

**PER UNA LEGGE SUI PARTITI
IN ATTUAZIONE DELL'ART.49 DELLA COSTITUZIONE**

P. Caporossi – O. Massari

DEMOCRAZIA INTERNA E CONTROLLI

1. Il metodo democratico secondo la Costituzione

Le indicazioni costituzionali sulla democrazia nei partiti vengono dall'art. 49, che si limita a disporre che: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Il "metodo democratico", dunque, nella Costituzione italiana si riferisce esplicitamente alla dimensione esterna all'organizzazione partitica, ossia alla competizione pacifica, al pluralismo partitico, alla competizione tra più partiti etc. In Assemblea Costituente, infatti, non era passato l'emendamento Mortati-Ruggiero, che riferiva il metodo democratico anche alla vita interna dei partiti. Quello che oggi può sembrare un eccesso di prudenza da parte dei costituenti trova giustificazione nel particolare periodo storico, che esigeva tutela per le libertà, anche di quelle dei partiti, con la conseguente attenzione a evitare forme d'ingerenza da parte dei costituenti medesimi.

Il risultato non poteva che essere diverso da quello perseguito dalla Costituzione tedesca, che all'art. 21 afferma esplicitamente il requisito di democrazia interna per i partiti: su quella base si fonda la legge del 1967 sui partiti, che ne regola fondamentali aspetti della vita democratica interna.

Va detto, però, che per la teoria liberaldemocratica (da Schumpeter, a Schattschneider, a Sartori), il "metodo democratico" in senso esterno è sempre stato ritenuto requisito sufficiente dalla teoria liberaldemocratica per la democraticità del sistema dei partiti.

2. Il contesto attuale

I legislatori italiani, nel tempo, hanno mantenuto una posizione analoga a quella dei costituenti, preferendo non avventurarsi nell'ambito del profilo giuridico dei partiti e della loro organizzazione interna, di fatto limitandosi a regolamentare, poco e in modo disordinato, soltanto il tema del loro finanziamento, almeno sino al 2013.

Del resto, aver riservato ai partiti il morbido regime normativo delle associazioni non è di per se un male, ma lo è diventato nell'applicazione distorta che i partiti ne hanno fatto, con una discrezionalità e opacità che sono l'esatto contrario dello spirito costituzionale. In altri termini, i partiti avrebbero potuto attuare la disposizione costituzionale nei fatti, senza bisogno di un obbligo da parte del legislatore, ma hanno scelto di non farlo.

È evidente che oggi ne pagano le conseguenze, evidenti nella crescente disaffezione dei cittadini, nel calo generalizzato di fiducia nei partiti e nella scarsa affluenza alle urne. In altri termini, sono mutate le condizioni sociali, culturali, storiche, rendendo inaccettabili per l'opinione pubblica il concetto di partito inteso solo come "associazione privata" e il "metodo democratico" inteso solo come proiezione esterna.

Ecco perché una legge sui partiti conviene *in primis* ai partiti stessi: potrebbe costituire, agli occhi dei cittadini, il segnale di una loro inversione di tendenza, quantomeno in merito a:

- a) trasformazione oligarchica dei partiti (da cui autoreferenzialità, distacco dai cittadini, privilegi e rendite della classe politica, etc.);
- b) trasformazione personalistica dei partiti (svuotamento dei partiti come organismi collettivi, affermazione della democrazia del leader e svuotamento della democrazia rappresentativa);
- c) trasformazione in comitati d'affari del personale politico (corruzione, abbassamento della qualità e competenza e rappresentatività degli eletti a tutti i livelli).

3. Nelle democrazie europee

In Europa, standard minimi di democrazia interna sono previsti nella disciplina dei partiti di sei democrazie (Finlandia, Germania, Spagna, Portogallo, Polonia e Bulgaria) e in tre di queste (Germania, Portogallo e Spagna) hanno anche fondamento costituzionale.

Le leggi di partito più efficaci restano, però, confinate alle esperienze consolidate di Germania e Finlandia, almeno secondo la valutazione del *Group of States against Corruption* (Greco), creato in seno al Consiglio d'Europa per la lotta alla corruzione, che – secondo il Greco - comincia proprio dall'adozione di una buona legge sui partiti. In realtà, nemmeno la Germania esce indenne dall'analisi comparata a livello europeo, ad esempio per la scarsa trasparenza degli intrecci finanziari tra partiti e fondazioni politiche.

In generale, il processo di democratizzazione interna che ha interessato i partiti europei negli ultimi anni si è diffuso senza essere regolato da una cornice normativa vincolante e ciò ha consentito ai leader di partito di ampliare la partecipazione senza perdere il controllo sui processi di scelta delle candidature: la selezione delle candidature, ad esempio, nei partiti europei, come in quelli italiani, è diventata formalmente più inclusiva lasciando, però, intatto il potere dei leader di porre veti e/o cambiare l'ordine di lista.

Questo significa che una legge sui partiti non determina da sola il buon funzionamento di un sistema politico: è evidente l'importanza del suo coordinamento con la legge elettorale e con la forma di governo, perché è da un insieme coerente di riforme istituzionali che dipende l'efficacia complessiva di una democrazia.

4. Come e cosa riformare

Sul “come” riformare sono intervenute le linee guida definite dal Consiglio d’Europa, secondo cui il quadro normativo sui partiti deve essere “privo di ambiguità, di agevole comprensione e trasparente” (Biezen 2003). In Italia, invece, la regolazione della politica, per quanto incentrata soprattutto sugli aspetti finanziari, si è accumulata in modo disordinato e disorganico. Il primo passo del processo riformatore, dunque, deve essere la sistemazione di lacune e incongruenze nelle norme vigenti nell’ambito di un testo unico. Invece, non vanno in questa direzione né il decreto legge n.149 del 28/12/2013, convertito dalla legge n.13 del 21/2/2014 (recante l’abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”), né la proposta di testo unificato del relatore Matteo Richetti del 3/5/2016 (riguardante le “disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”). I suddetti interventi normativi si limitano a modifiche e ad aggiunte all’impianto legislativo esistente, che rimane, pertanto, invariato quanto a disordine e disorganicità.

Nel “come” riformare rientra anche la via da intraprendere per rendere più efficace la norma, evitando che resti lettera morta: se ne prospettano sostanzialmente due. La prima via, più invasiva come nell’esempio tedesco, prevede il riconoscimento del carattere pubblicistico del partito politico (*public utility*): non sembra oggi facilmente percorribile in Italia. La seconda, più morbida, prevede incentivi che involino i partiti a introdurre elementi di democrazia al proprio interno, quali, principalmente, l’accesso al finanziamento pubblico e/o privato e diverse agevolazioni per la presentazione di liste elettorali.

Questa seconda via appare più realisticamente applicabile e la suddetta proposta di testo unificato del relatore Richetti va in questa direzione: all’art.7, ad esempio, viene prevista la fornitura di beni o servizi da parte degli enti territoriali solo a quei partiti che siano iscritti al registro di cui all’art.4 del d.l. 149/2013, che, quindi, rispettano i requisiti minimi di statuto democratico ivi previsti.

Sul “cosa” riformare, poi, si dovrà tener conto di fattori sino ad oggi trascurati. Innanzitutto, serve una cornice normativa che ridisegni il profilo giuridico dei partiti, fissando i tratti minimi che essi devono presentare dal punto di vista organizzativo e di democrazia interna per essere riconosciuti come partiti. Questo è stato fatto, parzialmente, dalla suddetta legge 13/2014 e ripreso dalla suddetta proposta di testo unificato del relatore, la quale all’art.3 amplia i requisiti di trasparenza per la partecipazioni alle elezioni della Camera dei Deputati. Tuttavia, si può fare di più e meglio.

In secondo luogo, la tendenza alla personalizzazione, tipica della politica post-moderna, impone di applicare anche ai candidati gli strumenti di regolazione propri delle organizzazioni di partito, quali la trasparenza totale, il controllo e le sanzioni. In terzo luogo, il suddetto riordino va esteso a tutti i livelli della competizione politica, con particolare attenzione all’opacità non di rado riscontrata nelle elezioni locali. Questi ultimi due aspetti sono ripresi dalla proposta di testo unico in esame alla Camera limitatamente all’obbligo di dichiarare i finanziamenti e i contributi ricevuti

d'importo pari e superiore a 5.000 euro sia per i partiti sia per i candidati a ogni livello di elezione, nazionale e territoriale.

Infine, l'adozione di una legge organica dovrà essere anche l'occasione per rivedere i confini del potere di nomina alle cariche pubbliche da parte dei partiti. Di questo non c'è traccia, prevedibilmente, né nella legge 13/2014 né nell'attuale proposta di testo unificato. Si è scelto, pertanto, di non trattare qui il tema, che, pure, riveste una grande rilevanza per la trasparenza e l'efficienza del sistema politico nel suo complesso.

5. Requisiti di democrazia interna

La democrazia interna ai partiti si declina in una serie di requisiti minimi. *In primis*, un contenuto minimo degli statuti, per il quale il *National Democratic Institute* ha fissato standard quali: la modalità di utilizzo del simbolo e della denominazione del partito e le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito; le procedure di iscrizione al partito (chi può iscriversi, chi riceve e può rifiutare l'iscrizione sulla base di quali criteri) e ruolo, diritti e doveri degli iscritti; l'organizzazione generale del partito, con l'individuazione degli organi dirigenti (competenze e modalità d'elezione) e delle linee di comunicazione, autorità e *accountability* che li legano; le procedure per la selezione degli organi dirigenti e dei candidati alle cariche pubbliche; le procedure di gestione delle risorse finanziarie in linea con la normativa vigente; i meccanismi per la risoluzione delle dispute interne e per l'erogazione di misure disciplinari nei confronti di iscritti e strutture locali; le procedure di scioglimento e di modifica di statuto, simbolo e nome del partito. In quella direzione si è mosso il suddetto d.l. 149/2013, che ha introdotto, tra gli altri, una serie di contenuti obbligatori per gli statuti dei partiti.

È analizzando quei contenuti che si può definire il livello di democrazia interna esistente in un partito. In particolare, i requisiti minimi del metodo democratico riguardano i seguenti aspetti:

a) *Organi interni.*

Deve esserne garantita la regolarità in termini di composizione e di convocazione. Ciò comporta, tra gli altri, il rinnovo regolare degli organi esecutivi a tutti i livelli, nonché la previsione di un limite percentuale alla presenza di membri ex-officio.

Opportuna è anche l'adozione di un codice etico, che stabilisca, tra l'altro, il ricambio nei ruoli, il divieto di cumulo d'incarichi, il limite al numero di mandati elettorali, la rigorosa disciplina dell'eleggibilità e delle incompatibilità.

b) *Indirizzo politico.*

Devono essere chiare le procedure, i luoghi, i mezzi, le date e le scadenze di coinvolgimento degli "iscritti" o degli "aderenti" alla formazione della linea politica e di particolari decisioni.

c) *Trasparenza nei processi decisionali.*

Ciò significa chiarezza, certezza, prevedibilità del modello di democrazia perseguito all'interno: se, ad esempio, si adottano metodi propri della democrazia rappresentativa o della democrazia

immediata. In ogni caso, sarebbe opportuno prevedere una sorta di “costituzionalismo” interno, con separazione dei poteri, garanzie contro l’abuso di potere, diritti delle minoranze, etc. E’ chiaro che forme di democrazia immediata, anche se fondate su primarie aperte, possono sfociare in plebiscitarismo e ridurre gli spazi della democrazia deliberativa: si pensi, ad esempio, alla prima versione dello statuto PD del 2007, che recitava: “il congresso sono le primarie stesse”.

d) Partecipazione.

Deve essere assicurato a ciascun iscritto il diritto di partecipare alle votazioni all’interno del partito con voto libero e uguale, con possibilità di ricorso al voto telematico.

Ciò comporta garantire l’effettiva segretezza del voto per la selezione dei candidati alle cariche pubbliche e degli organi dirigenti di partito, nonché per la deliberazione della modifica di nome, simbolo, statuto.

Da garantire è anche la possibilità per una quota minima di iscritti di richiedere il voto segreto su qualsiasi oggetto di decisione.

e) Selezione degli organi interni e delle candidature esterne.

Devono essere assicurate procedure democratiche di selezione, tra cui: primarie aperte o chiuse e/o telematiche, deliberazioni negli organismi rappresentativi degli iscritti. La disciplina delle primarie, anche se facoltative, è da estendersi a tutti i tipi di primarie, in particolare a quelle per le candidature monocratiche nelle elezioni comunali e regionali, con conseguente costituzione dell’albo degli elettori. Inoltre, le scelte degli elettori nelle primarie devono essere vincolanti, comunque stabilendo in anticipo il grado d’intervento del partito sull’esito del voto.

f) Rappresentatività.

Deve essere garantita la piena rappresentatività degli organismi dirigenti e degli eletti. In particolare, va garantita la rappresentatività generazionale e di genere.

g) Pluralismo interno.

È da tutelare attraverso:

- possibilità di riconoscimento formale delle minoranze;
- presenza delle minoranze formalmente costituite in tutti gli organi collegiali e negli organi di garanzia secondo il criterio proporzionale e attribuzione a loro esponenti delle cariche di vertice degli organi di garanzia;
- presenza delle minoranze nelle candidature;
- accesso delle minoranze a quote di contributi pubblici erogati al partito;
- soglie basse per la presentazione di mozioni, ordini del giorno e documenti;
- definizione di rigidi criteri di incompatibilità con la carica di componente degli organi di garanzia a tutela della loro indipendenza e imparzialità.

In generale, le minoranze devono essere garantite con la predisposizione e l’agibilità di procedure atte a farle concorrere per diventare maggioranza.

h) Assemblea degli iscritti o dei loro delegati.

Va definita come organo su cui impennare la struttura organizzativa a livello territoriale, da convocare regolarmente. Opportuna è l'indicazione dei diritti e doveri degli iscritti o aderenti che si riconoscono nel partito, anche in riferimento all'accessibilità degli iscritti/aderenti agli *interna corporis* (dall'anagrafe degli iscritti al bilancio).

All'iscritto deve essere garantito il diritto di ricorrere al giudice avverso qualsiasi violazione del metodo democratico così come definito dalla legge.

i) Anagrafe degli iscritti.

Da istituire con le opportune tutele di privacy e la tutela giurisdizionale dei diritti degli iscritti. L'anagrafe consentirebbe di far fronte all'annoso problema delle iscrizioni false e dovrebbe configurarsi come un archivio in cui raccogliere l'indicazione di nome e cognome, data di nascita, luogo di residenza, luogo e data di iscrizione, per ogni persona che presenta la propria domanda di iscrizione in forma scritta alle figure individuate dallo statuto all'interno del partito. La lista andrebbe depositata presso lo stesso organo che gestisce il registro dei partiti e l'accesso dovrebbe essere riservato a ciascun iscritto, e ai giudici al solo fine di risolvere controversie. La facoltà di chiedere la verifica e la revisione dell'anagrafe andrebbe assegnata in sede statutaria a una quota definita di iscritti.

j) Rapporti centro-periferia.

Devono essere improntati a equilibrio ed equità. Va, inoltre, definita la catena di delega che connette i livelli territoriali all'organo centrale rappresentativo degli iscritti, da convocare anch'esso con cadenza periodica.

6. Il metodo democratico nella proposta di legge in esame alla Camera

La proposta di testo unificato del relatore Matteo Richetti (A.C. n.2839 e abb.), attualmente in esame alla Camera dei Deputati, pur intitolata alla trasparenza e alla partecipazione democratica, si limita ad alcuni interventi su entrambi quegli aspetti, e non, come sarebbe stato auspicabile, ad una loro trattazione complessiva e organica. Inoltre, restano ignorati diversi altri aspetti che connotano la democrazia interna dei partiti, quali il pluralismo interno, i rapporti centro-periferia, etc.

Sulla partecipazione il nuovo testo sembra non andare oltre la mera dichiarazione di intenti: l'unico articolo dedicato all'argomento - l'art.2 - si limita ad elencare i diritti dei cittadini, quali, ad esempio, la partecipazione alla selezione dei candidati e alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito. Nulla si dice, però, sulle modalità con cui quei diritti dovrebbero essere realizzati e garantiti.

Va, comunque, riconosciuto che il comma 3 del suddetto art.2 amplia i requisiti per gli statuti di partito in materia di partecipazione dei cittadini rispetto a quelli previsti dal d.l. 149/2013, in particolare su istituzione e accesso all'anagrafe degli iscritti.

Più ampia la parte che l'A.C. 2839 dedica alla trasparenza, declinata su diversi aspetti della vita dei partiti, quali le elezioni, gli organi interni, le regole di funzionamento, le modalità di selezione delle candidature, i finanziamenti e contributi.

Poco coraggiosa appare la disposizione che, all'art.4, prevede l'istituzione di un'apposita sezione nel sito web del Ministero dell'Interno dedicata alle "Elezioni trasparenti", di fatto limitata alla pubblicazione di alcuni documenti la cui presentazione è già obbligatoria per i partiti.

Sicuramente positivo è l'obbligo di creare un'apposita area sui siti web dei partiti denominata "Trasparenza" sulla falsariga della sezione "Amministrazione trasparente" richiesta alle Pubbliche Amministrazioni dal d.l. 33/2013: i partiti dovranno attenersi, nella pubblicazione di informazioni, al rispetto dei principi di elevata accessibilità, completezza, chiarezza, affidabilità e semplicità di consultazione.

In "Trasparenza" dovranno essere pubblicati non solo statuti e rendiconti – che alcuni partiti pubblicano già – ma anche, ad esempio, le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito, il numero e la composizione degli organi deliberativi, le modalità della loro elezione e quelle per la selezione delle candidature.

Un deciso passo avanti è, poi, rappresentato dall'introduzione dell'obbligo di pubblicare nella suddetta sezione "Trasparenza" l'elenco di tutti i beni immobili, dei beni mobili registrati e degli strumenti finanziari di cui sono intestatari i partiti, da aggiornare annualmente.

L'obbligo di pubblicazione è esteso ai finanziamenti e contributi ricevuti dai partiti di importo pari o superiore a 5.000 euro, che devono essere comunicati anche alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di cui all'art.9, comma 3 della legge n.96 del 6/7/2012 (recante "Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi"). Non si capisce, però, perché la Commissione non abbia l'obbligo di pubblicarli su web, ma solo di garantirne la conoscenza ai cittadini che ne facciano esplicita richiesta.

Da segnalare favorevolmente, infine, è l'introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di non rispetto degli obblighi di trasparenza e l'inasprimento di alcune di quelle vigenti, per quanto gli importi previsti appaiano ancora modesti.

7. Controlli e sanzioni

Lasciando fuori dalla presente analisi il controllo operato dalla magistratura, che, per sua natura, interviene ex-post, una disciplina dei partiti completa non può non prevedere un adeguato sistema di controllo ex-ante sul rispetto del metodo democratico, e non solo di quello: un monitoraggio costante che prevenga comportamenti devianti dei partiti rispetto anche a quanto da loro stessi stabilito nei rispettivi statuti.

Il Greco rileva proprio nel sistema dei controlli e delle sanzioni i punti più deboli dell'attuale quadro normativo sui partiti italiani:

-i controlli si concentrano prevalentemente sul finanziamento dei partiti; sono sparpagliati tra più organismi e privi di coordinamento tra loro, nonché di collegamento con le Forze dell'Ordine.

-gli organismi di controllo si limitano a un controllo meramente formale, non essendo previsti effettivi poteri di ispezione; hanno un potere limitato nel tempo.

-le sanzioni sono disseminate in una molteplicità di leggi, con una gamma piuttosto limitata di tipologie, e quindi inadeguate.

Ma è soprattutto il primo livello di controllo a mancare: quello dei cittadini, che potrebbe essere il più efficace: "Il ruolo di supervisione che media e cittadini possono svolgere è di vitale importanza per una democrazia funzionante e per questo occorre che le informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo" (punto 137 del Rapporto Greco 2012 sull'Italia).

Il potere di controllo civico, infatti, è di fatto svuotato dalla mancanza di trasparenza dei partiti: "I privati cittadini non possono esercitare alcun controllo sulla politica, perché non è possibile accedere a informazioni significative e tempestive. I dati contabili sono espressi in forma aggregata e pubblicati troppo tardi, mentre i rapporti in materia sono redatti da diverse istituzioni e rese note al pubblico con modalità diversificate, che esigono in taluni di casi di recarsi fisicamente presso gli uffici" (punto 137 del suddetto Rapporto).

Alla luce di quanto sopra, al fine di garantire la democrazia interna ai partiti, è fondamentale un sistema di monitoraggio e di controllo che sia in grado di verificare la corrispondenza delle norme statutarie ai comportamenti effettivi dei partiti (per esempio, nel caso di congressi non tenuti, di non accessibilità agli atti e documenti, quali l'anagrafe degli iscritti e l'albo degli elettori delle primarie).

Secondo un'opinione largamente condivisa tra gli specialisti, un'efficace implementazione delle norme sui partiti – e quindi anche sulla democrazia interna – può essere garantita solo dall'istituzione di un'apposita agenzia di monitoraggio, che accentri le competenze in modo da garantire coesione e coordinamento anche in sede di *enforcement* della legislazione (*Transparency International 2009b*).

Naturalmente, non basta l'istituzione in sé dell'agenzia unica: deve essere indipendente, continuativa e munita di penetranti poteri ispettivi. Sull'indipendenza, l'analisi comparata ha fatto emergere la rilevanza dei casi francese, irlandese, inglese e persino polacco, mentre sui poteri ispettivi l'unica *best practice* cui ispirarsi è la Standard in Public Office Commission irlandese (Greco 2010c).

In generale, secondo il Greco (2010), l'agenzia unica deve essere dotata di adeguate risorse organizzative, sia in termini di bilancio che di personale specializzato. Deve, infine, poter comminare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, tra cui, ad esempio, la decurtazione fino alla decadenza dei contributi pubblici.

Sono aspetti completamente assenti dagli interventi normativi degli ultimi anni, che, come accennato, hanno mantenuto la dispersione dei controlli e la conseguente minor efficacia del potere di sanzione effettivo, pur introducendo alcuni elementi migliorativi.