

L'ATTO D'ACCUSA

PARTITI, ARTICOLO 49 PRIVO DI ATTUAZIONE

di Felice Besostri*



Un Parlamento eletto in base a una legge dichiarata incostituzionale si sente legittimato a deformare una Costituzione che ora dobbiamo difendere dal più grave attacco ai suoi principi Sulla mancata attuazione della norma relativa alle forze politiche pesa anche la responsabilità dei partiti di sinistra che non hanno considerato la cosa come un' esigenza prioritaria

La nostra Costituzione, che presto dovremo difendere dal più grave attacco mai sferrato ai suoi principi, è esemplare anche per la lingua con cui è scritta: Art. 49-“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Nessun altro articolo, a mio avviso, è stato male interpretato e disatteso dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Alla sua redazione e approvazione ha contribuito in maniera determinante il socialista Lelio Basso, lo stesso che ha avuto il merito di redigere il secondo comma dell’art. 3 Cost., “E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto, la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori¹ all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.” I partiti politici sono una forma-

zione sociale, che hanno un ruolo centrale nel nostro sistema costituzionale in forza dell’art. 2 Cost.² La mancata attuazione di previsioni costituzionali riguarda anche i sindacati secondo l’art. 39 Cost., che opportunamente precisava che “E’ condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.” Purtroppo in un Paese intriso di spirito causidico, invece di interpretare congiuntamente le disposizioni comuni a partiti e sindacati si contrappose “con metodo democratico” a “ordinamento interno a base democratica”. Il metodo democratico era soddisfatto dalla mera pluralità dei partiti, concorrenti in libere elezioni democratiche, per di più garantite da una legge elettorale proporzionale³, che consentiva a tutti di essere rappresentati.

Nella mancata attuazione dell’art. 49 Cost. i partiti di sinistra hanno una responsabilità, innanzi a tutto per non averla individuata come prioritaria, benché non

L' ATTO D' ACCUSA

sono mai mancati disegni di legge al riguardo, ripresentati ad ogni inizio di legislatura da deputati come Valdo Spini. Sotto sotto, vi era il timore che, attraverso una regolamentazione dei partiti vi fosse un loro controllo anche politico sulle loro finalità. Nella Repubblica Federale Tedesca infatti si cominciò con l'interdire nel 1951 la FDJ (Libera Gioventù Tedesca), nel 1952 la neonazista Sozialistische Reichspartei (Partito Socialista del Reich) per arrivare al KPD Verbot, divieto del Partito Comunista di Germania, un partito che nelle prime elezioni del Bundestag nel 1949 con il 5,7% e 1.361.706 voti era il quarto partito con 15 deputati. L'Italia come la Germania era un paese dove particolarmente acuta era la tensione della contrapposizione Est-Ovest, Nato-Patto di Varsavia, ma nella nostra Costituzione non vi era norma analoga all'art. 9, c.2 GG (Legge Fondamentale), che recita "Le associazioni, i cui scopi e le cui attività contrastino con le leggi penali, o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione fra i popoli, sono proibite" ovvero all'art. 21, c. 2 GG, che affida al Tribunale Costituzionale Federale la dichiarazione di incostituzionalità di un partito politico pericolo per l'ordinamento democratico o per l'esistenza della RFT. Il nostro art. 54, c. 1 Cost., con l'obbligo di tutti i cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, non era base suf-

ficiente per proibire partiti politici, come il secondo comma non ha impedito che cariche pubbliche fossero ricoperte da persone senza onore, come è cronaca anche recente. I partiti maggiori godevano di ottima salute come numero di iscritti e consenso elettorale⁴, pur nella divisione di ruoli tra i partiti di opposizione, che peraltro erano insediati in amministrazioni comunali e provinciali, e partiti di maggioranza. Fin dall'inizio l'art. 49 Cost. fu oggetto di critiche come il fondamento della "Partitocrazia" intesa come "Predominio dei partiti, in quanto organizzazioni autonome e monopolistiche, che tendono a sostituirsi al Parlamento nella determinazione della vita politica dello stato e che estendono la loro influenza in ogni campo della vita di una collettività." Il termine fu reso popolare da Giuseppe Maranini che ne fece uso fino dal 1949, ma per i partiti non suonò alcun campanello di allarme. L'errore di Maranini e dei censori della partitocrazia è stato quello di confondere "Die real-existierenden Parteien", i partiti realmente esistenti, con quelli prefigurati dall'art. 49 Cost.: non è il primo né unico caso di problemi provocati per noi della sinistra socialista e comunista da un "real-existierende" a un nostro ideal-immaginario modello (societario). L'art. 49 Cost. andava invece attuato con una legge organica proprio per evitare la loro degenerazione, tipica di ogni associazione retta da un'oligarchia, che si rin-

L'ATTO D'ACCUSA

nova per cooptazione e che dà vita ad una nomenklatura.

A mio avviso un momento di svolta importante nella vita dei partiti politici è stato determinato dall'inizio del finanziamento pubblico, introdotto dalla legge del 2 maggio 1974 n. 195 approvata, miracoli del bicameralismo paritario, in soli 16 giorni. Un tentativo di calmare l'opinione pubblica per scandali di finanziamento illecito, cui, peraltro il finanziamento pub-

blico non pose fine. La reazione fu una richiesta referendaria dei liberali dell'autunno 1974, fallita per il mancato raggiungimento delle 500.000 firme. Nel giugno 1978 si celebra il referendum chiesto dai radicali, che non raggiunse la maggioranza dei sì, fermi al 43,6%, probabilmente per l'abbinamento al referendum sulla legge Reale, ma un segno di frattura con l'opinione pubblica era chiara: i partiti che avevano invitato a votare NO,

teoricamente rappresentavano il 97% dell'elettorato. Lo scampato pericolo indusse i partiti a raddoppiare il contributo pubblico con la legge n. 659 del 18 novembre 1981. La consapevolezza di cambiare l'orientamento era presente nella classe politica, non ancora ridotta a casta e la prima delle Commissioni Bicamerali, quella presieduta dall'on. Aldo Bozzi (1983-1985) aveva proposto di aggiungere all'art. 49 Cost. un secondo comma dedicato proprio al finanziamento pubblico che avrebbe così recitato: "La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pub-



Come si divide l'Italia tra Repubblica e Monarchia

L' ATTO D' ACCUSA

blico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento"⁵. Non se ne è fatto nulla. Continuano gli scandali e l'intreccio sempre più stretto di partiti al governo con le imprese pubbliche con posizioni assicurate anche ad esponenti dell'opposizione, come negli affidamenti di lavori pubblici un quota alle cooperative è garantita.

Il 17 febbraio 1992 scoppia Tangentopoli- Mani Pulite un terremoto politico, i cui effetti non sono stati ancora digeriti dal nostro Paese in attesa della pietra tombale della revisione costituzionale. In tale contesto il referendum dei radicali dell'aprile 1993 avrebbe avuto un esito scontato: il 90,3% dei voti espressi è a favore dell'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti. Per nulla impressionati i partiti attraverso i loro parlamentari rispondono con la legge n. 515 del 10 dicembre 1993, che aggiorna i "contributi alle spese elettorali", come se fossero una cosa diversa dal finanziamento ai partiti politici. Un fondo destinato ad aumentare perché calcolato, da ultimo, con € 5 per ogni elettore iscritto. Una vera e propria truffa in quanto i voti effettivamente ricevuti non giocano alcun ruolo, se non per determinare la percentuale della torta, e nessuna documentazione fiscalmente regolare deve essere allagata. Il rimborso spetta per elezioni regionali, nazionali ed europee sia pure collegata a parametri differenti per le elezioni

politiche nazionali ad una percentuale dei voti validi, l'ultima un mero 1%, mentre per le elezioni regionali ed europee il requisito era quello di avere almeno un eletto. Questa era una norma pensata per dare "rimborsi" anche a chi non avesse raggiunto la percentuale prevista per le elezioni politiche: in effetti all'epoca le leggi elettorali regionali ed europee erano assolutamente proporzionali: il parlamentare europeo poteva scattare con meno dell'1%. Con le nuove leggi elettorali viene, invece, posta una soglia d'accesso in genere il 4%, progressivamente in tutte le regioni e per le europee con la legge n. 10 del 20 febbraio 2009 in via definitiva per le elezioni 2009 e 2014, con l'effetto paradossale che le liste che non raggiungono la soglia, pur avendo partecipato alle elezioni e sostenuto spese, non ricevono alcun rimborso, anzi paradossalmente gli elettori che hanno votato per loro contribuiscono con 5 euro a testa a finanziare i partiti avversari.

Come detto i finanziamenti sono determinati dagli elettori iscritti e non dai votanti, che sono in costante diminuzioni, il record si è raggiunto nelle elezioni regionali dell'Emilia Romagna del 2014 con meno del 38%. Quando si parla di partiti non si distingue tra partiti dell'establishment, cioè presenti nelle istituzioni e nuove formazioni. Con effetti paradossali perché grazie ai meccanismi premiali per le coalizioni vincenti possono eleggere un consigliere,

L'ATTO D'ACCUSA

quindi essere rimborsate, formazioni politiche con percentuali infime, anche inferiori al 1% ed essere escluse dalla rappresentanza e dal rimborso liste con percentuali vicine al 5%. La questione di questa disparità di trattamento (l'Italia è l'unico caso in Europa in cui soglia di accesso alla rappresentanza e al rimborso coincidano⁶) è stata sollevata davanti alla giustizia italiana finora senza successo.

Altra discriminazione tra partiti esistenti e nuovi soggetti è quella della necessità di raccogliere firme di elettori per la presentazione di liste, nelle regioni c'è la massima varietà si va dalla presentazione da parte di un solo consigliere uscente (Sardegna e Puglia) al patrocinio di gruppi consiliari corrispondenti a liste presentatesi alle elezioni precedenti ovvero formatesi in coincidenza della verifica dei presupposti per lo scioglimento anticipato (Lombardia). Per dare un'idea delle discriminazioni per presentarsi alle elezioni della Regione Lombardia, meno di 10 milioni di abitanti, occorrono 10 volte di più firme, di quelle necessarie per candidarsi nel Land Nordrhein-Westfalen, con poco meno di 20 milioni di abitanti, dove ne bastano 1.000 e solo per chi non sia un partito registrato. La discrezionalità del legislatore che ha prodotto leggi elettorali, come il Porcellum del dicembre 2005⁷, dichiarato incostituzionale soltanto nel gennaio 2014, è un tabù per la nostra giurisprudenza, anche grazie ad

un'interpretazione estensiva dell'autodichia, prevista dall'art. 66 Cost.⁸, delle SS.UU. della Suprema Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, estesa persino alle operazioni elettorali preparatorie, malgrado le previsioni dell'art. 44, c. 2 lett. d) della legge n. 69/2009, che finalmente assoggettava al controllo giurisdizionale le operazioni elettorali preparatorie per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica.

Allo stato un Parlamento eletto con una legge incostituzionale è autorizzato a deformare la Costituzione e a tenere in non cale la sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale approvando in violazione dell'art. 72 Cost.⁹ una legge, come la n. 52 del 6 maggio 2015, il cosiddetto Italikum, mentre sarebbe stato meglio un Germanicum o un Gallicum. Una visita all'estero è necessaria per affrontare la riforma dei Partiti, per esempio come limite alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale, si potrebbero recepire i principi della sentenza 23 aprile 1986 nella causa 294/83, Parti écologiste «Les Verts» contro Parlamento Europeo della Corte di Giustizia CE. Da noi l'Europa, ridotta a UE, è sempre invocata come limite alle nostre decisioni, ma provate ad introdurre disposizioni come l'articolo 10, paragrafo 4¹⁰, del Trattato sull'Unione europea e dall'articolo 224¹¹ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e forme di finanziamento come quelle previste dal regolamento (CE) n.

2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003.

Queste mie riflessioni potrebbero sembrare eccentriche rispetto all'oggetto della rivista, ma non si può, a mio avviso, affrontare l'attuazione dell'art. 49 Cost. senza tener conto delle leggi elettorali e della tutela giudiziaria degli iscritti ai partiti. I soggetti da tutelare non sono i partiti, ma i cittadini che hanno il diritto di associarsi. L'invasione ed occupazione delle istituzioni da parte dei partiti politici non si combatte stabilendo le incompatibilità generalizzate della proposta in discussione, di cui approvo, invece, in pieno gli artt. 1 e 2. Bisogna distinguere tra cariche esecutive e rappresentative nei Partiti e tra rappresentanza e governo nelle istituzioni e farei maggiore attenzione alle imprese pubbliche o che gestiscono servizi pubblici in regime di concessione. Per evitare incrostazioni a mio avviso è meglio porre in generale limiti temporali di esercizio di funzioni pubbliche anche elettive e garantire l'assoluta trasparenza in ogni nomina o elezione a funzioni pubbliche o fatta da istituzioni od organi pubblici, comprese le nomine in Corte Costituzionale o nel CSM, per le quali occorre che ci siano almeno candidature prima della libera scelta da parte del Parlamento.

Ci sono paesi democratici e in cui la democrazia non è in pericolo dove il leader del Partito è anche il candidato a premier o cancelliere, penso alla Gran

Bretagna, alla Germania o alla Spagna. In Italia il pericolo non è quello della coincidenza tra Primo Ministro e segretario di un partito, il PD tanto per fare un esempio a caso, ma una legge che premia una minoranza, che consente ad un segretario di partito di nominare, anche a dispetto degli elettori una quota dei parlamentari, che un partito non rappresentativo della maggioranza degli elettori controlli il Parlamento e quindi la stessa elezione degli organi di garanzia. Il pericolo non è il cumulo degli incarichi di partito e di governo, ma che il governo controlli il procedimento legislativo, anche contro il parlamento. Il pericolo è la scomparsa della divisione dei poteri, con un peso preponderante assegnato all'esecutivo e premi di maggioranza assegnati in base al consenso dei candidati al vertice esecutivo, come il Sindaco o il Presidente di Regione, invece che delle liste, che ne beneficiano. I pericoli non dipendono dalla coincidenza tra incarico di partito e di governo, ma dalla violazione dell'art. 54 Cost. di quelli che scelgono la disciplina di partito, invece di rispettare l'art. 67 della Costituzione. i pericoli per la democrazia sono nel comportamento di quei partiti che hanno scelto le elezioni di secondo grado, come nelle Province e Città Metropolitane, per sapere chi governerà la sera prima delle elezioni e che per tranquillità loro sono arrivati a presentare LISTE DI CONSIGLIERI PROVINCIALI O ME-

L'ATTO D'ACCUSA

TROPOLITANI PARI AL NUMERO DEI POSTI DA RICOPRIRE. In queste condizioni non è un rimedio che nessuno di loro sia iscritto ad un partito o che si dimetta un minuto dopo. Non ho parlato delle normative sui partiti introdotte in modo disorganico da Monti,¹² da Letta¹³ o da Renzi¹⁴ sarebbe stato una perdita di tempo. Il senso è chiaro dare ai poteri economici e finanziari il controllo dei partiti attraverso i finanziamenti e di far prosperare le Fondazioni legate a questo o a quell'altro esponente politico.

**Garante della Fondazione Basso, avvocato, capogruppo DS nella Commissione Affari Costituzionali del Senato nella XIII legislatura, Docente di Diritto Pubblico Comparato, Scienze Politiche, Un. degli Studi di Milano (A.A. 2004/2005-A.A.2009/2010), responsabile Gruppo Giuridico Avvocati del Coordinamento Democrazia Costituzionale, membro del Comitato per il NO al referendum costituzionale*

¹Logico completamento dell'art. 1 c. 1 Cost. "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro" e presupposto dell'art. 4 Cost. che definisce il lavoro come diritto da rendere effettivo per ogni cittadino e pertanto non c'è contrapposizione tra lavoratore e cittadino, che sono il popolo, cui spetta la sovranità.

²"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

³In effetti in Italia non abbiamo mai avuto un si-

stema proporzionale puro. Basta citare le vicende dello PSIUP che nelle elezioni del 1972, le prime elezioni anticipate italiane, con lo 1,94% e 648.591 voti non elesse nessun deputato, mentre il PRI con il 2,86 % e 954.357 voti ben 15, per non parlare dei 3 della SVP con lo 0,46% e 153.674 voti.

⁴Nelle elezioni italiane del 1953 il PCI aveva il 22,60%, 6.120.809 voti e 143 seggi, mentre nelle coeve elezioni tedesche il KPD era precipitato al 2,2%, 607.860 voti e 0 seggi.

⁵Così il nostro art. 49 Cost. sarebbe stato analogo all'art. 21, c. GG della RFT "I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro patrimoni"

⁶In Germania la soglia di accesso alla rappresentanza è del 5%, mentre per il rimborso alle spese elettorali documentate è sufficiente lo 0,5%.

⁷La legge 21 dicembre 2005, n.270, con cui si sono svolte le elezioni del 2006, 2008 e del 2013.

⁸Non a caso non toccato dalla pur amplissima revisione costituzionale del ddlc Renzi-Boschi.

⁹Tre voti di fiducia alla Camera dei Deputati e non completamento della fase referente al Senato.

¹⁰TUE art. 10, par.4 " I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione."

¹¹TFUE art.224 "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 10, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento"

¹²Legge 6 luglio 2012, n. 96.

¹³Testo coordinato con la legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 13 del D.L. 28 dicembre 2013, n. 149 in G. U. 26 febbraio 2014, n. 47.

¹⁴Legge 27 ottobre 2015, n. 175.