, il progetto di legge Casini e altri, il progetto di legge Veltroni e altri, sbagliano entrambi perché, mentre secondo il progetto di legge Casini, applicando il metodo democratico alla scelta dei candidati — una questione relevantissima — debbono essere gli organi collegiali a scegliere con voto segreto, per il progetto di legge Veltroni, invece, salvo accettare la decurtazione del 50 per cento dei contributi pubblici, si deve scegliere non solo la strada delle primarie, ma addirittura delle primarie aperte.

Capite che posso ovviamente per scherzo riferirmi a loro come a opposti estremismi. Né l'una né l'altra posizione va bene alla luce del dettato costituzionale, che impone l'esistenza di un metodo democratico lasciando, però, pienamente liberi i partiti — qui risorge l'articolo 18 della Costituzione — di scegliere l'uno o

l'altro metodo democratico. L'importante è che sia democratico il metodo, non che sia un metodo obbligato.

Un'altra questione riguarda la scelta dei candidati e la partecipazione al procedimento elettorale. Ho già affermato che la partecipazione al procedimento elettorale potrebbe — qui, a mio avviso, le ragioni, più che di costituzionalità, sono di opportunità — prevedere anche l'esistenza nello statuto dell'elenco delle finalità. Il finanziamento pubblico, inteso come rimborso alle spese elettorali, deve essere, come ho già detto, del tutto scisso dal metodo di scelta dei candidati che compare nell'uno o nell'altro statuto dei partiti politici.

Credo che, se non si pretendesse di imporre, anche da questo punto di vista, un'unica modellistica — scelta dei candidati da parte degli organi collegiali o primarie — si potrebbe fare un utile passo avanti anche nell'approfondimento delle condizioni generali di democraticità elencate dagli statuti.

Riporto un solo esempio, che però mi pare importante: se diciamo che le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e il nome del partito, debbono essere indicate nello statuto — lo afferma il progetto Casini, ma anche il progetto Veltroni — dobbiamo ricordare che, se lo statuto contiene, ad esempio, anche le finalità generali del partito, quella per modificarlo dovrebbe essere una procedura che coinvolga tutti gli associati, non soltanto gli organi collegiali.

Qui risiede in parte il problema del modello complessivo di democrazia. Un tempo — quello dei partiti politici dell'articolo 49 — c'erano i congressi, le finalità generali dei partiti politici erano stabilite, come la scelta della classe dirigente — e forse questo era un male — dai congressi. È difficile adesso dire che le finalità debbono essere scelte nel primo statuto, quello registrato dagli associati. Sarebbe utile, ma capisco che sia difficile attuare questo principio. Bisognerebbe, tuttavia, stabilire almeno che, laddove lo statuto cambi, debba esserci una partecipazione degli associati, non semplicemente la loro

rappresentazione da parte degli organi collegiali. A me sembrerebbe opportuno.

Illustro due ultime osservazioni. Se i partiti politici sono direttamente collegati a chi li abita, cioè ai cittadini, e si esprimono attraverso gli statuti, questo significa che non sono e non possono essere considerati partiti politici quelli che nascono esclusivamente in Parlamento. In Parlamento non ci sono i cittadini, ci sono i parlamentari. Questo non significa che un partito non possa nascere in Parlamento come linea politica, ma vuol dire che, se vorrà esistere come partito, dovrà radicarsi nella società civile cercandovi gli associati, non può rimanere partito parlamentare. Se rimane tale, non può avere rimborsi, forse non può nemmeno partecipare alle successive elezioni, se è vero che statuto e finalità debbono essere approvati democraticamente.

Ho già detto che il finanziamento non deve consistere soltanto nel rimborso elettorale, ma è necessario prevedere nella legge anche l'esistenza o la possibilità almeno di esistenza di contributi che è opportuno, secondo me, garantire anche a quelle formazioni politiche che non partecipano alle elezioni.

Ho esaurito il mio intervento e per ulteriori approfondimenti, rinvio alla memoria che trasmetterò alla Commissione.

PAOLO RIDOLA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università La Sapienza di Roma*. Rinvierò a un appunto scritto lo sviluppo dei temi che tratterò nel mio breve intervento, in cui proporrò qualche considerazione a primissima lettura sulle proposte di legge in discussione, che hanno tratti comuni e differenze significative.

I tratti comuni sono stati già rilevati. Si intravede la fine della stagione del *laissez faire* intrapartitico, e quindi la consapevolezza che il tema della democrazia interna dei partiti ha acquisito una crescente centralità, che era stata largamente sconosciuta in passato. Mi riferisco, in particolare, a quelle impostazioni seguite anche molto dalla giurisprudenza negli anni Cinquanta che vedevano nel diritto privato

comune la maggiore garanzia della libertà dei partiti.

In realtà, si è capito che quello costituzionale del partito politico è uno *status* complesso, in cui componenti di libertà coesistono con componenti di responsabilità e di trasparenza. Questo è un mutamento di prospettiva importante, i partiti come strumento di una democrazia che si alimenta dal basso, e quindi un processo politico democraticamente legittimato. Mi pare che sia l'idea che circola in tutte le proposte e muove anzitutto dalla democrazia interna dei partiti.

Su questa base, tuttavia, si impiantano, a mio avviso, alcune differenze che riguardano sia l'impostazione generale delle proposte di legge sia singoli aspetti della disciplina legislativa. Ne indico fondamentalmente tre anche per non ripetere cose che sono state già dette.

Il primo punto riguarda la definizione del partito politico, che manca in quasi tutte le proposte e, a mio avviso, non a caso. Qui ci sono soluzioni diverse, c'è il mero rinvio all'articolo 49 della Costituzione, che non risolve il problema perché è stato detto che è formulato come una specificazione del diritto individuale di associazione, oppure con riferimento al concorso nella competizione per conseguire dei mandati rappresentativi o ancora, andando più avanti, in relazione al conseguimento di mandati rappresentativi.

Sono, evidentemente, scelte di politica legislativa profondamente diverse e con implicazioni costituzionali anche estremamente differenti. Ricordo che sul paragrafo 2 del *Parteiengesetz* tedesco, *Begriff der Partei*, del 1967 si è sviluppato un dibattito assai serrato che ha visto, appunto, scontrarsi queste due concezioni diverse dell'eguaglianza delle *chance* nella competizione politica, sicuramente uno dei temi centrali dietro la questione della regolamentazione legislativa dei partiti, tra una prospettiva che ritiene che l'eguaglianza delle *chance* sia soddisfatta dalla stabilizzazione dei rapporti di forza già costituitisi e chi, invece, ritiene che il principio dell'eguaglianza delle *chance* sia un principio di promozione del ricambio,

delle dinamiche del processo politico, per favorire attori nuovi. Allora, la questione della definizione del partito in una legge sull'ordinamento interno dei partiti diventa, a mio avviso, un interrogativo centrale.

Il secondo punto riguarda il rapporto con l'autonomia statutaria. Anche qui ci troviamo di fronte a soluzioni molto diverse nelle proposte di legge in discussione. Alcune proposte in qualche modo individuano per legge uno statuto-tipo, quindi con una disciplina molto penetrante dell'istituzionalità interna, altre si limitano a fissare principi di carattere generale cui l'organizzazione interna, e quindi l'autonomia statutaria, deve rifarsi, quali trasparenza, pluralismo interno, tutela delle minoranze. Sono, anche in questo caso, strade diverse.

La terza questione riguarda la selezione delle candidature, presente solo in alcune delle proposte in discussione. Credo — lo dirò alla fine del mio intervento — che questa sia davvero la questione essenziale, non riducibile soltanto al problema dell'introduzione della disciplina delle primarie, anche qui con posizioni molto diverse nelle proposte: integrale disciplina legislativa delle primarie in alcune, rinvio in sostanza all'autonomia dei partiti in altre. Il problema delle primarie è un aspetto che — sono d'accordo, è stato già detto — si collega a una forte strutturazione del sistema dei partiti non solo dal punto di vista organizzativo, ma direi per quanto riguarda il tipo di insediamento del partito all'interno della società civile.

Questi sono i profili problematici emersi, per me, da una lettura di queste proposte, che hanno presenti due modelli stranieri diversi, che circolano in modo molto diffuso nelle proposte: la legge tedesca sui partiti del 1967 e la legge organica sui partiti spagnola del 2002. Sono due modelli che, però, spingono a indicazioni completamente diverse. La legge organica sui partiti del 2002 contiene una disciplina estremamente scarna dell'ordinamento interno dei partiti perché in Spagna il problema centrale era quello di introdurre delle procedure sulla *illegaliza-*

cion dei partiti politici. Il modello tedesco è diverso: c'è una disciplina analitica dell'ordinamento interno, che si collega a un sistema molto diverso che ha perseguito una integrazione molto forte dei partiti negli apparati statali dell'indirizzo politico. Sono due le linee che circolano nelle proposte, ma non vanno, a mio avviso, nella stessa direzione.

Vorrei indicare, inoltre, due aspetti problematici. Credo anch'io che oggi occorra procedere in questa materia con una certa gradualità. In passato le proposte di una disciplina assorbente dell'istituzionalità interna dei partiti incontrarono delle obiezioni che riguardavano il rischio che potessero rientrare dalla finestra limiti di carattere ideologico che erano stati lasciati fuori dalla porta dal sistema costituzionale.

Oggi le ragioni sono diverse: dopo gli anni Novanta del secolo scorso il sistema dei partiti si è molto diversificato dal punto di vista strutturale e organizzativo, nel tipo di radicamento nella società civile. Dunque, credo che a una disciplina molto assorbente dell'istituzionalità interna dei partiti occorra pensare con molta cautela. Resta, però, quello che è, a mio avviso, un problema centrale: la necessità di disciplinare la democraticità delle procedure attraverso le quali i partiti politici concorrono alla formazione degli organi costituzionali.

Passo, molto sinteticamente, a un punto sollevato da Stefano Merlini e che riguarda l'indicazione di finalità programmatiche negli statuti come indice della democraticità del partito. Credo, però, che qui siamo su un terreno su cui grande cautela si impone. Proprio l'esperienza tedesca lo dimostra e pone, soprattutto, un interrogativo: chi esercita un controllo su queste finalità programmatiche indicate negli statuti?

Concludendo, ho colto con una certa sorpresa l'assenza in tutte le proposte di legge in discussione di riferimenti alla dimensione europea dei partiti e ai rapporti con i partiti politici europei. Alla luce della disciplina che il Trattato di Lisbona ha introdotto anche in materia

di partecipazione politica e di partiti politici europei, questa è una lacuna alla quale, personalmente, suggerirei di porre rimedio.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

MAURIZIO TURCO. Più che una domanda, presidente porrei una considerazione molto breve partendo da un'affermazione del professor Merlini. Parlando di queste proposte di legge, e quindi dell'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, il professor Cheli è stato chiarissimo: se un tempo si diceva «si può», a una più attenta lettura adesso si dice «si deve».

Il professor Merlini ha parlato, quindi, di ritorno alla Costituzione, ma c'è un piccolo problema: oltre a un ritorno alla Costituzione, vogliamo prevedere un ritorno all'esito referendario? È certo, infatti, che sul finanziamento pubblico il *referendum* c'è stato, i cittadini si sono espressi e il risultato è stato che il finanziamento pubblico si è quintuplicato in una forma che lo stesso professor D'Onofrio ha definito ipocrita.

Esiste, quindi, sicuramente la necessità — 60 anni mi paiono un tempo congruo per tornare alla Costituzione — e forse dopo 20 anni c'è anche il tempo per tornare all'esito referendario.

GIUSEPPE CALDERISI. Innanzitutto, ringrazio gli illustri ospiti per il contributo che hanno portato ai nostri lavori su un tema estremamente delicato e difficile. Ritengo che sia necessario e opportuno arrivare, finalmente, all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e alla disciplina dei partiti politici. Ci arriviamo in un contesto quanto mai diverso. È in gioco, infatti, una questione di sovranità — non voglio introdurre questi temi —: è in gioco il fatto che prima i partiti politici distribuivano risorse e adesso devono sottrarle, cambia radicalmente un certo ruolo dei partiti, per cui sono cambiati completa-

mente molti scenari e credo che di questo si debba, in qualche modo, tener conto.

Sono d'accordo con una tendenza — mi sembra che sia abbastanza generalizzata — a far sì che le regole siano piuttosto sobrie, limitate e circoscritte ad alcune funzioni di rilevanza pubblica che i partiti svolgono. Per quanto riguarda la questione dei finanziamenti, evidentemente i bilanci devono essere sottoposti a dei controlli, bilanci e così anche la loro funzione nel momento in cui scelgono le candidature.

In questo campo, però, bisogna stare molto attenti, non si possono imporre dei modelli. Si può imporre che il partito preveda delle regole, che dica come, ma non credo si possa andare oltre e addirittura imporre un modello piuttosto che un altro di primarie o altri metodi.

Anche su altri aspetti e altre regole mi sembra che ci sia nelle proposte un eccesso di regolamentazione. Credo che debba essere lasciata libertà al partito. Il partito è parte per definizione e, se è parte, non gli si può imporre un modello.

Sono particolarmente dell'idea che si debba cercare di definire meglio che cos'è il partito politico e, definendolo, cercare anche di escludere cosa non debba essere. Mi riferisco a un aspetto a mio avviso importante. Nonostante, infatti, quello che ho detto poco fa, il partito politico oggi ha ancora, a mio avviso, un ruolo che non dovrebbe avere: esiste una sfera eccessiva dell'economia intermediata dalla mano pubblica, e quindi inevitabilmente dal partito politico.

Arriviamo ancora oggi ad avere siti ufficiali di alcuni partiti — non vale, tuttavia, solo per quelli che lo prevedono nei siti ufficiali, ma anche per quelli che non lo scrivono nei siti — che prevedono addirittura, per gli esponenti del partito nominati in consigli di amministrazione di enti pubblici, l'obbligo di versare una quota degli emolumenti che percepiscono come membri del suddetto consiglio. Questo, evidentemente, deve farci riflettere.

Non so se e come questa questione possa trovare applicazione nell'ambito della disciplina dei partiti politici, ma penso che dobbiamo trovare qualcosa per

dire cosa deve fare un partito e forse anche nell'imporre delle regole su questo.

Ho in mente un intervento di Giuliano Amato del 21 aprile del 1993, quando era Presidente del Consiglio e si dimise alla Camera dopo i *referendum* sulla materia elettorale, sul finanziamento pubblico dei partiti, sulle partecipazioni statali: disse che quel voto aveva rappresentato il ripudio di un modello di partito parificato agli organi pubblici e segnava « un autentico cambiamento di regime che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in un plurale ».

Certamente, non esiste più quel sistema dei partiti; non so se siamo, come sosteneva il professor Lanchester, a un sistema di partitocrazia senza partiti, ma senza dubbio c'è ancora un ruolo molto invasivo della politica nell'economia, soprattutto a livello locale. Grazie alla normativa europea, infatti, forse abbiamo sfoltito le partecipazioni statali, ma a livello municipale abbiamo forme di socialismo cosiddetto municipale che rappresentano, a mio avviso, il vero problema dell'eccessivo costo della politica, dell'eccessivo personale impiegato in politica. È in quest'ambito, infatti — non so se sono esatte le cifre di un milione di persone che vivono di politica — che sono soprattutto i costi della politica: non sono tanto negli organi elettivi, nelle assemblee comunali, provinciali e regionali o nel Parlamento, ma forse proprio qui.

Chiedo, quindi, ai nostri ospiti se e come questa problematica, che mi sembra essenziale, di definizione di quello che debba essere o non essere un partito possa trovare una disciplina in quest'attuazione che stiamo tentando adesso, che ritengo necessaria e opportuna. Non credo che possiamo sfuggire a questi nodi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTO ZACCARIA

SALVATORE VASSALLO. Questa, naturalmente, per noi è anche un'occasione

per cominciare a interloquire, almeno tra quelli più interessati alla materia, sollecitati dagli interventi degli studiosi che abbiamo udito. Ne approfitto per toccare due o tre punti, provando in certa misura a interloquire su quanto è stato detto, oltre che a porre qualche interrogativo.

Mi sembra abbastanza consolidato un ampio consenso tra gli studiosi intervenuti sul fatto che, semmai non fosse stato questo il contenuto originario dell'articolo 49 della Costituzione, in termini evolutivi oggi possiamo, se non addirittura dobbiamo, interpretarlo come un invito a garantire la democraticità anche dentro i partiti e non solo nel confronto tra essi.

Un problema non solo nominalistico è quello della definizione di che cosa sia il partito politico, e quindi quale sia l'oggetto che dovremmo disciplinare. Capisco le preoccupazioni espresse dal professor Merlini, però vedo in questo anche delle differenze di lettura che dipendono da consolidate tradizioni disciplinari.

Nella scienza politica non ci sono mai tanti dubbi su come si debba definire un partito perché si guarda alla funzione che queste associazioni svolgono rispetto ad altre, e quindi, per esempio, nella letteratura scientifica di scienza politica l'espressione « partiti che non partecipano alle elezioni » è quasi una contraddizione in termini.

Cerco di spiegarmi. In questa tradizione — il professor Massari, naturalmente, potrà, se ritiene, correggermi o integrare — il tentativo è proprio di capire qual è l'elemento differenziale discriminante tra le associazioni politiche che ha senso chiamare partiti e quelle che non ha senso definire tali, essendo chiaro che ci sono diversi tipi di associazioni politiche che tentano di influenzare il processo politico. Ce ne sono, però, alcune in particolare che lo fanno in maniera molto specifica, cioè partecipando alle elezioni.

Ho l'impressione, tuttavia, che questo elemento distintivo non solo sia appropriato dal punto di vista empirico, fenomenologico, ma anche dal punto di vista giuridico. In fondo, qual è la funzione pubblica specifica che l'articolo 49 rispetto

all'articolo 18 attribuisce propriamente ai partiti politici? Quella di concorrere alla determinazione della politica nazionale, che si può fare in tanti modi; può farlo un'associazione sindacale essendo udita in Parlamento o esercitando pressione sul processo politico, ma in maniera più diretta solo presentandosi alle elezioni.

Personalmente, dunque, tenderei a dare per scontato che ciò che distingue i partiti politici dalle altre associazioni politiche è esattamente il fatto che si presentano alle elezioni e, tutto sommato, è anche ragionevole che ci applichiamo alla disciplina di quei soggetti collettivi che partecipano alle elezioni perché questa è la funzione pubblica che l'articolo 49 della Costituzione lascia intravedere.

D'altro canto, questa definizione può essere solo indiretta, nel senso che non possiamo precisare nella legge che sono partiti politici solo quelli che si presentano alle elezioni perché possono esistere organizzazioni che hanno intenzione di presentarsi alle elezioni, ma non lo hanno ancora fatto e che dobbiamo preventivamente riconoscere. Per questa ragione nel progetto di legge Veltroni e altri, a cui ho contribuito, manca una definizione esplicita; è implicito, però, qual è l'idea che si ha del partito politico perché si definiscono dei soggetti politici in previsione del fatto che si presentino alle elezioni, e quindi si definiscono tutti gli elementi che questi soggetti devono soddisfare perché possano essere a pieno titolo parte del processo elettorale. Può, tuttavia, darsi che mi sbagli, ma volevo interloquire in questo senso. Ho l'impressione che la definizione che, implicitamente, dobbiamo assumere è che i partiti politici siano quei soggetti politici collettivi che partecipano alle elezioni, ma non abbiamo bisogno, anzi non possiamo farlo esplicitamente nella legge, che deve definire le precondizioni perché questi soggetti possano essere a pieno titolo parte del processo elettorale.

La seconda questione è quella che attiene alla pervasività della disciplina sulla modalità di selezione delle candidature. È chiaro che, proprio se definiamo i partiti politici in quel modo e se assumiamo che

una delle funzioni pubbliche principali dei partiti politici è quella di essere il veicolo attraverso cui ci si candida alle elezioni, la funzione di selezione delle candidature è l'elemento che più di ogni altro qualifica la funzione pubblica dei partiti, sulla quale è quindi ragionevole che ci sia una disciplina.

Devo sottolineare che alcuni degli interventi davano a intendere che ci siano progetti di legge che impongono ai partiti una certa soluzione. Correttamente, il professor Merlini ha ricordato che non è una vera e propria imposizione, ma c'è un incentivo sin troppo robusto — in effetti, questo lo riconosco — tanto che in un progetto di legge, a prima firma Bersani, che non è ancora all'esame della Commissione, ma che è stato depositato e che include anche una parte sulla disciplina delle primarie, quella condizione è stata attenuata, forse non abbastanza per essere accettabile, professor Merlini, ma è stato dimezzata.

Il quesito è questo: è vero che non si deve e non si può imporre una specifica modalità di selezione delle candidature e lasciare aperti anche i progetti che sono più accurati da questo punto di vista o più invasivi, a seconda di come la si vede. Questo consente ai partiti di scegliere il metodo che vogliono, purché lo dichiarino nel loro statuto e lo rendano, quindi, trasparente ai loro associati.

L'unico passo in più è nella proposta che, laddove i partiti decidono di cedere completamente la sovranità sulle scelte di alcune particolari candidature agli elettori, si devono sottoporre a una disciplina dettata dalla legge. Il punto è che, se si decide di disciplinare le primarie come aperte, è a nostro avviso opportuno che lo si faccia con il metodo nella legge. Questo è giustificato dal fatto che la selezione delle candidature è la più importante delle funzioni pubbliche, se non quella eminentemente distintiva dei partiti politici e, se devono essere primarie aperte disciplinate per legge, è difficile immaginare che non abbiano una modalità di svolgimento univoca.

D'altro canto, il fatto che la modalità di svolgimento sia univoca è uno dei fattori che tende a renderle più trasparenti. Infatti solo se si disciplina per legge in maniera univoca e le primarie di tutti i grandi partiti si tengono nello stesso giorno è possibile limitare i fenomeni che si ritengono particolarmente problematici di migrazioni opportunistiche degli elettori.

Sottopongo questi ulteriori elementi per sapere se, per caso, questo non possa attenuare le criticità intraviste da quelli che sono un po' preoccupati dell'eccessiva invasività di alcuni progetti riguardo alla definizione della modalità di selezione delle candidature.

Passo ad un'ultima questione. Ho trovato molto pertinente — mentre non condivido l'idea che non si possano trapiantare esperienze prese da altri Paesi posta dal professor Lippolis perché abbiamo trapiantato, per esempio, l'elezione diretta dei sindaci felicemente, almeno dal punto di vista di chi parla, così come discutiamo del trapianto della sfiducia costruttiva, non ci preoccupa, anzi pensiamo che imparare dagli altri sia una cosa positiva — la posizione di un problema delicato da parte dello stesso professor Lippolis, soprattutto oggi, che è quello della destinazione del patrimonio dei partiti.

Lo avrei chiesto a lui e, eventualmente, a chi volesse intervenire su questo punto perché mi sono persuaso, sentendo il professor Lippolis, che una delle questioni di cui dovremmo discutere è se sia ragionevole concepire una norma che, così come nel caso delle fondazioni che non hanno, naturalmente, fine di lucro, qualora sia cessata la funzione pubblica per la quale il partito politico era stato costituito, obblighi al trasferimento delle risorse a un altro soggetto che persegue medesimi fini.

MARIO PEPE. Mi riallaccio a quello che diceva il collega Maurizio Turco. Io sono un liberale che da giovane ascoltava i discorsi di Aldo Bozzi, che è stato costituente, secondo il quale ci sono due grandi assenti nella Costituzione, i partiti e i sindacati.

Allora si preferì non regolamentare i partiti per legge e dar loro, quindi, un carattere di libere associazioni, ma non c'era il finanziamento pubblico. Quando i partiti ricevono soldi dallo Stato, credo — per non cadere in situazioni della cronaca recente come quella che ha visto coinvolta la Margherita — che debba esserci almeno un comitato di garanti a vigilare sul danaro pubblico.

Si diceva che in passato esistevano i partiti ideologici, poi è esistito il partito-Stato che per 50 anni è stato al Governo e ha occupato le istituzioni, ma non vorrei che adesso — andate a vedere la disaffezione ai partiti — si passi dalla partitocrazia senza partiti alla democrazia senza popolo, come diceva Nenni. Tra poco, infatti, a votare non andrà nessuno perché i partiti oggi non sono strumenti nelle mani dei cittadini, ma sono i cittadini strumento nelle mani dei partiti.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non rivolgo nessuna domanda, vorrei solo esprimere un ringraziamento sincero perché nella quasi totalità degli interventi c'è stata la capacità di inquadrare il tema nella sua attualità storico-costituzionale e la capacità di volare alti anche rispetto ad alcune vicende della cronaca attuale.

Di questo, davvero, sento il desiderio di ringraziarvi perché, come anche per gli scampoli di dibattito a cui avete assistito, questa Commissione ha bisogno di una visione lunga e non puntata sul proprio ombelico e sulle vicende di questi giorni.

MARIO TASSONE. Anch'io mi associo ai ringraziamenti ai nostri ospiti. Non so se potete rispondere a una questione, su cui forse vi siete già espressi, ma penso che possa essere inquadrata con un'attenzione più specifica e particolare.

Oggi si sente l'esigenza di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione e, quindi, di regolamentare anche i partiti rispetto a ieri; inoltre nei vostri interventi c'è stata una discussione rispetto ai lavori della Costituente. La vita democratica non è una concessione data ai partiti. Come avete ricordato, è uno strumento con cui

viene organizzato il consenso, sono organizzate tutte le fasi di elaborazione da parte dei cittadini e non può esserci uno stacco tra vita democratica dei partiti e vita democratica all'interno delle istituzioni nel nostro Paese, se si tratta di uno strumento che può essere considerato un filtro, quindi un dato importante.

Perciò, quando si fa riferimento al diritto dei cittadini, e quindi anche alla posizione di qualche costituente di rinviare a dopo, certamente questo credo che sia l'aspetto più significativo e importante perché non devono esserci una dicotomia e uno iato. I partiti non hanno un'extra-territorialità, fanno parte di un sistema complesso all'interno del nostro Paese.

I percorsi devono essere questi, ovviamente, per quanto riguarda sia le iscrizioni sia l'esercizio del voto all'interno. Credo che questo sia un dato importante e fondamentale. Se oggi si è avvertita l'esigenza di dare una regolamentazione, non si è data la regolamentazione del passato proprio per non condizionare, non ingabbiare tutta questa realtà.

Ritengo che questo sia forse il dato più importante, né si può procedere alla regolamentazione per quanto riguarda l'aspetto semplicemente contributivo o del finanziamento. Questo aspetto sarebbe un po' marginale, potremo rividerlo e inquadrarlo in un momento diverso, *a latere*, ma non recuperare da questo punto di vista tutto la legislazione sui partiti. Credo che questo ci fuorvierebbe rispetto al senso e al significato di un impegno anche di carattere legislativo.

PRESIDENTE. Siamo riuniti da oltre due ore per quest'importante audizione che, come sottolineato da alcuni, ha avviato anche un po' la discussione tra i colleghi. Adesso chiederei ai nostri ospiti delle risposte sobrie perché tutti si sono impegnati — qualora non lo abbiano ancora fatto — a trasmettere alla Commissione una memoria scritta, nella quale potranno essere anche sviluppate in misura più ampia le risposte, se lo si riterrà opportuno.

Do quindi la parola per una breve replica ai professori che me ne hanno fatto richiesta, ad iniziare dal professore Stefano Merlini.

STEFANO MERLINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze*. Premetto un ringraziamento per la cortesia e l'attenzione con la quale ci avete ascoltato.

Ci sono due domande dirette da parte degli onorevoli Turco e Vassallo. Il *referendum* è il punto decisivo che sembra orientare quasi tutte queste proposte di legge. I partiti politici ottengono la personalità giuridica se hanno uno statuto conformato, così come dice la legge, e, se ottengono la personalità giuridica, possono partecipare ai rimborsi elettorali, magari in misura diversa, a seconda delle scelte che fanno.

Qui c'è, a mio avviso, una grande ipocrisia — non sono io a potermi permettere di parlare di errore politico perché, ovviamente, i politici siete voi — perché continuare, dopo decenni, a finanziare la politica quasi esclusivamente attraverso i rimborsi elettorali è un errore micidiale. Credo che nessun costituzionalista possa sostenere l'eternità delle pronunce referendarie. Non esiste l'eternità della legge, non esiste l'eternità delle pronunce referendarie. Sono passati decenni dal *referendum* che ha abolito il finanziamento pubblico ai partiti, ma sono mutate le condizioni politiche in maniera così profonda che oggi si regolamentano i partiti politici e ieri non erano regolamentati.

MAURIZIO TURCO. La Costituzione che prevedeva l'articolo 49 non è stata scritta ieri. Qualcuno in dottrina ha mai sollevato il problema della violazione del risultato referendario?

STEFANO MERLINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze*. La violazione c'è quando si prevede un termine fino alla legislatura successiva, o per la legislatura vigente, quando c'è il *referendum*, nel caso che il Parlamento adotti una legge contraria

ai principi del *referendum*. Ma vent'anni dopo, però, come direbbe Dumas padre, ma anche cinque anni dopo, no. C'è l'ipocrisia di qualificare il contributo sacrosanto alla politica come rimborso.

Secondo me, i progetti di legge dovrebbero avere il coraggio, invece, di cambiare, di qualificare l'aiuto ai partiti politici non come rimborso elettorale, o perlomeno in parte come rimborso elettorale e in parte come contributo alla politica. Sarebbe importante anche perché dei contributi alla politica potrebbero usufruire anche quei partiti politici, dai marxisti-leninisti fino a chi si vuole, che non partecipano alle elezioni, ma dicono e pretendono di far politica con altri mezzi.

La questione è la seguente: il principio del metodo democratico, che deve essere un metodo, non è violato perché è così importante la scelta dei candidati da giustificare disparità tra chi adotta le primarie e chi non lo fa? A mio avviso, no perché è il principio che vale.

Ho letto la proposta del Partito Democratico, che riduce dal 50 al 25 per cento i contributi per chi non adotta le primarie, ma credo che rimanga una violazione dell'articolo 49 della Costituzione che, da questo punto di vista, interpreterei in maniera molto rigorosa. Se si impone, infatti, un modello di metodo democratico sopra gli altri, credo che non si faccia un buon servizio in prospettiva a quel pluralismo politico previsto anche dal termine del concorso. I partiti concorrono, quindi c'è un'apertura anche da questo punto di vista.

È vero, inoltre, che la selezione dei candidati è la funzione più importante dei partiti politici? Un tempo si diceva che la funzione più importante era quella di determinare i fini, il programma: io continuo a pensare che l'eccessiva enfasi che si dà alle primarie tende oggi a sminuire la partecipazione dei cittadini. Le primarie, infatti, incentivano la partecipazione dei cittadini, ma solo per la scelta del candidato, non per la scelta dei programmi, non per l'attivazione di una par-

tecipazione continuativa dentro ai partiti politici, che invece è quella che soprattutto manca.

Con questo non voglio sostenere che le primarie siano uno strumento cattivo, dico però che debbono essere inquadrare in un contesto di rivitalizzazione dei partiti politici, che è poi la finalità principale alle quale debbono tendere le vostre riforme.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

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*. Che cos'è un partito? Mi sembra essenziale che l'articolo 1 di una legge sull'attuazione dell'articolo 49 sciogla questo interrogativo. Io non sono sicuro, ma costituzionalisti e scienziati della politica non ottocenteschi e non del primo cinquantennio del Novecento hanno ben chiara la differenza tra partito come gruppo di pressione e *lobby* all'interno delle aule o dei corridoi parlamentari. La caratteristica fondamentale di un'associazione partitica è di presentare i candidati a cariche pubbliche e di riuscirci. Questa è la definizione un po' americanizzante, « sartoriana », ma anche tedesca.

Se ci riescono, hanno tutti i crismi del partito; se non ci riescono, si può ragionarci, ma l'elemento essenziale è individuare una definizione minimale di partito e, secondo me, questo è dirimente.

Inoltre, quando si definisce, non si è più un partito: all'articolo 2, comma 2, della legge sui partiti tedesca, un'associazione perde il suo *status* giuridico di partito qualora non abbia partecipato per un periodo di sei anni con proprie liste a un'elezione per il Parlamento federale tedesco o per una dieta di *Land*. A questo punto, c'è una serie di altre conseguenze.

I partiti *zombie*, quelli che ricevono il rimborso elettorale anche quando ormai non ci sono più, non debbono esistere perché non sono partiti. Io li definisco

partiti *zombie* perché sarebbe un bellissimo articolo di giornale, ma è vero, fanno orrore e poi si arriva ai tagliolini con il caviale. È questo un ulteriore elemento.

Inoltre, metodo democratico significa, nella sostanza, che vi è una proceduralizzazione in cui è sicuro che gli iscritti sono coinvolti con metodi che possono essere differenti, come le primarie, ma possono anche essere le elezioni dei candidati.

Visto che il professor Massari ha ricordato Bryce, ricordo che l'*American Commonwealth* contiene la descrizione di che cosa sono le primarie: nell'Ottocento erano viste come le consultazioni delle assemblee primarie dei partiti americani che eleggevano i delegati ai congressi e, successivamente, sono divenute consultazioni dirette. Anche gli americani, infatti, avevano un altro tipo di concezione e si riferivano all'*élection primaire* della Convenzione francese del 1791, in sostanza del periodo rivoluzionario, in cui vi erano vari tipi di elettorati. Evidentemente, il metodo può essere largo, ma poi ci sono differenziazioni molto chiare.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Tassone sul perché ci sia oggi l'esigenza di regolare i partiti e sul fatto che si ritorna al problema se debba essere possibile la delegittimazione, rispondo che deve esserlo perché, in teoria, questo è un sistema che si sta omogeneizzando: in pratica, non lo è completamente perché alcune formazioni che sono presenti all'interno di queste stesse aule parlamentari utilizzano ancora il meccanismo del centralismo democratico.

ORESTE MASSARI, *Professore ordinario di scienza politica presso l'Università La Sapienza di Roma*. Mi sembra che la questione dirimente sulla definizione di partito politico debba essere la partecipazione alle elezioni. Da questo non si scappa, altrimenti immaginate quante richieste di finanziamento delle più varie associazioni politiche avremmo, sarebbe un caos.

Del resto, lo statuto dei partiti a livello europeo impone un minimo di rappresentatività democratica, la presenza di rap-

presentanti eletti in certi Stati o nel Parlamento europeo. La necessità di regolamentare il partito nasce non solo dal finanziamento pubblico — anche questo è dirimente, nell'Assemblea costituente non era in questione il finanziamento, ma probabilmente, se lo fosse stato, ci sarebbe stata anche una regolamentazione — ma anche dal fatto che, nel frattempo, le strutture organizzative dei partiti politici o i modi della loro nascita sono cambiati.

Il percorso negli anni Quaranta dei partiti politici era chiaro, dalla società allo Stato, tant'è vero che, secondo la definizione di Mortati, i partiti politici erano la società che si fa Stato, ripresa da Togliatti e dal Partito Comunista. Questa era la democrazia organizzata dei partiti, e quindi i partiti venivano, innanzitutto, dalla società.

Oggi è cambiato qualcosa perché abbiamo partiti politici che non vengono più solo dalla società, dal basso. Anche nei grandi partiti tradizionali sono cambiati i rapporti interni, non contano più solo gli iscritti, ma molto di più gli eletti, che non è necessariamente — intendiamoci — un male perché può essere anche positivo per tante altre ragioni, però indubbiamente gli eletti, e quindi le funzioni pubbliche, contano assolutamente di più.

Inoltre, ci sono dei partiti che non vengono dalla società, ma dall'alto. Non ne abbiamo qui parlato molto perché non ce n'è stato il tempo, ma un aspetto della regolamentazione dei partiti politici è anche il mantenimento del loro carattere collettivo, collegiale. I partiti di una sola persona o i partiti personali, in qualche modo, vanno regolamentati, non per evitare il ruolo della personalità, che è indubbio anche nei partiti democratici con le *leadership*, ma perché la differenza tra forti *leadership* personali e partiti personali è che i partiti continuano a esistere anche quando il fondatore, il grande leader — ad esempio De Gaulle — va via.

C'è anche un altro aspetto: i partiti possono sorgere come opera di un'impresa, come attività imprenditoriale, mettendo soldi e risorse, e questa è una

tipologia degenerativa del partito politico che, in qualche modo, va affrontata con una legge di regolamentazione.

PAOLO RIDOLA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università La Sapienza di Roma*. Anch'io faccio delle notazioni assolutamente telegrafiche su una questione ritornata in discussione: il rapporto tra l'articolo 18 e l'articolo 49.

In realtà, a lungo si è detto che, poiché la Costituzione aveva posto i limiti all'azione dei partiti con riferimento al metodo democratico, e quindi con riferimento all'azione esterna del partito politico, i limiti dei partiti fossero sostanzialmente omogenei a quelli che l'articolo 18 poneva per la libertà di associazione in genere. Nell'articolo 18, peraltro, al secondo comma, c'è un riferimento ad associazioni che perseguono anche indirettamente un fine politico. Probabilmente, il quadro costituzionale era quello di una legittimazione molto ampia dei soggetti del pluralismo nel processo politico.

Naturalmente, questo non vuol dire che non si possa costruire, a mio avviso, sulle norme costituzionali una posizione peculiare del partito politico. Nasce, paradossalmente, proprio dall'articolo 49 della Costituzione che, nel momento in cui non fa riferimento ai partiti ma ai cittadini

attraverso lo strumento dei partiti, pone un precetto importante, e cioè che il partito deve essere uno strumento della partecipazione politica dei cittadini e che la legittimazione del partito è proprio in ragione di questa posizione strumentale del partito rispetto alla partecipazione politica.

Ripeto che, delle proposte all'esame della Commissione, trovo molto interessante questo sforzo di individuare, anzitutto, dei principi di ordinamento interno dei partiti, principi che devono trovare una traduzione attraverso l'autonomia statutaria del partito, ma credo davvero che la soluzione sia quella di una legge sui principi dell'ordinamento interno dei partiti.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 18 giugno 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

