

I partiti come strumento

I partiti oggi sono percepiti dall'opinione pubblica in modo negativo, come un danno per il funzionamento del Paese: è una percezione diffusa in molte democrazie contemporanee, ma in Italia ha raggiunto proporzioni preoccupanti al punto di far temere per la tenuta stessa del sistema politico nel suo complesso. Eppure, i partiti sono uno strumento essenziale di democrazia: nessun regime democratico, ad oggi, ne ha potuto fare a meno della loro funzione di intermediazione tra società e istituzioni. Come ogni strumento, i partiti diventano un problema quando non sono regolati o sono regolati male.

In Italia il dibattito sui mali della politica si è limitato a mettere sotto accusa i contributi pubblici, senza vedere che essi costituiscono solo una parte del problema, e neppure la principale. Per quanto possa essere molto impopolare, occorre il coraggio di affermare che la tanto declamata abolizione del finanziamento pubblico dell'attività politica non può sanare, da sola, la crisi di legittimazione, oltre che di rappresentatività, dei partiti italiani. Nei termini in cui è posta oggi, quell'abolizione assomiglia sempre più ad una sorta di *scalpo* con cui partiti ormai esangui cercano maldestramente di recuperare consensi presso un elettorato sfiduciato.

Questo, naturalmente, non significa che non si deve intervenire anche sui livelli e sulle modalità vigenti di contribuzione pubblica, ma che ciò deve essere fatto nell'ambito di una cornice normativa più ampia e coerente, che contenga i diversi aspetti della vita dei partiti e che si raccordi con la riforma almeno della legge elettorale, alla quale è strettamente connessa in termini di effetti sul sistema partitico nel suo complesso.

I luoghi comuni da sfatare

Il primo passo da compiere in un percorso riformatore serio è fare pulizia dei tanti luoghi comuni che hanno inquinato sin qui la discussione sui partiti. Non è vero, ad esempio, che i finanziamenti pubblici ai partiti costituiscano un'anomalia italiana: non solo essi sono previsti in tutte le democrazie europee, con l'eccezione parziale del Regno Unito, ma si attestano su importi cospicui. In Francia lo stanziamento per il contributo statale annuo è di massimo 80 milioni di euro, ai quali sono da aggiungere le somme erogate a titolo di parziale rimborso delle spese elettorali: nel 2004, circa 32 milioni di euro per le elezioni regionali, 27,5 milioni per le europee e quasi 24 milioni per le comunali (Camera dei Deputati, 2011). In Germania l'importo effettivamente erogato, nel 2011, è stato di 141,9 milioni di euro, cui si sono sommati 80,5 milioni di euro per i Gruppi Parlamentari e 328 milioni per le fondazioni politiche.

Inoltre, in base agli studi comparati realizzati dal Group of States against Corruption (Greco), i contributi pubblici costituiscono una quota percentualmente rilevante delle entrate complessive dei partiti: il 90% in Grecia, 85 in Belgio, 80 in Svezia, 75 in Danimarca e 70 in Irlanda e Norvegia, oscillando tra l'80 e il 95 in Spagna, l'80 e il 90 in Polonia, il 70 e il 90 in Portogallo, il 70 e l'80 in

Finlandia. I partiti italiani, nel 2012, hanno avuto finanziamenti pubblici pari all'82% delle loro entrate totali.

Un altro luogo comune è che i contributi pubblici, nelle altre democrazie europee, finanzino solo le spese elettorali: non è così, ad esempio, né in Francia né in Spagna, mentre in Germania i rimborsi elettorali sono stati, anzi, sostituiti, nel 1992, dal finanziamento dell'attività politica ordinaria.

Come e cosa riformare

Sino ad oggi l'attenzione dei cittadini è stata deviata sul "quanto tagliare" anziché sul "cosa riformare", in tal modo non risolvendo mai la crisi del sistema dei partiti. Ciò che, infatti, questi ultimi temono veramente non è tanto la diminuzione/abrogazione dei contributi pubblici quanto:

- la ridefinizione del loro profilo giuridico e la subordinazione del loro riconoscimento come soggetti politici a requisiti minimi di democrazia interna;
- la regolazione del loro potere di nomina alle cariche pubbliche;
- l'applicazione di obblighi stringenti in termini di trasparenza e di controlli efficaci.

Nel rivedere totalmente il sistema di finanziamento, poi, basterebbe porre limiti rigidi ai contributi pubblici, condizionandoli all'autofinanziamento dei partiti e a precisi vincoli di scopo, avendo prioritariamente posto ordine tra i circa venti interventi legislativi che, dal 1974 ad oggi, si sono occupati di finanziamento dei partiti.

Una legge che tenesse conto di tutti gli aspetti appena richiamati sarebbe già una buona riforma dei partiti, raccomandata da tempo dal Consiglio d'Europa a ogni Stato membro della UE anche come efficace strumento anti-corruzione.

Le tre dimensioni della riforma

La riforma dovrebbe svilupparsi lungo le tre dimensioni impiegate dal Greco: disciplina giuridica dell'organizzazione "partito", regolazione del finanziamento sia pubblico che privato dei partiti, controllo del potere di nomina. In particolare:

a) *L'organizzazione partito* dovrebbe prevedere:

- la registrazione dei partiti come associazioni riconosciute;
- l'iscrizione dei partiti in un apposito registro e la pubblicazione dei loro statuti;
- il carattere federale del partito, al fine di garantire piena rappresentatività territoriale;
- la *membership* aperta non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche e alle associazioni non riconosciute, in un'ottica che sia federale non solo geograficamente ma anche tematicamente;
- la definizione di un contenuto minimo degli statuti a garanzia della certezza della trasparenza nei processi decisionali interni;

- la definizione di un contenuto minimo del metodo democratico interno a garanzia della delega rappresentativa dal basso e del coinvolgimento degli iscritti;
- la tutela del pluralismo attraverso il riconoscimento formale delle minoranze;
- la piena rappresentatività generazionale e di genere;
- il deposito dell'anagrafe degli iscritti, con le opportune tutele di *privacy*, e la tutela giurisdizionale dei diritti degli iscritti;
- la disciplina legislativa del ricorso eventuale, e non obbligatorio, alle elezioni primarie, con conseguente costituzione dell'albo degli elettori.

b) Il *finanziamento della politica* dovrebbe prevedere:

- il varo di un testo normativo unico, organico e comprensibile;
- il finanziamento pubblico come una delle fonti di entrata, non esclusiva, e strutturalmente legata al livello di quote di iscrizione e di finanziamenti privati raccolti dal partito (il cosiddetto *matching funds*);
- il finanziamento pubblico solo a parziale copertura delle spese sia elettorali sia legate all'attività politica ordinaria, in entrambi i casi condizionato alla documentazione dettagliata delle spese effettivamente sostenute;
- il finanziamento pubblico sottoposto a vincoli di destinazione ed erogato anche attraverso servizi;
- l'estensione della regolazione non solo agli organi centrali di partito, ma anche alle articolazioni periferiche e alle altre componenti della galassia organizzativa (organizzazioni giovanili, femminili, *et cetera*), nonché ai candidati e a tutti i livelli della competizione politica locale, regionale, nazionale, europea;
- l'obbligo di pubblicazione *on-line* di ogni documento di spesa e di entrata;
- l'obbligo di pubblicità e limiti di importo per le donazioni private, con limiti severi al conflitto di interesse;
- la trasparenza e la standardizzazione del formato dei bilanci per garantire la massima accessibilità del pubblico alle scritture contabili;
- rigidi tetti di spesa e di indebitamento;
- il monitoraggio affidato a un'agenzia unica, indipendente, dotata di adeguati poteri di verifica e di risorse anche finanziarie;
- sanzioni effettive, proporzionate, dissuasive.

c) La riforma, infine, dovrebbe intervenire sul *potere di nomina* dei partiti, che costituisce uno degli snodi cruciali dell'occupazione progressiva dello spazio pubblico da parte della politica e della conseguente sfiducia dei cittadini. Particolarmente nei livelli di governo periferici, il potere di nomina resta, infatti, uno strumento di ricompensa dell'attività politica, spesso completamente slegata da meriti e competenze oggettive, su cui occorre intervenire principalmente in due direzioni:

- contenendone l'estensione attraverso una riforma incisiva delle partecipazioni locali, che costituiscono l'arena per eccellenza della colonizzazione partitica delle amministrazioni;
- passando da un sistema di "*patronage appointments*", quale quello vigente in Italia, a uno di "*public appointments*", quale quello instaurato nel Regno Unito: esso poggia sia sulla trasparenza delle procedure competitive di conferimento di incarichi sia, eventualmente, sull'istituzione di commissioni indipendenti chiamate a redigere, in base a criteri e *standard* selettivi di competenza e professionalità, una lista dei migliori candidati da cui gli esponenti politici possano scegliere dirigenti di propria fiducia.

Conclusioni

La nostra proposta di riforma dei partiti si basa sul seguente principio:

i partiti possono scegliere se diventare associazioni riconosciute, sottostando a stringenti vincoli statutari di democrazia interna e di trasparenza dei conti, oppure restare, come adesso, semplici associazioni non riconosciute e senza obblighi sostanziali, sapendo che solo nel primo caso potranno acquisire uno *status* privilegiato in termini, ad esempio, di presentazione delle candidature, di accesso alle agevolazioni fiscali, di rimborso parziale delle spese per attività politica.

In altre parole, quei soggetti che non vogliono accettare regolazioni, possono farlo, ma non avranno diritto ad alcun finanziamento pubblico.

Siamo consapevoli delle resistenze che una riforma dei partiti come quella sin qui delineata incontrerà da parte del sistema partitico. Gli aspetti di cui si compone, infatti, vanno a scardinare, in profondità e in estensione, un sistema poliedrico e radicato di privilegi accumulati nel tempo dai partiti italiani. Tuttavia, se questi ultimi vogliono sopravvivere all'onda montante della protesta civica non hanno alternative se non intraprendere un percorso riformatore convinto e non di sola facciata.

Qualunque possa essere l'esito del dibattito pubblico che il presente studio mira a suscitare, il nostro obiettivo sarà da ritenersi centrato se queste pagine serviranno come lente di approfondimento per i cittadini che vogliono capire e per i media che vogliono informare. C'è anche la possibilità, per quanto remota, che i partiti accettino finalmente di autoriformarsi, se non per convinzione almeno per istinto di sopravvivenza. Ma restiamo convinti che ciò dipenderà dalla pressione che i cittadini e i mezzi di comunicazione sapranno esercitare con costanza e determinazione.