

delle belle. Perché si tratta soltanto del principio: della partenza di un grande viaggio, in cui il *sensus Christi* guiderà la Chiesa Cattolica ineluttabilmente, anche se *pedetentim e pedetemptim*, attraverso cautele e tentativi».

4. *Ivi*, p. 8.

5. È questo un filone di studi non troppo frequentato dalla storiografia nostrana. In Francia una sensibilità molto spiccata allo specifico apporto delle spiritualità e delle teologie è al centro del fecondo percorso di Étienne Fouilloux. Al riguardo cf. Annette Becker, Frédéric Gugelot, Denis Pelletier et Nathalie Vier-Depaule (sous la direction de), *Écrire l'histoire du christianisme contemporain*. Autour de l'œuvre d' Étienne Fouilloux, Paris, Éditions Karthala, 2013, 446 p. Non stupisce pertanto che, pur con differenze di formazione e d'impianto metodologico Fouilloux abbia avuto modo di collaborare a lungo con Alberigo e la scuola bolognese, curando l'edizione francese della Storia del Vaticano II.

6. G. Alberigo, *Vita...*, cit., p.11.

7. *Ivi*, pp. 13-14.

8. *Ivi*, p. 14. Salvo diversa indicazione, anche in seguito, il corsivo all'interno delle citazioni è mio.

9. *Ibidem*. Affermazione che viene ripresa e chiarita da Alberigo: «Se i momenti cruciali e creativi della vita di Roncalli riguardano tempi determinati e ambiti specifici, è indubbio che la sua elezione a vescovo di Roma, e perciò papa della chiesa cattolica, costituisce un evento ben più rilevante che il compimento di una carriera. Quegli ultimi cinquantacinque mesi riepilogano, inverano e trasfigurano tutta la vita precedente, ne sono il coronamento, ma anche l'esaltazione e la verifica. Tra il Roncalli dei decenni 1881-1958 e Giovanni XXIII c'è, a un tempo, una continuità sostanziale, una coerenza innegabile, una corrispondenza puntuale e consapevole e una novità qualitativa che svela spessori della pietà, della cultura, dell'intelligenza storica che forse neppure lo stesso Roncalli era del tutto cosciente fino a quel momento di possedere». *Ivi*, p. 15.

10. *Ivi*, p. 12.

11. *Ibidem*. Appena prima Alberigo scrive: «Di fronte a questo evento viene spontanea la domanda: perché la gente, tutta la gente, credenti o no, ha prestato fede alle parole di misericordia e di pace pronunciati in vita da Giovanni XXIII e ha vissuto la sua morte come momento di dolore e insieme di salvezza, che toccava tutti gli uomini? Non vi è che un'unica risposta: perché nella sua luminosa trasparenza gli uomini e le donne ritrovavano il volto misericordioso di Dio, e nel cuore di quel papa sentivano con immediatezza la presenza dell'amore del Padre. Colui che era per ruolo istituzionale papa della Chiesa cattolica, per grazia appariva agli occhi di tutti immagine vivente del buon pastore».

12. *Ibidem*. Le osservazioni di Alberigo sembrano acquistare un suono particolarissimo, d'attuale pertinenza storiografica, anche oggi, all'indomani della scelta "pubblica" e mite di Benedetto XVI, papa teologo, - che il giorno dell'elezione a successore di Pietro si era presentato a Roma e al mondo come "umile lavoratore nella vigna del Signore" - di rinunciare al pontificato come evento e segno che già in se stesso cambia e riforma la chiesa. Al riguardo cf. Roberto Rusconi, *Il gran rifiuto. Perché un papa si dimette*, Brescia, Morcelliana, 2013, 160 p.

13. G. Alberigo, *Vita...*, cit., p.13.

14. *Ibidem*.

15. *Ivi*, p. 14.

16. *Ibidem*.

17. *Ivi*, pp. 14-15.

18. *Ivi*, p. 15.

## ARGOMENTI

*Presentata una proposta di legge alla Camera dei Deputati*

# La necessità di una radicale riforma dei partiti

Gregorio Gitti, Paolo Vitelli

*L'on. Gregorio Gitti, promotore della rivista «Città & Dintorni», ha presentato l'8 luglio 2013 insieme all'on. Paolo Vitelli la proposta di legge n.1325 avente per oggetto "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti e movimenti politici e di disciplina delle forme di finanziamento della politica. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti e movimenti politici, dell'attività politica e delle campagne elettorali". Si pubblicano di seguito ampi stralci della relazione che accompagna la proposta di legge. Il testo della proposta di legge può essere scaricato [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0007050.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0007050.pdf)*

Con il riconoscimento esplicito della funzione, propria ed esclusiva, dei partiti – concorrere a determinare la politica nazionale – l'articolo 49 della Costituzione ha reso quello italiano un caso assolutamente originale nel panorama costituzionale dell'epoca: Italia e Germania, infatti, quali Paesi della «seconda ondata» di democratizzazione, hanno costituito i primi casi di costituzionalizzazione dei partiti. A differenza, però, del caso tedesco, i Costituenti

italiani, pur tentando anch'essi di rompere con la tradizione liberale di sostanziale impermeabilità al fenomeno partitico, non riuscirono ad affermare esplicitamente la natura costituzionale dei partiti, dando così luogo alle incertezze interpretative che ancora affliggono l'articolo 49. Fu soprattutto lo specifico contesto storico in cui l'articolo 49 venne formulato a non consentire l'emanazione di una disciplina costituzionale più avanzata: un

contesto fortemente condizionato dall'approssimarsi della guerra fredda e da una forte polarizzazione ideologica, contraddistinta dalla diffidenza, soprattutto da parte comunista, verso ogni forma di controllo gestito dal potere pubblico e con il conseguente diffuso sospetto che una qualsiasi disciplina sui partiti potesse offrire armi legali all'avversario.

La sintesi più efficace di quanto accadde allora è quella espressa dalla formula *conventio ad excludendum* (Elia, 2010): essa esprime quel patto politico stretto tra i maggiori partiti italiani che, alla vigilia del 1948, sostituì la regolazione costituzionale dei partiti. Uno dei nodi del dibattito costituente, infatti, riguardava i cosiddetti partiti antisistema. De Gasperi, insieme ad altri, si oppose all'eventualità di norme che ne definissero illegittime le finalità politiche, in quanto troppo pericolosi sarebbero potuti essere gli effetti destabilizzanti sul precario equilibrio post-bellico. [...] Dunque, nonostante che l'articolo 49 avesse inserito i partiti in un circuito di funzioni di rilevanza costituzionale, gli stessi hanno continuato a venire qualificati nell'ambito delle associazioni non riconosciute. Il risultato è quella contraddizione che perdura ancora oggi: il potere di fatto dei partiti è andato sempre più ampliandosi senza che venisse efficacemente regolato dalle norme, mantenendosi, anzi, sostanzialmente

al riparo da ogni tentativo di controllo sulla base di una concezione ottocentesca dell'idea di partito. La contraddizione è stata ulteriormente acuita dalla prima legge sul finanziamento pubblico (legge 2 maggio 1974, n. 195). Per un quarto di secolo i partiti erano riusciti a sostenere le proprie attività e i propri apparati con le quote associative ma anche con una molteplicità di fonti, spesso occulte, sino a quando, sull'onda dell'ennesimo scandalo generato dall'assoluta opacità del regime di finanziamento della politica (il cosiddetto «scandalo dei petroli»), gli onorevoli Piccoli, Mariotti, Cariglia e Reale presentarono un disegno di legge al riguardo, approvato rapidamente e con poche opposizioni in Parlamento. Da allora i partiti italiani hanno potuto accedere ai contributi pubblici senza che ciò abbia comportato alcuna reale contropartita in termini di trasparenza nell'allocazione delle risorse e di contenimento della spesa politica. Oggi il contesto storico è profondamente mutato e la polarizzazione ideologica ha lasciato il posto a una frammentazione partitica che risponde a criteri assai meno nobili di quelli delle grandi ideologie post-belliche. Progressivamente i partiti hanno perso la loro funzione di intermediazione tra società e istituzioni, di fatto coincidendo sempre più con queste ultime e riuscendo sempre meno a rappresentare i cittadini. L'attuale

crisi dei partiti, quindi, è prima di tutto una crisi di legittimità e di rappresentatività, che ha raggiunto proporzioni allarmanti: i sondaggi registrano nell'opinione pubblica un crollo della fiducia verso i partiti a percentuali del 4-5 per cento. Lo sforzo legislativo da compiere, dunque, è molto più articolato e coraggioso dei meri ritocchi normativi, spesso disordinati, che periodicamente sono stati approvati dal Parlamento italiano, ed esige una modalità completamente nuova di affrontare l'intero problema. Che oggi sia diventato prioritario occuparsi della riforma dei partiti lo dimostra lo stallo decisionale che ha bloccato l'Italia negli ultimi vent'anni, durante i quali la macchina politica non ha saputo produrre, a parte limitatissime eccezioni, alcuna riforma significativa. Il risultato è sotto gli occhi di tutti. Eppure, tentativi di riforma non sono mancati in Italia: negli ultimi 15 anni sono state presentate in Parlamento 44 proposte di legge per una disciplina complessiva dei partiti. Nessuna, tuttavia, è arrivata anche solo al dibattito in Assemblea: si è trattato, infatti, dell'iniziativa di singoli parlamentari, ai quali, di fatto, è servita per ottenere un po' di visibilità senza coinvolgere, e tanto meno impegnare, i partiti di appartenenza. Di fatto, questi ultimi non hanno mai dimostrato alcuna seria volontà di avviare una riforma di se stessi, preferendo accordarsi

opacamente tra loro su mere leggi di cassa, in cambio distogliendo l'attenzione pubblica dall'utilità di una regolazione più generale e complessiva del sistema partitico. In altre parole, il «quanto» ha oscurato il «cosa», con una sorta di convergenza inconsapevole tra partiti ed elettori: i primi hanno finto di limitarsi nel «quanto» in cambio del disinteresse dei secondi sul «cosa». Da questo punto di vista, anche i cittadini hanno una parte di responsabilità, essendosi fermati alla semplice denuncia dei costi della politica senza sforzarsi di capire la questione più in profondità e senza allargare la visuale a quanto avviene in altri Paesi europei, dove proprio la regolazione dei partiti è diventata oggetto di attenzione anche di organismi sovranazionali. Tra quest'ultimi, uno dei più attivi in materia è il *Group of States against Corruption* (GRECO), costituito in seno al Consiglio d'Europa nel 1999. Il GRECO, che raccomanda da tempo a ogni Stato membro dell'Unione europea l'adozione di una legge sui partiti come pilastro essenziale di un'efficace politica anti-corruzione, nel marzo del 2012 ha presentato un nuovo Rapporto di valutazione dell'Italia: esso costituisce un'ottima base, in prospettiva comparata, per avviare anche in Italia una buona riforma dei partiti. Tra poche settimane, oltretutto, l'Italia sarà chiamata a rispondere su quanto fatto in merito alle raccomandazioni

elencate nel suddetto Rapporto GRECO e rischia seriamente di arrivare impreparata alla scadenza. Il primo passo da compiere in un percorso riformatore serio è fare pulizia dei tanti luoghi comuni che hanno inquinato sin qui la discussione sui partiti. Non è vero, ad esempio, che i finanziamenti pubblici ai partiti costituiscono un'anomalia italiana: non solo essi sono previsti in tutte le democrazie europee, con l'eccezione parziale del Regno Unito, ma si attestano su importi cospicui. [...] In base agli studi del GRECO, i contributi pubblici costituiscono una quota percentualmente rilevante delle entrate complessive dei partiti: il 90 per cento in Grecia, 85 per cento in Belgio, 80 per cento in Svezia, 75 per cento in Danimarca e 70 per cento in Irlanda e Norvegia, oscillando tra l'80 e il 95 per cento in Spagna, l'80 e il 90 per cento in Polonia, il 70 e il 90 per cento in Portogallo, il 70 e l'80 per cento in Finlandia. I partiti italiani, nel 2012, hanno avuto finanziamenti pubblici pari all'82 per cento delle loro entrate totali, e quindi sostanzialmente in linea con le percentuali europee. Un altro luogo comune è che i contributi pubblici nelle altre democrazie europee finanzino solo le spese elettorali: non è così, ad esempio, né in Francia né in Spagna, mentre in Germania i rimborsi elettorali sono stati, anzi, sostituiti, nel 1992, dal finanziamento dell'attività politica ordinaria.

Dunque, se è vero che proporre l'abolizione del finanziamento pubblico della politica è sicuramente molto popolare, occorre avere il coraggio di affermare che è solo facile demagogia. Il finanziamento pubblico, infatti, è una delle condizioni per mantenere quel pluralismo politico che è la base di ogni democrazia: quello che va eliminato è, piuttosto, lo sperpero di denaro pubblico, l'opacità della gestione finanziaria e l'inefficienza decisionale dei partiti. Una riforma seria di questi ultimi deve svilupparsi lungo le tre dimensioni impiegate dal GRECO e da altri autorevoli organismi internazionali: disciplina giuridica dell'organizzazione «partito», regolazione del finanziamento sia pubblico che privato dei partiti, controllo del potere di nomina. In particolare: a) l'organizzazione partito deve basarsi sui principi di democrazia interna, come di seguito declinata:

- registrazione dei partiti come associazioni riconosciute;
- iscrizione dei partiti in un apposito registro e pubblicazione dei loro statuti;
- carattere federale del partito, al fine di garantire piena rappresentatività territoriale;
- *membership* aperta non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche e alle associazioni non riconosciute, in un'ottica che sia federale non solo geograficamente

ma anche tematicamente;

- definizione di un contenuto minimo degli statuti a garanzia della certezza della trasparenza nei processi decisionali interni;
- definizione di un contenuto minimo del metodo democratico interno a garanzia della delega rappresentativa dal basso e del coinvolgimento degli iscritti;
- tutela del pluralismo attraverso il riconoscimento formale delle minoranze;
- piena rappresentatività generazionale e di genere;
- deposito dell'anagrafe degli iscritti, con le opportune tutele di *privacy*, e tutela giurisdizionale dei diritti degli iscritti;
- disciplina legislativa del ricorso eventuale, e non obbligatorio, alle elezioni primarie, con conseguente costituzione dell'albo degli elettori;
- b) il finanziamento della politica deve prevedere:
  - il varo di un testo normativo unico, organico e comprensibile;
  - il finanziamento pubblico come una delle fonti di entrata, non esclusiva, e strutturalmente legata al livello di quote di iscrizione e di finanziamenti privati raccolti dal partito (il cosiddetto *matching funds*);
  - il finanziamento pubblico solo a parziale copertura delle spese sia elettorali sia legate all'attività politica ordinaria, in entrambi i casi condizionato alla documentazione dettagliata delle spese effettivamente sostenute;

- il finanziamento pubblico sottoposto a vincoli di destinazione ed erogato anche attraverso servizi;
- l'estensione della regolazione non solo agli organi centrali di partito, ma anche alle articolazioni periferiche e alle altre componenti della galassia organizzativa (organizzazioni giovanili, femminili, eccetera), nonché ai candidati e a tutti i livelli della competizione politica locale, regionale, nazionale, europea;
- l'obbligo di pubblicazione *online* di ogni documento di spesa e di entrata; l'obbligo di pubblicità e limiti di importo per le donazioni private, con limiti severi al conflitto di interesse;
- la trasparenza e la standardizzazione del formato dei bilanci per garantire la massima accessibilità del pubblico alle scritture contabili;
- rigidi tetti di spesa e di indebitamento;
- il monitoraggio affidato a un'agenzia unica, indipendente, dotata di adeguati poteri di verifica e di risorse anche finanziarie;
- sanzioni effettive, proporzionate, dissuasive;
- c) la riforma, infine, dovrebbe intervenire sul potere di nomina dei partiti, che costituisce uno degli snodi cruciali dell'occupazione progressiva dello spazio pubblico da parte della politica e della conseguente disaffezione dei cittadini. Particolarmente nei livelli di governo periferici, infatti, il potere di nomina resta uno strumento di ricompensa dell'attività politica, spesso

completamente slegata da meriti e competenze oggettive, su cui occorre intervenire principalmente in due direzioni: contenendone l'estensione attraverso una riforma incisiva delle partecipazioni locali; passando da un sistema di *patronage appointments*, quale quello vigente in Italia, a uno di *public appointments*, quale quello instaurato nel Regno Unito, con la trasparenza delle procedure competitive di conferimento di incarichi.

Mentre il punto *sub c)* dovrà essere oggetto di un apposito intervento normativo, la proposta di legge mira a regolamentare i punti *sub a)* e *b)*. In particolare sul punto *sub b)*, il punto di riferimento sono state le esperienze concrete delle altre democrazie europee, ad esempio per quanto riguarda alcuni tetti di finanziamento, sia pubblico che privato, e di spesa: come limite massimo di spesa pubblica per i partiti è stato indicato l'importo di 60 milioni di euro, inferiore a quello previsto in Spagna, Francia e Germania. A differenza, poi, di quanto accade in questi ultimi Paesi, la cifra proposta come limite massimo di spesa dalla presente proposta di legge va intesa come onnicomprensiva, e quindi inclusiva del contributo pubblico diretto, di quello indiretto sotto forma di servizi, della destinazione volontaria del 2 per mille, del sostegno finanziario ai gruppi parlamentari. Dunque, se, da un lato, la presente proposta mantiene alcune forme di

finanziamento pubblico, dall'altro le riduce negli importi in misura radicale anche estendendosi a tutte quelle voci di spesa che altre proposte di legge depositate in Parlamento hanno non a caso tralasciato. Per quanto riguarda, poi, i limiti di spesa elettorale per i singoli candidati sono stati considerati anche qui gli esempi di Francia, Spagna e Gran Bretagna, che prevedono cifre fisse rispettivamente di circa 38.000 euro, 21.000 euro e 7.500 sterline, oltre a un coefficiente basato sul numero degli abitanti della circoscrizione elettorale. Da sottolineare, infine, come il modello di cofinanziamento previsto dalla proposta di legge si ispira al sopra ricordato principio del *matching funds*, applicandolo in modo ancora più coraggioso non solo rispetto alla citata legge n. 96 del 2012 ma anche allo stesso caso tedesco: lo Stato potrà finanziare i partiti non solo entro un limite massimo di spesa, ma comunque non oltre la metà dei contributi privati che i partiti hanno saputo raccogliere autonomamente. Con questa semplice regola, si possono ottenere due risultati cruciali: da un lato, costringere i partiti a riavvicinarsi alla società, dato che è a questa che dovranno chiedere soldi; dall'altro, incentivarli alla trasparenza, dato che ogni partito avrà convenienza a dichiarare tutti i contributi ricevuti per non perdere i benefici pubblici. Per bloccare qualsiasi tentativo di riforma seria, da una parte

politica come dall'altra, alcune voci conservatrici e interessate hanno lamentato il rischio di limitare l'autonomia dei partiti. In realtà, la presente proposta di legge tutela ampiamente quell'autonomia, in quanto i partiti restano liberi di scegliere: se diventare associazioni riconosciute, sottostando a stringenti vincoli statutari di democrazia interna e di trasparenza dei conti, oppure se restare, come adesso, semplici associazioni non riconosciute e senza obblighi sostanziali, sapendo che solo nel primo caso potranno acquisire uno *status* privilegiato in termini, ad esempio, di presentazione delle candidature, di accesso alle agevolazioni fiscali, di rimborso parziale delle spese per attività politica. In altre parole, quei

soggetti che non vogliono accettare regolazioni, possono farlo, ma non avranno diritto ad alcun beneficio pecuniario o sotto forma di servizi e agevolazioni.

Siamo consapevoli delle resistenze che una riforma dei partiti come quella di seguito delineata incontrerà da parte di alcuni rappresentanti di un modo vecchio e profondamente sbagliato di fare politica: gli aspetti di cui si compone, infatti, vanno a scardinare, in profondità e in estensione, un sistema poliedrico e radicato di privilegi accumulati nel tempo. Tuttavia, se i partiti vogliono sopravvivere all'onda montante della protesta civica non hanno alternative se non intraprendere un percorso riformatore convinto e non di sola facciata.