

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## XV LEGISLATURA

### AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 22 MARZO 2007

**90<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**BIANCO**

*Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Naccarato.*

*La seduta inizia alle ore 11,35.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(42) SALVI e VILLONE. - Norme sul diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione**

**(550) Anna Maria CARLONI e Magda NEGRI. - Norme sulla democrazia interna dei partiti, sulla selezione delle candidature e sul finanziamento**

**(949) STORACE ed altri. - Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici**

**(1112) CUTRUFO ed altri. - Disposizioni attuative dell'articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici**

**(1114) DEL PENNINO ed altri. - Norme sul riconoscimento giuridico, il finanziamento, i bilanci e le campagne elettorali dei partiti**

**- e petizioni n. 62 e n. 358 ad essi attinenti**

(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore **FISICHELLA** (*Ulivo*) riferisce sui disegni di legge in titolo.

Si sofferma sul problema dell'autonomia tendenziale dei partiti rispetto allo Stato, elemento costitutivo delle formazioni politiche moderne, fermo restando che l'articolo 49 della Costituzione e le norme sul finanziamento pubblico costituiscono nessi e vincoli che non possono essere sottovalutati. Peraltro, il testo costituzionale può essere letto nel senso di riferire il metodo democratico piuttosto al rapporto di competizione (o anche di collaborazione) tra partiti politici che alle caratteristiche interne ad essi. Del resto, a suo avviso, i rapporti all'interno dei partiti, caratterizzati più recentemente da tendenze oligarchiche, non sono tali da inficiare il pluralismo competitivo tra le forze politiche, che rappresenta l'elemento più significativo dei sistemi democratici.

Ricorda, quindi, la teoria dei modelli di autorità, formulata da Harry Eckstein, il quale sostiene la tesi della congruenza, in ragione della quale quanto più le strutture politiche, sociali ed economiche sono prossime ai centri decisionali politico-istituzionali della democrazia come sistema politico, tanto più le esigenze di stabilità suggeriscono l'opportunità di modelli di autorità interni congruenti con il modello di autorità riferibile al sistema politico istituzionale medesimo.

Tale premessa, che pone un delicato problema di equilibrio tra autonomia e congruenza, rappresenta il contesto all'interno del quale si analizzano le iniziative legislative in titolo, le quali prevedono tutte la definizione di uno statuto dei partiti politici contenente una serie di norme necessarie sull'iscrizione degli aderenti, sui diritti e i doveri degli iscritti, sulle cariche e gli organi di garanzia interni, sulle consultazioni primarie, sulla rappresentanza di genere, sul finanziamento, sul diritto a ricorrere, sui diritti delle minoranze, sulle organizzazioni territoriali e altro. In prima istanza, egli ritiene opportuno richiamare i profili sui quali la sua valutazione, come relatore, è problematica e talvolta esplicitamente negativa; premessa selettiva per un successivo

sviluppo dell'illustrazione con il fine di consentire alla Commissione una piena conoscenza degli argomenti per l'espressione del dissenso o del consenso. Passa quindi a commentare il disegno di legge n. 1112, d'iniziativa del senatore Cutrufo e di altri senatori. Esso, all'articolo 1, comma 2, propone una definizione di partito politico che ammette quelle formazioni i cui iscritti siano accomunati da una medesima finalità politica o anche da una comune visione "solo su temi specifici e particolari". Tale locuzione sembra rinviare alla nozione di "partito a interesse unico", di cui si conoscono vari esempi storici. In proposito ricorda che la dottrina ha operato una distinzione tra l'articolazione degli interessi, propria dei gruppi di pressione o di interesse, rispetto alla aggregazione di quegli interessi, che rientra appunto tra le funzioni precipue dei partiti politici; di qui il rilievo che il cosiddetto partito a interesse unico dovrebbe essere assimilato piuttosto ai gruppi di interesse.

Richiama poi l'autorità indipendente di controllo che si propone di istituire con l'articolo 3 di quello stesso disegno di legge, composta da tre membri scelti dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della Corte costituzionale e dal Presidente della Corte dei conti. A parte la valutazione circa l'opportunità di affidare al Capo dello Stato e al Presidente della Corte costituzionale tali designazioni, con il rischio di coinvolgerli quantomeno indirettamente in contenziosi particolarmente critici, rileva che, fra l'altro, all'Autorità viene conferito il potere di sciogliere il partito politico con conseguente esclusione dei suoi iscritti da qualsiasi competizione elettorale, in caso di gravi e durevoli infrazioni delle norme sull'organizzazione dei partiti e di quelle concernenti il rimborso delle spese ai candidati eletti; una sanzione di tale rilievo politico e di tale difficoltà dimostrativa, nei suoi presupposti, da esigere un'attenta valutazione critica.

Fra gli elementi costitutivi del metodo democratico (articolo 5) è contemplata anche la temporaneità delle cariche e il numero limitato dei mandati. Tale prescrizione, del resto facilmente eludibile attraverso la fissazione di un tempo e di un numero di mandati più ampi, realizza, a suo avviso, un *vulnus* all'autonomia del partito. Un'ulteriore lesione deriverebbe dall'obbligo di promuovere elezioni primarie (articolo 8), in assenza delle quali, ad avviso dei proponenti, verrebbe meno il metodo democratico nella scelta dei candidati. In proposito, giudica inopportuna la previsione che i seggi elettorali per le primarie possano essere localizzati in strutture ed edifici individuati dalle amministrazioni comunali, secondo le modalità e le procedure previste dallo statuto, poiché in tal modo si rischierebbe di coinvolgere le istituzioni pubbliche (statali, regionali e locali) in vicende che restano comunque interne ai partiti.

Il disegno di legge n. 1112 prevede, inoltre, che possano partecipare alle elezioni primarie anche i cittadini non iscritti ai partiti e quelli che non abbiano versato il 4 per mille dell'IRPEF (previsto dallo stesso progetto), purché dimostrino di non essere iscritti ad altri partiti. Tale dimostrazione, ad avviso del relatore, è molto difficile e dovrebbe basarsi o sulla certificazione di non iscrizione da parte degli altri numerosi partiti ovvero da una specifica dichiarazione dell'Autorità di controllo resa in base all'analisi degli elenchi degli iscritti di tutti i partiti.

Infine, l'iniziativa prevede il ricorso al giudice, senza specificarne la natura, in caso di scioglimento, chiusura o sospensione di articolazioni territoriali del partito. A tale scopo, a suo giudizio, sarebbe sufficiente il ricorso agli organi di garanzia interna del partito, se composti in base ai requisiti previsti dagli statuti, in modo da ridurre al minimo i contenziosi giurisdizionali.

Passa quindi a commentare il disegno di legge n. 550, d'iniziativa delle senatrici Carloni e Negri, che ammette per l'iscrizione ai partiti politici anche le persone straniere residenti in Italia, previsione che a suo avviso rappresenta una forzatura della norma costituzionale, sia per l'esplicito riferimento ai cittadini, sia perché la determinazione della politica nazionale, almeno con riferimento alle funzioni esclusive e necessarie del partito politico (competizione elettorale, gestione diretta del partito, espressione della rappresentanza politica), è direttamente collegata alla cittadinanza politica.

Si prevede che i partiti possono promuovere le consultazioni primarie (articolo 4) con richiesta all'ufficio elettorale competente, il quale stabilisce la data e la sede, sentiti il prefetto e il sindaco del comune in cui si svolgono quelle elezioni. Tale previsione a suo avviso non è condivisibile, poiché avrebbe come conseguenza la partecipazione di istituzioni pubbliche all'attività del partito politico.

Si prevede poi che i partiti possono rifiutare le candidature di elettori che risultino condannati per reati di corruzione, concussione e appartenenza ad associazioni di stampo mafioso. A parte che in caso di condanna vengono comunque sospesi i diritti politici, a suo giudizio non si comprende perché siano stati ignorati altri gravi reati. Infine, l'aumento del 10 per cento del rimborso elettorale per i partiti che promuovono elezioni primarie, testimonia la

tendenza ad attribuire a quelle consultazioni una funzione salvifica sotto il profilo democratico, mentre l'esperienza suggerisce che esse non si sottraggono alle tendenze oligarchiche.

Il disegno di legge n. 949, d'iniziativa del senatore Storace e di altri senatori, reca disposizioni negli stessi ambiti di materia delle altre iniziative in esame. In particolare, prevede la costituzione di un comitato di garanzia le cui decisioni in materia di scioglimento, chiusura e commissariamento delle articolazioni territoriali sono impugnabili dinanzi alla Corte d'Appello con il rito dei processi del lavoro; in proposito ribadisce la necessità di osservare una particolare cautela nel prevedere il ricorso ad organi giurisdizionali. È invece esplicito da parte sua il dissenso sull'articolo 6 di quel disegno di legge, a norma del quale le liste elettorali a qualsiasi livello territoriale sono rappresentative in eguale misura di uomini e donne. Tale prescrizione rappresenta una violazione dell'autonomia del partito, sia perché le elezioni soggiacciono di volta in volta a condizioni che possono essere assai diverse, sia perché in ragione di motivi interni ed esterni i partiti possono decidere di candidare quote diverse di uomini e donne. Inoltre, a suo avviso, l'imposizione per legge di un'uguaglianza nelle candidature, che è cosa diversa dalla parità di genere richiamata dal titolo dell'articolo, sottrarrebbe agli elettori un elemento di giudizio comparativo tra le varie liste in ordine alla loro composizione di genere.

Quanto al disegno di legge n. 42, d'iniziativa dei senatori Salvi e Villone, rileva che fra gli elementi costitutivi del metodo democratico (articolo 7) sono contemplati l'attribuzione della presidenza degli organi di garanzia a esponenti delle minoranze formalmente costituite, la temporaneità delle cariche di partito e il numero limitato dei mandati, nonché l'incompatibilità fra la partecipazione a organi esecutivi del partito e la titolarità di cariche istituzionali. Pur convenendo sull'autonomia di ciascun partito di includere prescrizioni siffatte nel proprio statuto, ritiene che si tratti di elementi che non possono essere considerati costitutivi del metodo democratico.

Il disegno di legge n. 42 stabilisce inoltre che è sempre ammesso il ricorso al giudice contro le sanzioni irrogate dagli organi del partito (articolo 10), norma che a suo avviso può dar luogo a un vasto contenzioso; inoltre, la previsione di una tutela giurisdizionale per l'eventuale violazione del metodo democratico, postula una preventiva rimodulazione dell'articolo 7 che, a suo giudizio, in alcune parti è suscettibile di forti perplessità interpretative.

Più in generale, rileva l'eccesso di trattamento giurisdizionale che emerge dal testo: il comprensibile tentativo di limitare e contrastare le tendenze oligarchiche, che caratterizzano l'intero sistema democratico, non solo in Italia, può determinare un insopportabile aggravio dell'attività giudiziaria. Del resto, a suo giudizio, le spinte degenerative non potranno arrestarsi in ragione di alcuni precetti controversi.

Si sofferma quindi sull'articolo 13 che individua nell'assemblea generale, a cui partecipano tutti gli iscritti, anche per voto telematico, l'organo rappresentativo del partito. In proposito ricorda che anche e soprattutto nel dominio del diritto pubblico il concetto di rappresentanza rinvia a un organo collegiale che riproduce in maniera ridotta, ancorché più o meno proporzionale, l'universo dei rappresentati. Pertanto, se l'organo rappresentativo include l'universo degli iscritti è difficile parlare in senso proprio di organo rappresentativo. Infatti, la cosiddetta "democrazia dei moderni" evocata da Benjamin Constant è una democrazia liberale e rappresentativa, mentre l'idea di democrazia sottesa nella configurazione di organo rappresentativo del partito di cui al disegno di legge n. 42 risponde piuttosto ai principi del contratto sociale di Rousseau. Tale interpretazione sarebbe suffragata da altri segnali presenti nel testo. In particolare, il comma 6 dell'articolo 13, prevede che l'assemblea generale degli iscritti demandi le sue funzioni a un organo più ristretto di "delegati". Vista la composizione universale dell'assemblea degli iscritti, a suo avviso, tale nozione di "delegati" risulta contrapposta a quella di rappresentanti, con la conseguenza fondamentale che questi ultimi operano senza vincolo di mandato mentre il delegato è vincolato al mandato ricevuto; considerata la complessità dei compiti dei Governi e la difficoltà di accertare la volontà degli elettori, la figura del delegato sarebbe dunque meno funzionale ai fini di una rappresentanza efficace. Allo stesso proposito, richiama l'articolo 14, che attribuisce agli organi esecutivi l'attuazione delle deliberazioni dell'assemblea generale degli iscritti, postulando un rapporto diretto e immediato tra gli aderenti e gli organi esecutivi.

Osserva che l'impianto risponde al proposito nobile e apprezzabile di contrastare le spinte oligarchiche presenti nei partiti politici; tuttavia non crede che la democrazia diretta rappresenti il buon contrario dell'oligarchia, anche se avverte che il modello della democrazia rappresentativa ha forse superato la soglia oltre la quale una autocorrezione diventa assolutamente difficile. Del resto, gli ostacoli sarebbero anche più ardui per il modello assai più rigido della democrazia diretta.

Il relatore si sofferma quindi sul disegno di legge n. 1114, d'iniziativa del senatore Del Pennino e di altri senatori. Esso prevede l'istituzione di una commissione di garanzia degli statuti e dei finanziamenti dei partiti politici per il giudizio di conformità e la registrazione degli statuti e per il controllo dei bilanci, composta da sette membri designati dai Presidenti delle Camere, dai Presidenti di organi delle supreme magistrature ordinaria, amministrativa e contabile, nonché dai Presidenti del Consiglio nazionale forense e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti. L'esistenza della suddetta commissione, a suo avviso, dovrebbe indurre a prevedere il deposito presso di essa degli elenchi nazionali degli iscritti ai partiti, anziché prescrivere la consegna degli elenchi territoriali presso le cancellerie dei tribunali competenti per territorio, che implica il coinvolgimento dell'ordine giudiziario in un passaggio della vita interna dei partiti.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che le elezioni primarie possono essere previste quando la legge elettorale non prevede l'uso del voto di preferenza, mentre quando non si prevedono elezioni primarie gli statuti debbono introdurre esplicite garanzie per le minoranze nella formazione delle liste. Si prevede anche la partecipazione alle primarie di cittadini non iscritti al partito (articolo 15) e un meccanismo di proclamazione dei candidati designati che sembra riferirsi specificamente al sistema elettorale previgente (articolo 25).

Il disegno di legge n. 1114, tuttavia, affronta questioni che attengono al regime finanziario dei partiti, al loro finanziamento, alla disciplina della propaganda e ad altri aspetti, che sono disciplinati da norme contenute in fonti normative diverse e che dovrebbero essere ricondotte a un testo unico da emanarsi con decreto legislativo. A suo avviso, se si intende mantenere un legame specifico e puntuale dell'intervento legislativo con l'articolo 49 della Costituzione, sarebbe preferibile distinguere i due diversi ambiti, ferma l'esigenza di conservare un nesso attraverso il ruolo della commissione di garanzia.

Riferisce alla Commissione, quindi, che il senatore Vitali gli ha cortesemente messo a disposizione un documento destinato a tradursi in un nuovo disegno di legge d'iniziativa dello stesso senatore Vitali e di altri senatori. Esso presuppone che il riferimento dell'articolo 49 ai "cittadini" rappresenti una garanzia per questi ultimi e non un'esclusione degli stranieri dal novero dei soggetti che possono associarsi, per cui l'iscrizione dello straniero è una libertà di fatto suscettibile di essere liberamente disciplinata dal legislatore ordinario. Ad avviso del relatore, non è facile convenire con tale conclusione: la libera associazione per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale è propria anche di agenzie politiche ulteriori e diverse dal partito, come i gruppi di interesse e di pressione, i sindacati, i movimenti. Tali enti si distinguono dal partito in quanto solo quest'ultimo compete alle elezioni direttamente, non solo per esprimere domande politiche ma per conquistare l'esercizio diretto del potere politico, compresa l'espressione di rappresentanti nelle istituzioni. Dunque, l'articolo 49 è in dipendenza logica e teorica dall'articolo 48, che definisce elettori i cittadini, compresi quelli residenti all'estero, sottolineando che solo la cittadinanza nazionale (e non anche, ad esempio, la cittadinanza europea) conferisce i diritti elettorali. Osserva, inoltre, che l'ammissione al partito politico di soggetti stranieri potrebbe implicare il paradosso di un partito in cui solo una minoranza sia titolare dell'elettorato attivo e passivo, mentre la maggioranza di stranieri potrebbe definire l'orientamento politico. La *ratio* della democrazia sia antica che moderna, a suo giudizio, è in associazione con la cittadinanza nazionale, poiché la funzione del partito è strettamente connessa all'elettorato attivo e passivo, visto che non può svolgersi altrimenti e diversamente, a differenza di quanto accade per i gruppi di pressione e di interesse, per i sindacati e per i movimenti.

In proposito osserva anche che la contribuzione fiscale rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente ad assicurare lo *status* di cittadino, come testimonia l'esperienza dei cittadini italiani che contribuiscono all'erario di altri Paesi in cui risiedono ma che non per questo ne assumono la cittadinanza.

Rammenta poi che il documento del senatore Vitali precisa che l'adozione e la pubblicazione dello statuto del partito costituiscono un onere che condiziona la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici, ma non un obbligo, per cui il mancato adempimento non inciderebbe sull'esistenza del partito e sulla sua operatività. Dunque il partito rimane una associazione non riconosciuta, in linea con la prassi interpretativa e con la sottesa esigenza di garantire l'autonomia di questa peculiare formazione sociale, un'impostazione rispetto alla quale il relatore dichiara la propria preferenza. Ricorda che la proposta del senatore Vitali stabilisce i contenuti necessari dello statuto, in analogia alle altre iniziative in esame, tra cui un tendenziale riequilibrio di genere e la promozione di elezioni primarie quando la legge elettorale non preveda il voto di preferenza o il voto di collegio uninominale. In proposito, esprime perplessità sull'opportunità di ammettere alle elezioni primarie anche coloro che non sono iscritti al partito.

Dà conto anche di una disposizione contenuta in quel documento, che regola le procedure per il finanziamento diretto dello Stato ai partiti, che si riduce progressivamente in considerazione del contributo volontario versato dai contribuenti ed esclude forme aggiuntive di finanziamento, e di un'altra, che istituisce l'autorità garante delle disposizioni di legge concernente i partiti, composto da tre membri designati dai Presidenti delle Camere.

Conclude sottolineando i principi ispiratori della sua impostazione delle questioni trattate nelle proposte in esame: anzitutto l'autonomia dei partiti, la cautela nel coinvolgimento delle istituzioni pubbliche in attività e vicende dei partiti politici, la limitazione dei passaggi burocratici e del contenzioso, la consapevolezza che un nuovo regime giuridico dei partiti non sarebbe risolutivo della crisi della democrazia rappresentativa e delle tendenze oligarchiche, la non adesione a proposte di irrigidimento della disciplina per assicurare un equilibrio di genere.

Il **PRESIDENTE** ringrazia il relatore per l'illustrazione dettagliata delle iniziative legislative in titolo, connotata da un notevole spessore scientifico. Ritiene opportuno dedicare ampio spazio al dibattito sull'argomento a cui annette grande rilievo per il funzionamento della democrazia. Successivamente la Commissione potrà convenire sulle procedure più idonee da adottare per il seguito dell'esame.

Il senatore **STORACE** (AN) ringrazia il relatore per l'impegno che traspare dall'ampia relazione che tuttavia, a suo avviso, ha privilegiato i contenuti delle proposte presentate da senatori della maggioranza. Rileva, inoltre, che il relatore ha espresso severe critiche all'impostazione dei disegni di legge in esame e il dubbio circa la necessità di un'attuazione piena dell'articolo 49 della Costituzione. Pertanto, a suo avviso si pone la questione di quale prospettiva abbia il seguito dell'esame.

Il relatore **FISICHELLA** (Ulivo) si rammarica per il richiamo del senatore Storace circa una carenza di attenzione da parte sua ai disegni di legge di senatori dell'opposizione, in particolare, ritiene, il disegno di legge n. 949, dello stesso senatore Storace. Osserva che tale impressione può essere dovuta alla circostanza che quella iniziativa presentava un numero minore di profili su cui il relatore ha espresso riserve. Assicura di non aver misurato i propri commenti alla stregua dell'appartenenza dei proponenti alla maggioranza o all'opposizione, ma esclusivamente in ragione di valutazioni scevre da ogni pregiudizio e fondate sulle sue personali convinzioni e sullo studio accurato dell'argomento.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*Omissis*

*La seduta termina alle ore 13,10.*