

Per una legge sui partiti in attuazione dell'art.49 della Costituzione

Paper elaborato dal gruppo di studio di Astrid su “*La regolamentazione dei partiti politici*” coordinato da Enzo Cheli e Stefano Passigli.

Hanno partecipato: Franco Bassanini, Salvatore Biasco, Paola Caporossi, Edoardo Caterina, Enzo Cheli, Valerio Francola, Luigi Gianniti, Giunio Luzzatto, Giorgio Macciotta, Oreste Massari, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Cesare Salvi, Giovanni Tarli Barbieri.

ROMA, GIUGNO 2017

Sommario

1. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Il senso di un percorso;	3
2. Il contesto attuale;	4
3. Come e cosa riformare;	7
4. Statuti e democrazia interna;	10
5. Controlli e garanzie;	14
6. Il finanziamento dei partiti nella più recente evoluzione legislativa: sintesi dei principali fattori di criticità;	16
7. Fondazioni e associazioni politiche;	19
8. I Gruppi (parlamentari o consiliari), riforma dei partiti, finanziamento della politica;	21
9. L'accresciuta incidenza della giurisprudenza sulla via interna dei partiti.	26

1. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Il senso di un percorso.

Dall'età della Costituente agli anni più recenti la disciplina dei partiti politici ha rappresentato una pagina bianca del nostro assetto costituzionale. Questo tema fu, peraltro, ben presente nei lavori della Costituente (e, in particolare, nel dibattito che si sviluppò fin dall'autunno del 1946 nella Prima Sottocommissione della Commissione dei 75), dove emerse come orientamento comune a tutte le forze in campo la volontà di adottare una disciplina che, per la prima volta nella storia del costituzionalismo moderno, consentisse ai partiti politici di trovare un riconoscimento specifico in un testo costituzionale. Ma al di là di questa base comune la discussione che si sviluppò anche in seno all'Assemblea fece emergere una contrapposizione radicale tra coloro che erano orientati a considerare i partiti come uno dei tanti fenomeni sociali così da limitare la loro disciplina al solo profilo della libertà di associazione e coloro che, invece, intendevano riconoscere ai partiti una rilevanza non solo sociale, ma anche istituzionale che avrebbe dovuto condurre ad attribuire agli stessi specifiche funzioni di natura costituzionale. Questa seconda posizione risultò minoritaria nei lavori della Sottocommissione, ma riemerse, sia pure in termini diversi, nei lavori dell'Aula quando venne affrontato il problema del "metodo democratico" al cui rispetto s'intendeva vincolare i partiti, problema che condusse ad una nuova contrapposizione tra coloro che intendevano riferire tale limite solo all'azione esterna dei partiti per garantirne al massimo la libertà di azione e coloro che, invece, sostenevano che il "metodo democratico" dovesse riferirsi anche all'organizzazione interna dei partiti al fine di garantire i cittadini che, attraverso i partiti, si impegnavano a concorrere alla determinazione della politica nazionale. Ma anche questa seconda posizione risultò perdente, a seguito della bocciatura di un emendamento presentato dagli on. Mortati e Ruggiero che imponeva espressamente ai partiti il rispetto del metodo democratico "nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale". Nonostante questo, resta il fatto che alla Costituente il problema dell'imputazione del "metodo democratico" e – conseguentemente della possibilità di una disciplina legislativa relativa all'organizzazione ed alla vita interna dei partiti – rimase aperto come dimostra il fatto che lo stesso Mortati, nel ritirare il proprio emendamento, esprimeva la convinzione che il testo che l'Assemblea stava approvando imponesse comunque il riferimento del "metodo democratico" non solo all'azione esterna, ma anche alla vita interna dei partiti dal momento che i soggetti della disciplina costituzionale che si andava approvando risultavano non i partiti, bensì i cittadini che sono intenzionati ad operare nella vita pubblica attraverso i partiti.

L'ambiguità di questo punto di partenza (che si è riflesso nella formulazione dell'art. 49 della Costituzione) spiega la vicenda che, nell'arco della nostra storia repubblicana, si è sviluppata con riferimento al tema della disciplina dei partiti politici da adottare,

in attuazione dell'art. 49 cost., in base ad una legge-quadro (secondo un modello già applicato positivamente in altre democrazie europee e, in particolare, nella Repubblica federale tedesca in base all'art. 21 della Costituzione del 1949 e nell'ordinamento spagnolo in base all'art. 6 della Costituzione del 1978). Questa vicenda si è sviluppata attraverso fasi diverse che hanno fatto registrare, nei primi sessanta anni di esperienza repubblicana, una pressoché totale rimozione del problema (frutto di una interpretazione restrittiva del “metodo democratico” largamente avallata dalla dottrina), e, soltanto con la XIII legislatura, l'avvio di iniziative parlamentari dirette alla regolazione interna dei partiti politici in parallelo con l'affermazione in sede scientifica dell'interpretazione più estensiva del metodo democratico. Si è giunti così, nel corso della XVI e della XVII legislatura, al varo delle leggi 6 luglio 2012 n. 96 e 21 febbraio 2014 n. 13 che, nell'affrontare il tema del finanziamento, hanno imposto ai partiti alcuni obblighi relativi alla loro organizzazione interna ispirati, in particolare, ad un criterio di trasparenza, e nel corso dell'attuale legislatura al progetto di legge in tema di “Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” approvato dalla Camera in data 10 giugno 2016 e ora all'esame del Senato (A.S. 2439).

La ricerca che Astrid ha condotto su questo tema ha investito i vari aspetti del problema relativo all'attuazione dell'art. 49 della Costituzione, ma ha assunto questo progetto in corso di esame come principale punto di riferimento per le proposte che vengono qui formulate.

2. Il contesto attuale

I legislatori italiani, per vari decenni, seguendo l'indicazione della dottrina allora prevalente, non hanno sviluppato le disposizioni dell'art. 49 della Costituzione preferendo limitarsi fino al 2013 soltanto al tema del finanziamento dei partiti.

È molto chiaro 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).

Ai sensi della Costituzione, nell'ambito del genere rappresentato dalle associazioni (art. 18), si distingue una specie rappresentata dai partiti politici (art. 49), cui spettano funzioni di rilevanza costituzionale che li distinguono dalle altre associazioni e che si collegano al fatto che i partiti sono, per costituzione, gli strumenti attraverso cui i cittadini possono "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

La titolarità di queste funzioni specifiche impone: a) che i partiti debbano disporre di un regime speciale rispetto ai vari e diversi tipi di associazioni; b) che, di conseguenza, i partiti debbano essere riconoscibili in base a precisi criteri di identificazione.

Fino alla legge 6 luglio 2012 n. 96 ed al d.l. 28 dicembre 2013 n. 149 (convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 13) questi criteri non esistevano ed i partiti hanno seguito ad adottare le forme proprie delle associazioni non riconosciute (talvolta affiancate da Fondazioni), utilizzando strumenti di identificazione (denominazione e simbolo) suscettibili di ottenere un riconoscimento formale sia in occasione delle consultazioni elettorali sia attraverso le loro proiezioni nell'ambito degli organi rappresentativi. Questa libertà di forme ha consentito lo sviluppo di tipi diversi di associazionismo politico, per cui, ai partiti politici, si sono affiancati i movimenti e altre tipologie di gruppi politici organizzati, tutte formazioni sociali aspiranti a godere (specialmente in tema di partecipazione elettorale e di finanziamento) dello stesso regime giuridico previsto per i partiti.

Con la legge n. 96 del 2012 alcuni elementi di identificazione della forma dei partiti e dei movimenti politici vengono fissati negli artt. 5 e 9, attraverso la previsione – come condizione per la partecipazione degli stessi al finanziamento ed al cofinanziamento pubblico previsto dalla stessa legge – sia dell'obbligo di adottare per atto pubblico l'atto costitutivo e lo statuto del partito o del movimento (indicando l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria) (art. 5), sia dell'obbligo di avvalersi di una società di revisione iscritta in un albo speciale e di sottoporre il rendiconto economico annuale al controllo di regolarità della "Commissione per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici" (oggi qualificata dall'art. 4 della legge n. 13 del 2014 come "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza ed il

controllo dei rendiconti dei partiti politici”) istituita dalla stessa legge presso le Camere (art. 9).

Ma ancora più dettagliate in tema di identità e identificazione dei partiti politici entro il *genus* delle associazioni risultano le norme poste dalla legge n. 13 del 2014 (di conversione del D.L. n. 149 del 2013), in tema di statuti (art. 3), di registri dei partiti (art. 4), di norme per la trasparenza e la semplificazione (art. 5), di consolidamento dei bilanci e di certificazione e controllo dei rendiconti dei partiti (artt. 6-8).

Con queste norme si esprime la disciplina più recente relativa ai partiti ed al loro finanziamento al cui rispetto risulta condizionata la possibilità che gli stessi partiti - definiti come “libere associazioni” - possano accedere ai benefici previsti dalla stessa legge e cioè, in concreto, alle “forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini”.

Più in particolare tale disciplina prevede:

- a) che il simbolo descritto nello statuto insieme con la denominazione “costituisce elemento essenziale di identificazione del partito” (simbolo e denominazione che devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito) (art. 2, co. 1);
- b) che lo statuto del partito deve essere trasmesso dal rappresentante legale del partito alla Commissione di garanzia cui alla legge 96 del 2012 ai fini della verifica della sua corrispondenza ai requisiti indicati dalla legge (art. 4);
- c) che, dopo tale verifica, il partito viene iscritto in un registro nazionale tenuto dalla stessa Commissione;
- d) che l’iscrizione nel registro è condizione per godere dei benefici previsti dalla legge (contribuzione volontaria agevolata e contribuzione indiretta) (art. 3, co. 1);
- e) che al registro dei partiti viene data pubblicità attraverso il sito internet del Parlamento (art. 4, co. 8);
- f) che nei siti internet dei partiti vengono pubblicati ogni anno gli statuti degli stessi insieme con i rendiconti di esercizio approvati dalla società di revisione;
- g) che al bilancio dei partiti e dei movimenti politici devono essere allegati anche i bilanci delle sedi regionali nonché quelli delle fondazioni e associazione direttamente collegate ai partiti (art. 6).

Infine la legge n. 13 del 2014 prevede, all’art. 18 che, ai fini dell’applicazione della stessa, si intendono per partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per le Camere, per il Parlamento europeo e per i consigli regionali nonché i partiti cui dichiarati di fare riferimento un gruppo parlamentare o che siano stati componenti di una coalizione elettorale.

Successivamente con la legge 6 maggio 2015 n. 52 in tema di elezioni della Camera dei deputati (c.d. Italicum) si è disposto all'art. 2 comma 7 che “i partiti o i gruppi politici organizzati che intendono presentare liste di candidati nei collegi plurinominali debbono depositare presso il Ministero dell'Interno il proprio statuto” di cui all'art. 3 del decreto-legge n.149 del 2013 convertito dalla legge n. 13 del 2014. Questa disposizione riferisce chiaramente l'obbligo del deposito ai partiti o movimenti politici che dispongono di un proprio statuto al fine di godere (come regolato dallo stesso art. 3) dei benefici previsti dalla legge per tali organismi, ma non sembra aver voluto imporre l'obbligo della presenza di uno statuto per i soggetti politici che intendano partecipare alle competizioni elettorali.

Su questa disciplina interviene ora il progetto di legge all'esame del Senato e già approvato dalla Camera in tema di “Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” (A.S. 2439).

Tale nuova disciplina in corso di approvazione:

- a) equipara ai partiti, i movimenti e i gruppi politici organizzati, cui vengono riferite, in linea di principio (e salvo esplicite eccezioni), le norme che regolano le associazioni non riconosciute;
- b) riferisce a tali formazioni “l'esclusiva titolarità della denominazione e del simboli” “di cui fanno uso e la cui modifica viene affidata alla competenza dell'assemblea degli associati o iscritti”;
- c) mantiene la possibilità, ma elimina l'obbligo per i partiti di iscriversi nel registro nazionale istituito dal d.l. n. 149 del 2013 e di adottare uno statuto che può essere sostituito da una meno “impegnativa dichiarazione di trasparenza”.

3. 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.13/2014 (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 il testo approvato dalla Camera il 10 giugno 2016 (A.S. 2439 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.

Una nuova disciplina dei partiti diretta a dare piena attuazione all’art. 49 della Costituzione con riferimento al rispetto del “metodo democratico” anche nella vita interna del partito dovrebbe, rafforzare: a) la specialità del partito e la sua identificazione nel *genus* degli organismi associativi; b) la trasparenza relativa alla vita interna del partito; c) una disciplina statutaria sorretta da adeguati controlli e garanzie interne ed esterne relative alla sua applicazione.

L’applicazione di questi principi con riferimento al tema della identità e della identificazione del partito dovrebbe, pertanto, condurre in sede di riforma della disciplina attuale, a:

- a) imporre la presenza e l’obbligatorietà di un registro pubblico dei partiti come condizione per accedere al regime speciale previsto per gli stessi sia con riferimento al finanziamento che all’esercizio di funzioni di rilevanza costituzionale;
- b) attribuire natura di associazioni riconosciute ai partiti registrati;
- c) dare a tutti la possibilità di accedere attraverso il registro agli atti interni relativi al funzionamento dei partiti, con riferimento sia alle loro strutture centrali che periferiche;
- d) affidare la gestione del registro ad un soggetto non incluso nel circuito della politica (come accade con l’attuale Commissione), ma, del tutto indipendente da tale circuito (attraverso un’Autorità indipendente ovvero attraverso una Sezione speciale della Cassazione o del Consiglio di stato o della Corte dei Conti)¹;
- e) definire una procedura speciale per le controversie tra partiti o relative alla loro vita interna (comprese quelle concernenti la presentazione delle candidature) da affidare alla magistratura ordinaria.

¹ La nostra preferenza va alle prime due opzioni e subordinatamente alla terza perché affidare il controllo alla Corte dei Corti significherebbe, implicitamente, limitarlo alle questioni finanziarie mentre la proposta Astrid è centrata su stimoli alla partecipazione e alla democrazia, con il tema finanziamento in funzione ancillare. Restano dubbi, pur minori, anche sul Consiglio di Stato soprattutto nel caso in cui fosse assegnato il controllo giurisdizionale alla magistratura ordinaria e, successivamente, si tendesse ad escludere un “riconoscimento del carattere pubblicistico del partito politico”. La Corte dei conti potrebbe invece fornire alla Sezione speciale della Cassazione o del Consiglio di Stato o all’Autorità indipendente un parere documentato sulla gestione economico-finanziaria.

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 legge approvata dalla Camera 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 della l. 13/2014 (testo coordinato), 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 disegno di legge attualmente in discussione e approvato dalla Camera, 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 dal disegno di legge approvato 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 disegno di legge in discussione in Parlamento. 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.

4. Statuti e democrazia interna

L'iscrizione al Registro Nazionale è requisito per essere riconosciuti come partiti.

Tale riconoscimento non è condizione per concorrere alle elezioni, ma per godere di finanziamenti pubblici e di agevolazioni dirette e indirette.

Per iscriversi al Registro Nazionale occorre che il partito si doti di un Statuto e che esso sia caratterizzato da metodo democratico.

Contenuto minimo degli Statuti deve prevedere:

- garanzia che le modalità di utilizzazione del simbolo e della denominazione del partito e le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito e delle candidature nelle assemblee elettive siano nella disponibilità di organismi elettivi di natura collegiale;
- 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;
- 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;
- procedure per la selezione degli organi dirigenti e dei candidati alle cariche pubbliche;
- procedure di gestione delle risorse finanziarie in linea con la normativa vigente;
- meccanismi per la risoluzione delle dispute interne e per l'erogazione di misure disciplinari nei confronti di iscritti e strutture locali;
- procedure di scioglimento e di modifica di statuto, simbolo e nome del partito.

Il suddetto contenuto minimo dovrà essere valutato in termini di democraticità interna e ad accertarlo dovrà essere un organismo apposito: da valutare se una Authority dedicata o una sezione speciale della magistratura (cfr. più avanti).

Requisiti minimi di metodo democratico, in parte previsti dalla l. 13/2014, sono:

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, le procedure aggravate per il superamento di un prefissato 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.

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 preferibilmente chiuse, riservate cioè agli iscritti e agli elettori regolarmente e preventivamente registrati in un apposito albo. La disciplina delle primarie 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.

La regolamentazione delle primarie dovrebbe avvenire secondo questi criteri:

- *Tempi.* Necessità che le primarie siano tenute con ampio anticipo sulle elezioni. Ciò permetterebbe di ridurre l'insorgere di rivalità interne (vedi Liguria, Napoli, etc.) o di ricomporle. In conclusione, è opportuno indicare che le primarie vengano tenute almeno 4-6 mesi prima delle elezioni anche per permettere agli elettori una adeguata conoscenza dei candidati.
- *Corpo Elettorale* – No a primarie interamente libere. Occorre - come in ogni altra elezione - avere certezza del corpo elettorale. Il corpo elettorale delle primarie non può comunque comprendere soggetti non inclusi nel corpo elettorale delle elezioni vere e proprie. Oltre agli iscritti gli statuti di singoli partiti possono prevedere che siano ammessi al voto anche non iscritti purché si siano registrati in appositi elenchi almeno 12 mesi prima onde evitare inquinamenti del corpo elettorale. Sempre al fine di evitare inquinamenti l'iscrizione deve essere possibile in un solo elenco.

- *Candidature* – Devono essere avanzate dagli organi di partito, seguendo apposite procedure stabilite dagli statuti. In assenza di prescrizioni statutarie è opportuna una legge che identifichi chi può selezionare i candidati a cariche elettive. Occorre che le candidature vengano avanzate in tempi che garantiscano possibile ricorso al giudice degli esclusi. Vi è insomma un interesse pubblico alla correttezza del procedimento elettorale che non può essere assicurato – almeno per i partiti registrati – dalle sole procedure interne. Quanto ai tempi per avanzare le candidature è auspicabile che nel caso di candidature monocratiche queste siano effettuate almeno 90 giorni prima dell’inizio della campagna elettorale per le primarie, nel caso di liste, almeno 60 giorni prima.
- *Limiti di spesa* - Anche per le campagne per le primarie è opportuno prevedere limiti statuari e/o di legge.
- *Primarie e problema coalizioni* – In caso di coalizioni, è inevitabile che per cariche monocratiche si ricorra ad accordi interpartitici. Nel caso di liste, è prevedibile che si proceda ad una ripartizione delle candidature pro-quota fra le varie forze politiche e che poi si applichino le regole che si applicherebbero nel caso di un partito singolo.

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, per la richiesta di procedure di voto qualificato;
- 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.

Al livello territoriale “di base” (il Comune, o il Municipio nel caso dei grandi Comuni, o eventualmente una struttura intercomunale nel caso dei piccolissimi Comuni) l’organo sovrano, sul quale si impernia la struttura organizzativa, è costituito dalla Assemblea degli iscritti (o, qualora indispensabile per un troppo elevato numero degli stessi, di loro delegati), 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).

i) Anagrafe degli iscritti.

Da istituire con le opportune tutele di privacy e la tutela giurisdizionale dei diritti degli iscritti: archivio con 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) Ulteriori organismi ai diversi livelli territoriali

Devono essere definiti gli organismi operanti ai diversi livelli territoriali superiori a quello di base, con la precisazione delle rispettive competenze in merito sia all’attività del partito nell’ambito del territorio, sia alla gestione dei rapporti con gli esponenti del partito eletti nelle istituzioni locali.

k) Rapporti centro-periferia.

Devono essere definiti i rapporti tra gli organismi territoriali e quelli centrali, in particolare in merito:

- a) alla catena di delega che connette i livelli territoriali con l’organo centrale rappresentativo degli iscritti, da convocare con scadenza periodica;
- b) alle modalità con le quali gli organismi centrali possono intervenire in merito a scelte relative alle realtà locali, al fine di garantirne la coerenza con le strategie nazionali.

Tutti gli organismi sono tenuti a comportamenti improntati a leale collaborazione.

l) *Gestione patrimoniale*

Devono essere individuati criteri di sana e prudente gestione del patrimonio dei partiti a partire da una maggiore trasparenza (requisiti in parte previsti dalla l. 13/2014). Quest'ultima, insieme ad una migliore "comunicatività" potrebbe essere veicolata anche attraverso la comunicazione digitale degli organi istituzionali preposti al controllo della trasparenza e della rendicontazione dei partiti. Non vi è infatti in Italia l'equivalente dei siti web della *Electoral Commission inglese* o della FEC statunitense, attraverso cui l'utente/elettore, valutando i finanziamenti e le spese di un partito, può formarsi un'opinione su dati oggettivi e accreditati. Non sono ancora nati siti web *watchdog* come FollowTheMoney.org o OpenSecrets.org.

In caso di scioglimento per qualunque causa il patrimonio del partito dovrà essere devoluto ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, salvo diversa destinazione imposta dalla legge.

5. Controlli e garanzie

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.

Come sopra accennato, il controllo sul carattere democratico degli statuti dei partiti deve essere esterno ai cosiddetti *interna corporis*. La preferenza è per un'Authority dedicata (la cui composizione dovrà prevedere esperti giuristi, economisti e tributaristi), alla quale dovrà essere garantita indipendenza, continuità e dotazione di penetranti poteri ispettivi e sanzionatori. A tal fine, sarà essenziale regolare attentamente i meccanismi di nomina dei suoi componenti, così da garantirne un'effettiva indipendenza.

In alternativa, il controllo sul metodo democratico potrebbe essere assegnato alla magistratura, creando una sezione speciale della Corte di Cassazione (ad esempio si potrebbe affidare all'Ufficio centrale per i referendum cioè ai Presidenti di Sezione della Corte di Cassazione)

In generale, all'iscritto deve essere garantito il diritto di ricorrere al giudice avverso qualsiasi violazione del metodo democratico così come definito dalla legge, e comunque dopo un primo livello arbitrale interno obbligatorio.

Serve prevedere l'effettiva applicazione delle sanzioni amministrative (alcune da elevare negli importi). Sono da indurre le sanzioni in ambito penale: in particolare, si

propone che chi fa compravendita di voti sia sanzionato adeguatamente e proporzionalmente all'entità e alla recidività del reato.

In ambito europeo sono molto interessanti le indicazioni che provengono dal Greco (*Group of States against corruption*) istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa, il quale 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 potere di controllo civico, infatti, è di fatto svuotato dalla mancanza di trasparenza dei partiti (punto 137 del Rapporto Greco 2012 sull'Italia).

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 dei comportamenti effettivi dei partiti alle norme statutarie (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).

Un punto problematico del nuovo testo in discussione al Senato, quantomeno in termini di tecnica legislativa, attiene all'individuazione delle sanzioni: come osservato in sede consultiva sia dal Comitato per la legislazione che dalla II^a Commissione permanente della Camera, il testo in esame non appare coordinato con l'art. 4 della l. 659/1981 del quale l'art. 9 provvede all'abrogazione dei commi 3, 4 e 5 (di fatto riprodotti nel testo), ma non del comma 6 (ai sensi del quale «chiunque non adempie gli obblighi di cui al terzo, quarto e quinto comma ovvero dichiara somme o valori inferiori al vero è punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'articolo 28 del codice penale») che discutibilmente è anzi "trasposto" nell'art. 6, comma 13 («Chiunque non adempie agli obblighi di cui al comma 3, anche nella forma prevista dai commi 5 e 6, e di cui al comma 7 ovvero dichiara somme o valori inferiori al vero è punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'articolo 28 del codice penale»). Secondo quanto emerge nel parere della

Commissione giustizia, «sussiste un nesso di continuità e omogeneità tra le abrogate fattispecie penali di cui all'articolo 4 della legge n. 659 del 1981 e le nuove fattispecie penali di cui commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 6 del testo unificato, per cui non si verifica una *abolitio criminis* delle fattispecie penali vigenti in tema di finanziamenti, contributi, beni o servizi a favore dei partiti politici».

6. Il finanziamento dei partiti

La legislazione italiana sul finanziamento dei partiti consta di una congerie di atti normativi che si sono succeduti a partire dal 1974: nel più recente periodo dopo la l. 96/2012 (che, in particolare, ha imposto una consistente riduzione dei rimborsi elettorali) è stata adottata la l. 13/2014.

Tale legge non sembra apprezzabile né come riforma organica (senza considerare il fatto che esso presenta numerose incongruenze, problemi interpretativi e di coordinamento con la normativa previgente) né, probabilmente, come punto di arrivo di un percorso riformatore: il fallimento del meccanismo del 2%, la “fulminea” approvazione della l. 175/2015², l'approvazione della l. 52/2015 costituiscono altrettanti fattori che rendono necessario un nuovo intervento del legislatore in materia. Spunti assai interessanti per un futuro intervento legislativo di riforma possono venire anche dalla normativa dell'Unione europea che tenta di coniugare una disciplina organica dei partiti e fondazioni attraverso la leva del finanziamento. In particolare, dal reg. 1141/2014, il quale si caratterizza per: *a*) il tentativo di addivenire ad una disciplina dei partiti europei attraverso la “leva” della normativa relativa al finanziamento, soprattutto nella prospettiva di un radicamento di un sistema politico europeo; *b*) una disciplina organica dei partiti ed anche delle fondazioni politiche europee;

Come accennato, anche dopo l'entrata in vigore della l. 13/2014 rimangono alcuni nodi irrisolti; tra questi:

a) *il collegamento tra disciplina del finanziamento dei partiti e la tutela della rappresentanza di genere*³. Sul punto, la l. 13/2014 impone agli statuti dei partiti di indicare «le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione». Ancora più significativamente, alla parità di accesso è dedicato un apposito articolo, che oltre ad affermare, programmaticamente che «i partiti politici promuovono la parità nell'accesso alle cariche elettive in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione», prevede due misure sanzionatorie: la prima relativa al caso in cui

² C.d. “Bocadutri” che ha “sbloccato” l'erogazione della rata dei rimborsi elettorali per il 2013 e il 2014.

³ Art. 51, comma 1, Cost., come modificato dalla l. cost. 1/2003.

«nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento»; la seconda applicabile ai partiti «che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica». Si tratta di misure giudicate inadeguate e comunque assai meno significative rispetto a quelle previste dalla legislazione elettorale in senso stretto (si pensi, in particolare, all'introduzione, ormai quasi generalizzata della c.d. "doppia preferenza di genere");

b) *Il finanziamento dei livelli periferici dei partiti.*

Da notare che la proposta di legge sulla disciplina dei partiti politici, attualmente all'esame del Parlamento (A.S. 2439) appare addirittura più arretrata rispetto alla l. 13/2014 nella misura in cui modifica il riferimento ai «criteri con i quali sono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali», con un più generico vincolo ai «criteri di ripartizione delle risorse tra gli organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali»;

Nessuna di tali questioni è affrontata dal disegno di legge approvato dalla Camera (A.S. 2439). In questo scenario infatti, la proposta di legge non contiene disposizioni espresse sul finanziamento dei partiti: il titolo, invero molto ambizioso soprattutto nella prima parte («Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici»), non appare del tutto corrispondente al testo che invero appare prevalentemente come una novellazione alla disciplina della l. 13/2014 soprattutto sul versante dell'attuazione del principio di trasparenza. Viceversa, mancano capitoli essenziali dell'attuazione dell'art. 49 Cost., che invece sono presenti in altre proposte di legge presentate nell'attuale legislatura.

Ciò detto, l'art. 5 del nuovo disegno di legge in discussione pone una serie di obblighi di trasparenza, in particolare, prevedendo l'istituzione nei siti *internet* dei partiti, movimenti e gruppi politici organizzati di un'apposita sezione denominata «trasparenza». Sul punto, oltre a risultare necessario un coordinamento con la l. 13/2014, non risulta con chiarezza quale sia (e se vi sia) l'autorità competente a controllare quantomeno l'avvenuta istituzione della sezione e, soprattutto se e quali siano le sanzioni conseguenti al mancato o incompleto inserimento dei dati, ovvero ad un inserimento che non rispetti «i principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità e di semplicità di consultazione».

Inoltre, alle disposizioni relative all'individuazione dei dati che dovrebbero essere inseriti dai soggetti non iscritti nel registro dei partiti non corrispondono alle disposizioni che indicano i dati da comunicare in sede di presentazione delle liste

elettorali per la Camera: sarebbe quindi necessario un coordinamento tra le due disposizioni.

Inoltre, non si comprende perché gli obblighi di trasparenza in materia di finanziamenti, contributi, beni o servizi in esso previsti siano posti in capo ai soli partiti, movimenti o gruppi politici organizzati iscritti nel registro ovvero a quelli che abbiano all'inizio della legislatura almeno un eletto alla Camera dei deputati all'inizio della legislatura o che, nel corso della medesima, abbiano costituito, secondo le norme del regolamento, un gruppo parlamentare o una componente politica interna al Gruppo misto; fermo restando che la nuova legge elettorale per la Camera potrebbe comportare l'espansione delle liste con contrassegni compositi, con il conseguente, possibile aggiramento della previsione in questione.

È poi disposto che nel caso di erogazione di finanziamenti o di contributi in favore dei soggetti previsti di importo, nell'anno, pari o superiore ad euro 5.000 sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi, il soggetto che li eroga e il soggetto che li riceve sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento. Tuttavia, è consentita la dichiarazione di tali donazioni mediante attestazione del rappresentante legale o del tesoriere del partito, recante l'elenco dei soggetti che hanno effettuato le erogazioni, l'importo corrispondente e, in allegato, la documentazione contabile relativa alle stesse erogazioni.

L'insieme di queste dichiarazioni deve essere depositata presso la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Le erogazioni di importo inferiore ai 5.000 euro sono pubblicate nella relazione allegata al rendiconto, sulla base di aggregazioni che diano conto della relativa provenienza.

Per quanto riguarda le disposizioni presenti nel disegno di legge che sottraggono dall'obbligo di dichiarazione congiunta «i finanziamenti direttamente concessi da banche o intermediari finanziari, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari», non chiariscono se tali finanziamenti possano (o, preferibilmente, debbano) essere comunque soggetti a obblighi di pubblicità, che in questo caso sembrano particolarmente opportuni.

Le norme relative all'individuazione dei soggetti in favore dei quali sono effettuate le erogazioni soggette a dichiarazioni congiunte, non comprende alcuni soggetti, quali i gruppi consiliari regionali, i Presidenti delle Regioni (che non necessariamente fanno parte dei Consigli regionali), le fondazioni politiche. Su questi soggetti, il disegno di legge in oggetto tace (salvo ritenere che gruppi consiliari e fondazioni politiche ricadano tra le «articolarioni politico-organizzative»); tuttavia, visto quanto disposto in materia dalla l. 13/2014, ancora una volta, quindi, la disposizione evidenzia

quantomeno un difetto di coordinamento con quest'ultima la quale peraltro non si riferisce ai soli partiti registrati.

Altresì criticabile è la disposizione presente nella proposta di legge ispirata ad una *ratio* di semplificazione per le donazioni effettuate «da parte di soggetti residenti o domiciliati, anche temporaneamente, fuori dal territorio nazionale», poiché continua a non escludere donazioni estere.

È garantito inoltre il diritto a conoscere le dichiarazioni relative alle erogazioni effettuate in tutte le forme previste. Tale diritto è riconosciuto ai soli «cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei deputati» ed è riferito a dichiarazioni che quindi non sembrano soggette ad un regime di pubblicità analogo a quello assicurato dal comma 1 dell'art.6. Ciò è dimostrato dalla norma che prevede il consenso espresso dell'interessato per la pubblicazione delle erogazioni di importo compreso tra 5.000 e 15.000 euro (si tratta di una disposizione suscettibile di aggiramento, consentendo impropri "frazionamenti" di donazioni di importo complessivo più cospicuo).

Infine la disposizione relativa alla promozione dello svolgimento delle attività politiche in favore dei partiti iscritti nel registro, dovrebbe essere coordinato con altre disposizioni che regolano la stessa materia⁴: in particolare, esso sembra escludere dai benefici relativi allo svolgimento delle attività politiche i partiti non registrati mentre l'analoga disposizione contenuta nella l. 96/2012, abrogato in forza dell'art. 10, aveva uno spettro assai più ampio.

7. Fondazioni e associazioni politiche

Fondazioni e associazioni "politiche" si sono moltiplicate negli ultimi anni, secondo una fenomenologia diversa da quella tradizionale, quando erano legate formalmente, con varie modalità, ai partiti, dai quali (oltre che da fondi pubblici previsti dalla legge) erano finanziate.

La fenomenologia recente conosce invece la moltiplicazione di "fondazioni" e di associazioni, che fanno riferimento a singole personalità politiche o a raggruppamenti interni ai partiti o trasversali.

I problemi che si pongono riguardano l'esigenza di trasparenza, e la necessità di evitare che tali strumenti consentano di assicurare finanziamenti all'attività politica, eludendo la normativa prevista per i partiti.

Tanto le fondazioni quanto le associazioni politiche sono state nominate per la prima volta dal legislatore nella l. 13/2014 sul finanziamento della politica.

⁴ Si veda, in particolare, l'art. 5, commi 6 e 7, della l. 157/1999.

In quest'ultima vengono individuate due figure di "fondazioni e associazioni" politiche:

- a) Quelle "la composizione dei cui organi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici";
- b) Quelle "che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente".

Ai soggetti rientranti in queste figure si applicano le prescrizioni previste per i partiti, *"relative alla trasparenza e alla pubblicazione degli statuti e dei bilanci"*.

Solo per i soggetti sub a) è prescritto che i bilanci siano allegati a quelli dei partiti.

La ratio della normativa è di evitare che attraverso lo strumento della fondazione o associazione i partiti, gruppi o singole personalità politiche eludano gli obblighi di trasparenza previsti dal decreto Letta.

Tuttavia, la soluzione adottata è stata considerata insoddisfacente per diverse ragioni. Anzitutto, va segnalato che la fenomenologia più rilevante è quella indicata sopra sub b). Gli organi direttivi di fondazioni e associazioni non vengono infatti per lo più deliberati, come in passato, dai partiti di riferimento.

In secondo luogo, si è dubitato dell'ambito di applicazione della norma: si riferisce a tutti i partiti e movimenti politici, o solo a quelli registrati ai sensi di quanto disposto dalla l. 13/2014?

Soprattutto, si è segnalato che la normativa, anzitutto, non definisce le fondazioni e associazioni come soggetti giuridici aventi un'autonoma specificità rispetto alle fondazioni "culturali" e alle ordinarie associazioni non riconosciute; inoltre, non assicura la necessaria trasparenza dei rapporti tra fondazione (o associazione), finanziatori e soggetti politici, soprattutto perché non prevede l'obbligo di pubblicare i nomi dei finanziatori.

Il disegno di legge sui partiti approvato dalla Camera e all'esame del Senato si limita a stabilire che ciascun partito "può essere collegato formalmente a fondazioni o associazioni". I rapporti tra il partito e "le fondazioni e associazioni ad esso formalmente collegate devono conformarsi ai principi di trasparenza, autonomia finanziaria e separazione contabile".

È chiaro che questa norma non dà una risposta ai problemi di cui si è detto. Il "collegamento formale" non è ben chiaro in che cosa consista; richiede un atto del partito, o è desumibile dai criteri dettati dalle norme dalla l. 13/2014? Nemmeno sono chiare le conseguenze giuridiche del "collegamento": quali sono i "principi di trasparenza" ecc. ai quali devono "conformarsi" i rapporti tra il partito e la fondazione o associazione "collegata"?

Il relatore, on. Richetti, ha giustificato la mancata disciplina delle fondazioni o associazioni diverse da quelle “in tutto o in parte partecipate dai partiti” con l’argomento che “sulle altre abbiamo un problema serio di definizione giuridica univoca. Le fondazioni svolgono attività autonome rispetto ai partiti e ai loro iscritti. Come facciamo a vincolarle?” (l’Unità, 18 maggio).

In effetti, non è semplice l’individuazione della tipologia di fondazioni e associazioni alle quali attribuire la qualifica di “politiche”, ai fini della peculiare disciplina da applicare. Sono state avanzate alcune proposte in sede parlamentare.

Il disegno di legge Misiani (A.C. 3158) propone di aggiungere un terzo criterio ai due indicati nella l. 13/2014: “lo scopo di valorizzare le culture politiche di riferimento dei soci fondatori e di coloro che contribuiscono al loro funzionamento o comunque vi aderiscono”.

Per il disegno di legge Lanzillotta (A.S. 1891), una disciplina peculiare deve applicarsi alle fondazioni o associazioni presiedute o dirette da personalità politiche, o che comunque “dedicano la loro attività prevalente al supporto politico-culturale o organizzativo di una o più delle stesse, di un partito, o di una corrente di partito”.

Nel corso dell’esame alla Camera del disegno di legge sui partiti, l’on. Toninelli ha proposto il riferimento a istituzioni, fondazioni e associazioni che abbiano come scopo sociale l’elaborazione di politiche pubbliche o che siano presiedute o dirette da persone che siano titolari di incarichi di governo o membri del Parlamento nazionale o europeo ovvero di assemblee elettive regionali o locali.

Di queste formulazioni la più persuasiva, alla luce della ratio della definizione normativa (trasparenza da un lato, antielusione delle norme sui partiti dall’altro), appare quella contenuta nel disegno di legge Lanzillotta.

Una volta definita la nozione normativa della “fondazione o associazione politica”, si tratta di superare i segnalati limiti della disciplina presenti nella l. 13/2014.

La soluzione più persuasiva appare quella di applicare la stessa disciplina del finanziamento prescritta per i partiti, in particolare per i limiti quantitativi e per l’obbligo di pubblicità dei finanziamenti superiori ai 5.000 euro.

A tal fine le fondazioni e associazioni “politiche” dovrebbero essere tenute a iscriversi in un apposito “registro pubblico”, come proposto nel disegno di legge Misiani.

8. I Gruppi (parlamentari o consiliari), riforma dei partiti, finanziamento della politica

Vengono qui indicati puntualmente elementi relativi ai Gruppi parlamentari e ai relativi finanziamenti; in analogia, dovranno essere disciplinati i Gruppi consiliari costituiti nelle Istituzioni regionali e locali. Non si ritiene opportuno che finanziamenti a tali Gruppi vengano esclusi: poiché i finanziamenti ai Gruppi di eletti rappresentano

l'unico contributo pubblico alla vita dei partiti, tale esclusione rappresenterebbe la totale centralizzazione della finanza dei partiti stessi, con evidenti pesanti effetti negativi sulla loro democrazia interna. Devono essere invece introdotte norme molto rigorose atte a impedire ogni uso distorto dei finanziamenti; ciò è in parte già avvenuto per i Gruppi parlamentari (ove talora vi erano stati, in precedenza, abusi analoghi a quelli poi verificatisi a livello regionale), e deve coprire - con norme identiche nell'intero territorio nazionale, incluse le Regioni a Statuto Speciale - tutte le realtà istituzionali.

La disciplina dei gruppi parlamentari è connessa ai temi della riforma dei partiti e del finanziamento della politica per due ragioni, tra loro correlate.

In primo luogo, la fine del finanziamento pubblico ai partiti rende il contributo ai gruppi l'unica fonte di finanziamento pubblico dell'attività politica.

In secondo luogo, nelle ultime legislature, e in particolare in quella attuale, si è accentuata la trasmigrazione di parlamentari dal soggetto politico nella cui lista erano stati eletti (e dal corrispondente gruppo parlamentare) verso altre collocazioni, attraverso la costituzione di nuovi gruppi, o di "componenti politiche" del gruppo misto.

La normativa regolamentare vigente favorisce, per le ragioni che si diranno, un fenomeno considerato negativamente; al fine di contrastarlo o contenerlo sono state presentate diverse proposte di riforma dei regolamenti.

Iniziando dal primo aspetto, va ricordato che le note e poco commendevoli vicende riportate dalla cronaca hanno determinato nel 2012 la riforma dei Regolamenti di Camera e Senato sul finanziamento dei gruppi (parallelamente è intervenuto il legislatore disciplinando il finanziamento dei gruppi dei Consigli regionali, dando vita ovviamente a un contenzioso costituzionale).

Le nuove norme regolamentari⁵ hanno la finalità di garantire una maggiore trasparenza nella gestione dei finanziamenti e penetranti controlli (anche esterni, attraverso "una società di revisione legale, selezionata dall'ufficio di Presidenza con procedure ad evidenza pubblica")

L'ammontare complessivo del finanziamento è determinato dai rispettivi uffici di Presidenza: oggi corrisponde a 32 milioni di euro all'anno per la Camera e 21,3 milioni per il Senato. Il contributo è ripartito "avuto riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo", si deve tenere conto anche delle "esigenze di base comuni ad ogni Gruppo" e prevedere la disponibilità di locali e attrezzature (così le norme del Regolamento Camera; si farà riferimento al Regolamento Senato ove sussistano significative differenze).

⁵ Art. 14, 15, 15 ter, 15-quater Camera; 15, 16 e 16 bis Senato.

Per il Gruppo misto, “le dotazioni e i contributi sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite tra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente”.

Si possono finanziare con i contributi dei gruppi le attività di partito? Per il Regolamento Camera⁶, i contributi sono destinati, oltre alle spese del gruppo, “esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all’attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili”. Analoga disposizione è contenuta nel Regolamento del Senato.

Come si vede, formulazione molto ampia. Da un lato, è difficile che vi sia un’attività politica che non abbia connessioni con quella parlamentare. Dall’altro, è sufficiente presentare un disegno di legge o un’interrogazione, ecc. per rendere legittimo il finanziamento dell’attività politica che vi si riferisca. In sostanza, la risposta è quindi che in concreto i gruppi possono finanziare l’attività dei partiti.

Il punto da sottolineare è piuttosto che la decisione sull’attività da finanziare spetta al gruppo (non al partito), che se ne assume la responsabilità (politica e amministrativo-contabile). Vi è quindi un significativo trasferimento di poteri dai partiti ai gruppi.

Il fenomeno di trasmigrazione dei parlamentari, rispetto al soggetto politico nelle cui liste sono stati eletti, si svolge secondo due meccanismi. Il primo è la costituzione di un gruppo che abbia il numero minimo di parlamentari previsto dai Regolamenti, che è di 20 per la Camera e 10 per il Senato. Il secondo avviene con la collocazione nel gruppo misto. Qui assume particolare rilievo la disciplina introdotta dal Regolamento (Camera) o dalla prassi (Senato).

Nel 1997 è stata aggiunta al Regolamento della Camera⁷ una disposizione che prevede la possibilità di formare “componenti politiche” del gruppo misto: senza condizioni, purché composte da 10 deputati; con il numero minimo di 3 deputati, se rappresentanti un partito o movimento politico esistente alla data delle elezioni, ovvero minoranze linguistiche riconosciute.

Il Regolamento del Senato non conosce una normativa analoga, ma la figura compare con l’art. 156-bis (introdotto nel 1988, per dare visibilità ai piccoli partiti tradizionali, che non raggiungevano il quorum dei 10 senatori). In base a questa norma, le “interpellanze con procedimento abbreviato” possono essere presentate, oltre che dai Presidenti di Gruppo, dai “rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto”.

⁶ Art 15, 4° comma (come riformato) Reg. C.

⁷ È stato aggiunto all’art.14 Reg. C. il 5° comma.

Altro non si dice, ma nel sito del Senato sono elencate le “Componenti politiche del gruppo misto”. Il 6 maggio u. s. risultano 6 “componenti” (su 40 senatori), dopo tormentate vicende di cui il sito dà conto. “Liguria civica” è la componente più piccola: un solo senatore.

Da segnalare che anche gruppi che superano la soglia regolamentare hanno componenti interne: tra questi i Gruppi del Senato “Grandi autonomie e libertà”, e “Per le autonomie” (al quale hanno aderito alcuni senatori a vita, tra cui Giorgio Napolitano), Può essere utile un sintetico raffronto (non dei successivi trasferimenti, che richiederebbe diverse pagine) del rapporto tra i gruppi che si formarono all’insediamento delle Camere nel 2013, e i gruppi quali attualmente costituiti. Alla Camera si sono formati tre gruppi non esistenti all’inizio della legislatura, il gruppo misto è salito da 27 a 61 membri, e al suo interno sono presenti oltre 10 “componenti”. Al Senato si sono formati 4 nuovi gruppi, e sono presenti 15 “componenti” nei gruppi Gal, “Per le autonomie” e misto.

Come si è accennato, sono state presentate in argomento diverse proposte di riforma del regolamento.

In proposito sembrano utili alcune considerazioni.

In primo luogo, l’ “obbligo” di appartenenza a un gruppo appare in contrasto con il divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost..

In secondo luogo, la fenomenologia delle trasmigrazioni è variegata: in alcuni casi, si tratta di scissioni dei partiti, che hanno dato luogo a fatti politici rilevanti (Ncd, Sinistra italiana); ed è difficile individuare normative che distinguano questi casi da fenomeni di opportunismo personalistico.

D’altro canto, gli aspetti negativi della fenomenologia trasmigratoria sono riconducibili, per la parte più rilevante, al processo in corso di trasformazione-crisi dei partiti, che ha altrove la sua causa, e altrove i rimedi (se si ritiene che siano necessari). Ciò premesso, è anche evidente che l’attuale disciplina incentiva la fenomenologia, e spesso nei suoi aspetti negativi. Essa consente a chi aderisce a componenti anche minime, e talvolta prive di ogni referente politico nel Paese, di disporre di vantaggi, rispetto agli altri parlamentari, estremamente rilevanti, in termini finanziari, logistici e di visibilità politica.

Appare opportuno eliminare questi vantaggi, e disincentivare la trasmigrazione. Non si tratta insomma di introdurre meccanismi di favore per i gruppi parlamentari che corrispondono ai soggetti politici che si sono presentati alle elezioni, ma di eliminare gli elementi di favore per chi agisca in senso opposto.

Una normativa di questo segno retroagirebbe sulla formazione stessa delle liste elettorali. Il fenomeno della moltiplicazione dei minigruppi è nato infatti con l’introduzione del maggioritario, che nelle sue diverse versioni (compreso il c.d.

Italicum) ha previsto la presentazione alle elezioni di aggregazioni politiche, non (necessariamente) di partiti, e quindi la moltiplicazione, all'interno delle coalizioni, di minipartiti che in tal modo evitano la soglia di sbarramento, e possono poi, per la normativa regolamentare vigente, mantenere una autonoma presenza parlamentare, comprensiva di finanziamento e visibilità.

Le proposte più persuasive sono quelle elaborate dal “gruppo di lavoro” istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013⁸.

Il gruppo di lavoro ha proposto di: a) aumentare il numero minimo di parlamentari per la formazione di un gruppo a 30 (Camera) e 15 (Senato); b) escludere la possibilità di autorizzare gruppi in deroga al requisito numerico; c) prevedere la corrispondenza tra lista di elezione e gruppo di appartenenza; d) vietare la costituzione di componenti del gruppo misto (a eccezione delle minoranze linguistiche) che non corrispondono a liste nelle quali i parlamentari sono stati eletti.

La proposta Zanda non modifica il requisito numerico, ma richiede la corrispondenza fra le liste elettorali e i gruppi, eliminando le deroghe ed escludendo la nascita di nuovi gruppi, se non attraverso la fusione di gruppi preesistenti.

Da segnalare che nelle “Ipotesi di riforma regolamentare” presentate il 27 novembre 2013 dal “Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il regolamento” della Camera si è ritenuto di non individuare una nuova disciplina dei gruppi, “trattandosi – come ha detto il relatore on. Pisicchio – di materia di natura esclusivamente politica, con ridottissima valenza tecnica”.

La connessione gruppo-partito, che ha caratterizzato la “Prima Repubblica”, e per la quale i gruppi – al di là del dibattito sulla loro natura giuridica – rappresentavano, com'è stato detto, la “istituzionalizzazione in sede parlamentare del sistema politico” incentrato su partiti radicati nel Paese, appare oggi superata. Anzi, i partiti politici nascono sempre più spesso in Parlamento. Una conferma viene dalla norma contenuta nel disegno di legge sui partiti all'esame del Senato, secondo la quale per “partiti, movimenti o gruppi politici organizzati” si intendono, oltre quelli iscritti nel registro dei partiti, o che abbiano eletto almeno un deputato, anche quelli che nel corso della legislatura “abbiano costituito, secondo le norme del regolamento, un gruppo parlamentare o una componente politica interna al gruppo misto”.

È altresì rilevante che, come si è visto, la titolarità delle decisioni sulle modalità di utilizzazione del contributo pubblico, anche quando sia destinato alle attività politiche, appartiene oggi al gruppo, non al partito.

⁸ In larga misura riprese dalla proposta di modifica del Regolamento del Senato presentata da Lanzillotta e altri, doc. II n. 9.

Per le ragioni che si sono viste, la riforma dei regolamenti parlamentari in materia di formazione dei gruppi appare quindi una componente rilevante della riforma del sistema politico e dei partiti.

La soluzione che appare preferibile è quella che preveda la possibilità di costituire un gruppo parlamentare a) per i parlamentari eletti nella medesima lista e b) qualora si raggiunga un numero di componenti più elevato di quello attualmente previsto; ad es. 30 per la Camera e 15 per il Senato, come proposto dal ricordato "gruppo di lavoro". Andrebbe inoltre introdotta la figura del parlamentare "non iscritto", come nella maggior parte dei parlamenti europei (Germania, Francia, Austria, Belgio, ecc.), con la conseguente abolizione del gruppo misto.

9. L'accresciuta incidenza della giurisprudenza sulla via interna dei partiti

Se finora il legislatore ha taciuto sull'ordinamento interno dei partiti, altrettanto non può dirsi del giudice che, nel corso degli anni, è intervenuto in diversi casi a dirimere controversie endopartitiche, seppur in modo discontinuo e con esiti differenziati. Il tema è attualmente in evoluzione: proprio in questo periodo si sta assistendo a un vero e proprio *exploit* di pronunce giudiziali⁹ che, da un lato, danno l'impressione che si sia aperta una breccia in un ambito in cui il ruolo del giudice è sempre stato marginale e, dall'altro, lasciano presagire numerosi nuovi interventi. Infatti, anche se è vero che la giurisprudenza più recente è stata originata dalla particolarità dell'assetto interno di uno specifico partito (MoVimento 5 Stelle)¹⁰, è nondimeno altrettanto vero che sono seguite altre pronunce su controversie sorte all'interno di altri partiti¹¹, quasi in un parossistico "effetto a catena".

A fronte di ciò è il caso di rilevare che, in assenza di una legge sui partiti, i giudici di questa recente "ondata" giurisprudenziale hanno di volta in volta affrontato le controversie sorte all'interno dei partiti applicando per analogia norme di legge differenti sulla base di diversi percorsi argomentativi. Il quadro che ne risulta è assai fluido e può ben dirsi che, ad oggi, non vi sia alcuna certezza su quali regole debbano applicarsi quando una controversia sorta all'interno dei partiti sia portata davanti alla giurisdizione dello Stato.

Unici punti finora pacifici sono la giurisdizione del giudice ordinario (civile) sulle controversie endopartitiche e la qualificazione dei partiti come associazioni non riconosciute (artt. 36-38 c.c.). Come noto, il codice civile non disciplina che alcuni

⁹ Trib. Roma 12.04.2016; Trib. Napoli 14.07.2016; Trib. Roma 22.09.2016; Trib. Roma 21.03.2017; Trib. Genova 10.04.2017.

¹⁰ Trib. Roma 12.04.2016; Trib. Napoli 14.07.2016; Trib. Genova 10.04.2017.

¹¹ Trib. Roma 22.09.2016; Trib. Roma 21.03.2017.

aspetti patrimoniali delle associazioni non riconosciute e, quanto al resto, rinvia in tutto e per tutto ai patti tra gli associati (art. 36 c.c.).

Tale assetto potrebbe apparire altamente favorevole alla autonomia dei partiti. In realtà, la giurisprudenza, specie quella più recente, rivela esattamente il contrario.

Da più di 40 anni i giudici hanno affermato la propria giurisdizione sugli *interna corporis* dei partiti, facendo leva sia sul dato costituzionale (art. 2 Cost.), sia sui principi generali della disciplina dei contratti (nell'assunto che i rapporti associativi siano inquadrabili come rapporti contrattuali di diritto privato)¹². Il giudice civile, secondo questo punto di vista, può conoscere delle controversie interne ai partiti esattamente alla stregua di quanto avviene per le ordinarie controversie in materia di contratti e deve farlo in forza dell'art. 2 Così, che impone la tutela dei diritti inviolabili anche all'interno delle formazioni sociali. A completare il quadro e a fornire al giudice uno strumento concreto di intervento in tempi utili è stato il ricorso a procedimenti cautelari e a provvedimenti d'urgenza *ante causam* (fondamentali sono, in tal senso, gli artt. 700 c.p.c. e 23 c.c.). A tal proposito occorre notare che è proprio il ricorso in via cautelare o d'urgenza il principale (se non unico) mezzo a disposizione di chi ritenga lesi i propri diritti di partecipazione all'interno dei partiti, data la necessaria tempestività richiesta per l'intervento del giudice in questi casi. In passato tale via era stata sovente preclusa in quanto la giurisprudenza maggioritaria aveva ritenuto non esperibile la tutela cautelare davanti al giudice in presenza di clausole compromissorie negli statuti che deferissero le controversie interne ad organi di giustiziali del partito¹³. Il quadro è del tutto mutato dal 2005 (art. 2, d.l. 35/2005, convertito, con modificazioni dalla l. 263/2005) e da allora il giudice può pacificamente intervenire in via cautelare anche in presenza di clausole compromissorie (si veda il nuovo art. 669-*quinquies* c.p.c.). A ciò si aggiunga che il nuovo art. 669-*octies* c.p.c. non richiede più la stretta strumentalità del procedimento cautelare alla instaurazione di una fase di merito, dimodoché tutto l'interesse del ricorrente potrà concentrarsi anche solo nel conseguimento della misura cautelare. Ne discende che oggi, a differenza che in passato, l'iscritto che si ritenga leso nei suoi diritti può rivolgersi al giudice civile e ottenere provvedimenti cautelati in tempi rapidi senza che si frappongano gravosi ostacoli processuali. Su questi presupposti, i giudici sono entrati in un terreno del tutto privo di riferimenti legislativi, godendo perciò di una discrezionalità molto elevata. Nella più recente giurisprudenza la chiave di intervento del giudice è stata il ricorso al ragionamento analogico, giustificato dalla lacunosità delle fonti statutarie (è stato il caso del M5S). Va però osservato che anche

¹² Pret. Genova 16.01.1976; Pret. Fasano 28.02.1981; Pret. Benevento 09.02.1982.

¹³ Ex multis: Pret. Taranto 25.09.1986; Trib. Milano 14,04,1995.

altre giustificazioni a sostegno di una simile operazione possono essere rinvenute nell'ordinamento: in passato a sostegno della *analogia legis* è stata invocata la necessaria tutela dei diritti degli individui all'interno delle formazioni sociali, ex art. 2 Cost.¹⁴. A venire applicata analogicamente è stata soprattutto la disciplina delle associazioni riconosciute (artt. 14 ss. c.c.; in particolare gli artt. 23 e 24 c.c.)¹⁵, ma la "creatività" dei giudici si è talora spinta a utilizzare anche le norme dettate dal codice civile per le società di capitali (ad es., l'art. 2378 c.c.)⁷ o, addirittura, i criteri elaborati dalla giurisprudenza penale al fine di individuare associazioni illecite¹⁶. Per questa via i giudici sono arrivati a dirimere le controversie sulla base di clausole generali: *in primis* la "gravità dei motivi" richiesta per l'espulsione dell'associato (art. 24, comma 3 c.c.) e per la sospensione di deliberazioni assembleari (art. 23, comma 3 c.c.). Si deve tuttavia notare che le potenzialità del ragionamento analogico sono amplissime e non è da escludersi che ulteriori clausole generali del codice civile entrino nel ragionamento del giudice (si pensi alla buona fede, il buon costume, la manifesta iniquità...). Né parimenti può essere escluso che il giudice usi come parametro direttamente il "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. È stato inoltre affermato un sindacato del giudice piuttosto ampio, consistente non solo in un controllo estrinseco sulla legalità formale degli atti interni al partito, ma anche in uno scrutinio esteso a profili di merito (in materia di sanzioni disciplinari: la congruità della motivazione dei provvedimenti, la sussistenza dei fatti adottati a sostegno dell'irrogazione delle misure disciplinari, la proporzionalità delle stesse)¹⁷.

Riassumendo, i recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali hanno comportato: 1) la possibilità per gli iscritti che ritengano lesi i propri diritti all'interno del partito di adire immediatamente l'autorità giudiziaria onde ottenere provvedimenti cautelari a proprio favore; 2) in assenza di una legge sui partiti, la risoluzione delle controversie sulla base di parametri incerti, ondivaghi, legati a clausole generali del codice civile; 3) un sindacato del giudice sugli atti interni al partito non meramente estrinseco e formale, ma anche su aspetti sostanziali dei provvedimenti.

Occorre inoltre aggiungere che gli obblighi nascenti in capo al partito in caso di soccombenza dello stesso in giudizio sono tipicamente obblighi di un *facere* infungibile (ad esempio: reintegra dell'iscritto, convocazione del congresso,

¹⁴ Pret. Fasano 28.02.1981.

¹⁵ Trib. Genova 10.04.2017.

¹⁶ Questi sono individuati sia nell'elemento oggettivo della stabilità e dell'organizzazione (individuato anche nella regolamentazione delle comunicazioni sul web, dettata dal responsabile), sia nell'elemento soggettivo, ricondotto alla cosciente e consapevole adesione alle finalità del gruppo stesso: Trib. Roma 12.04.2016.

¹⁷ Trib. Roma 12.04.2016; Trib. Napoli 14.07.2016.

ripetizione di votazioni, etc.). Oggi (a seguito della legge n. 69 del 2009) il giudice può, su richiesta di parte, porre pene pecuniarie a carico della parte che non ottemperi al giudicato (sul modello delle *astreintes*, cfr. art. 614-bis c.p.c.) e quindi disporre di un efficace strumento di attuazione delle sue pronunce.

In conclusione, il ruolo del giudice nella tutela dei diritti dei singoli all'interno del partito deve ritenersi indispensabile, in quanto l'art. 49 e l'art. 2 Cost. richiedono una garanzia minima dei diritti fondamentali di partecipazione all'interno dei partiti ad opera di organi giurisdizionali.

Tale ruolo dovrebbe tuttavia risultare residuale nella fisiologia del sistema, limitato a situazioni di particolare gravità, anche in considerazione dei pregiudizi che gli elevati costi processuali di un contenzioso endemico potrebbero arrecare alle (non proprio floride) finanze dei partiti. A tal fine, una legge sui partiti dovrebbe assicurare che i partiti si dotino di organi di giustizia interna ("collegi di probiviri") muniti di serie garanzie di terzietà e imparzialità, e magari composti anche da persone fornite di una preparazione giuridica. Ma, soprattutto, i giudici dovrebbero poter operare sulla base di precise regole poste dalla legge, intervenendo con discrezionalità ridotta. La giurisprudenza ha mostrato non solo che sono ad oggi necessarie precise regole sostanziali sugli standard di democrazia interna, ma che sarebbe forse auspicabile fissare anche alcuni principi circa le modalità di esperimento della tutela cautelare da parte degli iscritti, circa l'estensione del sindacato del giudice e circa gli effetti delle pronunce.