



<http://www.lloveroma.it/immagini/PiazzaMontecitorio/PiazzaMontecitorio1.JPG>

Qualcuno potrebbe affermare che di fronte a una ripresa economica ancora debole o alle difficoltà poste dal nuovo flusso di migranti, il parlamento stia perdendo tempo ad affrontare la legge sui partiti e i movimenti politici. Diciamolo chiaramente: non perde assolutamente tempo, anzi lo impiega per una legge essenziale per portare avanti il ciclo delle riforme istituzionali, dopo quella costituzionale e quella elettorale.

La legge sui partiti e i movimenti politici, di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, inizierà ad essere votata la prossima settimana dall'aula della camera, dopo un dibattito in commissione affari costituzionali (e prima in sede politica), cominciato con toni assai caldi ma conclusosi in un clima quasi bipartisan: il testo è infatti stato votato in commissione da quasi tutti i gruppi, con il solo “no” di Sinistra Italiana e l'astensione di M5S. Merito anche del relatore, Matteo Richetti, renziano ma “libero pensatore”, che ha approntato un testo unificato delle diverse proposte di legge che ha creato il terreno propizio al confronto e che, con la limatura di alcuni emendamenti, è stato confermato dalla Commissione.



Ma per un osservatore che ha un po' di memoria, l'aspetto più interessante del dibattito, che si riproporrà in aula, è l'assonanza con i temi che in proposito furono sollevati all'Assemblea

costituente sulla questione dei partiti politici. Se oggi è un partito antisistema ad opporsi ad una legislazione di tipo europeo sui partiti e i movimenti, nel 1946-47 era il Pci, anch'esso all'epoca “antisistema”, a frenare sul tema della democrazia interna della vita dei partiti. E se, come evidenziò bene Leopoldo Elia, la mancata legislazione sui partiti incise poi sulla forma di governo che si stabilizzò in Italia con la “*conventio ad excludendum*” del Pci, c'è il rischio che qualcosa di simile si ripeta ai giorni nostri.

“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”, recita l'articolo 49 della Costituzione. Formulazione che implica l'accettazione del metodo democratico nell'ambito della competizione per la conquista del governo del paese, ma non nella vita interna dei partiti stessi. Negli anni Novanta (ad es. G. Pasquino) si ricominciò a parlare della necessità di una legge sui partiti che “imponesse” la democrazia “nei” partiti e “nei” Movimenti (Lega o FI dal 1994), anche perché sin dal 1974 (con la legge 195) godevano del finanziamento pubblico.



Dopo l'approvazione del *Porcellum*, nel 2005, fu Leopoldo Elia a lanciare un nuovo grido di dolore. Finalmente il 26 novembre 2006 Pierluigi Castagnetti, allora vicepresidente della Camera, presentò una proposta di legge (sottoscritta, tra gli altri, anche da Sergio Mattarella e Luciano Violante) che imponeva ai partiti di avere uno statuto con un minimo di requisiti di democraticità interna e di trasparenza. Pena l'esclusione dai finanziamenti pubblici. Quella proposta di legge

non ebbe seguito, ma la sua impostazione fu fatta propria dal decreto del governo Letta (il 149 del 2013) che abroga progressivamente il finanziamento pubblico, ma che mantiene alcuni benefici fiscali (due per mille) esclusivamente a quelle forze politiche che abbiano uno statuto.

Ma la minaccia di "prendere per fame" partiti e movimenti, non ha funzionato, come dimostrano i fatti. Forza Italia è fallita sul piano finanziario: ha chiuso la sede nazionale, ha licenziato o posto in cassa integrazione i propri dipendenti, e sono già partite azioni giudiziarie di pignoramento. Ma ciò non impedisce a Silvio Berlusconi di continuare a guidare un partito con un finto statuto che lo rende non scalabile; un partito tuttavia che continua a svolgere ruoli pubblicitari (presenta candidati alle amministrative) o addirittura costituzionale (ha presentato candidati per il Csm, per la Corte Costituzionale e anche per il Quirinale, pur non riuscendo a farli eleggere).



Lo stesso discorso vale per M5S che, anzi, fa un tratto distintivo della propria identità l'assenza di finanziamenti pubblici, sostituiti da oscuri meccanismi di finanziamento attraverso la vendita dei *cookies* di quanti si collegano al blog del Movimento o ai profili Facebook dei propri parlamentari. L'assenza di democrazia interna in M5s non solo è emersa nelle espulsioni dei parlamentari sin dall'inizio della legislatura, ma è apparsa ancora più palese dalla sospensione del sindaco di Parma Pizzarotti: la decisione gli è stata comunicata da una email anonima nella quale è celato l'autore della decisione: Davide Casaleggio? Il *direttorio*? Almeno in FI si sa che il *dominus* è Berlusconi, nel caso dei pentastellati siamo ancora più indietro. Eppure il Movimento ha fatto eleggere un proprio candidato al Csm (il prof. Alessio Zaccaria), ha concorso all'elezione di Silvana Sciarra alla Corte costituzionale (insieme ai voti di maggioranza e Sel) e ha presentato candidati sindaci in quasi tutte le elezioni amministrative, riuscendo a farne eleggere qualcuno.



Ma veniamo al dibattito politico-parlamentare di questi giorni. Il Pd aveva presentato una proposta ufficiale del partito (le prime firme quelle del vicesegretario Lorenzo Guerini e del presidente Matteo Orfini), in base alla quale i partiti avevano l'obbligo di avere uno statuto con determinati

standard minimi di democrazia interna, pena l'esclusione dalle elezioni. Una posizione del tutto osteggiata da M5S che ha riproposto la lettura classica dell'articolo 49 della Carta: il metodo democratico da accettare è quello dell'agone complessivo della politica italiana e non deve riguardare il foro interno dei partiti o movimenti. La proposta di legge del Movimento (prima firma di Danilo Toninelli) imponeva piuttosto forti restrizioni al finanziamento privato dei partiti e delle fondazioni politiche (intese nel senso più ampio possibile) e la tracciabilità totale degli stessi finanziamenti, anche se non veniva detto nulla sul meccanismo di finanziamento attraverso la vendita dei *cookies*. Sinistra Italiana proponeva sia l'obbligo di statuto per imporre la democrazia interna, sia i limiti ai finanziamenti privati di partiti e movimenti.



Decisamente più liberal l'impostazione del presidente della commissione affari costituzionali, Andrea Mazziotti: i partiti e i movimenti devono attenersi almeno alle norme del codice civile per le associazioni riconosciute. Una posizione che ricalca la recente giurisprudenza di alcuni tribunali civili. Forza Italia, infine, ha mantenuto un atteggiamento guardingo, che ha sposato l'ultima impostazione.

È chiaro che la proposta Guerini-Orfini, pur in astratto corretta, non era percorribile sul piano della opportunità politica. Si sarebbe tramutata in una norma anti-M5S, e sarebbe apparso un tentativo di togliere dai giochi il Movimento di Casaleggio e Grillo. A me questa situazione ha ricordato quella della legge sul conflitto di interessi, la cui necessità è emersa nel 1994 al momento della discesa in campo di Silvio Berlusconi, ma di fatto impossibile da approvare perché sarebbe stata una legge “*contra personam*”, quella dell'ex Cavaliere. E infatti si sta cominciando a portarla avanti (la Camera la ha approvata in prima lettura ed ora è al Senato) solo ora che Berlusconi sta uscendo di scena, seppur progressivamente.



Il relatore Richetti ha escogitato un testo che prevede un doppio binario, sia per la vita ordinaria dei partiti, sia al momento di presentare le liste per le elezioni. In via ordinaria i partiti e i movimenti che vogliono continuare ad avere i benefici fiscali devono avere uno statuto; per quelle forze che non avranno regole interne prestabilite, varranno quelle previste dal codice civile per le associazioni non riconosciute. Al momento delle elezioni le forze politiche dovranno depositare lo statuto; ai movimenti che ne sono privi verrà richiesta la presentazione di una “dichiarazione minima di trasparenza”, in cui sia indicato “il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale”;

“gli organi del partito, la loro composizione nonché le relative attribuzioni”, e infine “le modalità di selezione dei candidati per la presentazione delle liste”.

Insomma visto che - di fatto - non si può imporre a M5S di essere un partito con una democrazia interna, gli si richiede almeno trasparenza nei riguardi dei cittadini elettori, che poi decideranno o meno se votarli. Sapranno almeno se il *direttorio* è o non è un organismo e sapranno se il titolare del simbolo è Casaleggio Jr o è il Movimento in quanto tale.

Ma ora facciamo un salto nel tempo e torniamo indietro di settant’anni, e guardiamo il dibattito in Assemblea costituente. Questo stesso tema fu sollevato nella prima sottocommissione dei 75, nella quale i relatori Umberto Merlin e Pietro Mancini, e anche Lelio Basso, presentarono delle proposte di formulazione per un articolo che riguardasse i partiti (il 47 poi divenuto il 49):

I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà e eguaglianza

recitava la proposta dei relatori, mentre in quella di Basso si leggeva:

Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberalmente e democraticamente in partiti politici, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del paese.

Interessante la motivazione allegata alla proposta:

La specificazione del diritto “di organizzarsi liberamente e democraticamente”, mentre col primo avverbio ne stabilisce la libertà, col secondo precisa che possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano natura e struttura democratica.

In quella sede prima Concetto Marchesi e poi Palmiro Togliatti intervennero criticamente, osservando che quelle formulazioni facevano sorgere il timore che un domani un governo avrebbe potuto porre fuori legge il Pci o un altro partito, sindacando sulla sua democraticità interna. E nel dibattito anche Basso accede a queste riserve. Alla fine passa un testo che ricalca il futuro articolo 49.



Ma lo scenario divenne molto più drammatico alcuni mesi dopo, in Assemblea plenaria, e qui le date sono importanti. Siamo al 22 maggio 1947, alla vigilia delle dimissioni di Alcide De Gasperi

(30 maggio) da presidente del consiglio e dalla fine dell’esperienza di governo con il Pci. Ebbene in quella seduta Costantino Mortati e Carlo Ruggiero presentano un emendamento per il quale il sintagma “con metodo democratico” viene applicata anche alla vita interna dei partiti. Lo appoggia anche Aldo Moro con una frase che potremmo attualizzare: “se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potranno trasfondere indirizzo democratico nell’ambito della vita politica del Paese”. Probabilmente se il tasso di democrazia dell’Italia negli ultimi vent’anni si è ristretto, lo dobbiamo anche all’assenza di una cultura democratica interna a quasi tutti i partiti, che non per nulla sono stati quasi tutti di tipo personale. Ma torniamo al 22 maggio 1947: i Costituenti del Fronte Popolare intervennero con durezza (si leggano le parole di Renzo Laconi, Tristano Codignola e Ferdinando Targetti) ribadendo i timori espressi da Togliatti e Marchesi nella sottocommissione.

D’altra parte si era ormai entrati nella Guerra Fredda e nella divisione del mondo in blocchi, si temeva che affidare l’esame della democraticità di un partito di opposizione a un organo terzo, avrebbe potuto condurre alla sua messa fuori legge. Mortati e Ruggiero ritirarono l’emendamento: l’importante era mandare avanti il Patto costituente tra i partiti del CNL che si stavano per dividere sul piano del governo e delle alleanze internazionali. Come noto altri compromessi, più o meno riusciti, resero possibile l’approvazione della nostra Costituzione.

Dopo le elezioni del 18 aprile 1948, si aprì una lunga fase istituzionale caratterizzata da quella che Leopoldo Elia (nella sua fondamentale “*Forme di Governo*” per l’Enciclopedia del Diritto del 1970) definì la “*conventio ad excludendum*”, del Pci (e del Psi fino al 1963). Come ha osservato in anni più recenti il prof. Stefano Merlini, il problema dell’articolo 49 della Costituzione veniva “risolto sul piano dei fatti con l’esclusione dei partiti antisistema” da quelli con i quali era possibile contrarre un patto di governo. Evitando di inserire in Costituzione un vincolo che imponesse la democrazia interna ai partiti, od evitando di farlo attraverso una legge di attuazione dell’articolo 49, implicitamente si accettava l’inaffidabilità del Pci e del Psi per il Governo del Paese, tanto è vero che alcuni istituti della Costituzione (Regioni, Corte costituzionale, Csm) non furono attuati subito per timore dei partiti del Fronte Popolare. Una inaffidabilità che però da un certo momento non riguardava invece la “governance” dell’istituzione parlamentare. Proprio Elia, nel suo saggio del 1970, sottolineò come questa situazione fu fondamentale nella definizione della forma di governo dell’Italia.



Leopoldo Elia

E ora facciamo un salto di settant’anni, questa volta in avanti, e torniamo ai giorni nostri. Il doppio regime per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione, uno più esigente con obbligo di statuto democratico, ed uno minimalista per M5s, implica tacitamente la “minorità” del Movimento di Casaleggio e Grillo, da esso stesso accettato così come il Pci si era adeguato alla propria esclusione.

Quando a Roma arrivano delle delegazioni parlamentari straniere per incontrare i deputati e i senatori italiani, la prima cosa che domandano è: “ma se M5S vincesse le elezioni l’Italia uscirà dalla Nato?” oppure “uscirà dalla zona euro?”. All’estero la “inaffidabilità” sul piano del governo di M5S è sentita in maniera molto più forte di quanto l’opinione pubblica italiana percepisca e tale sentimento verrà rafforzato dalla nuova legge di attuazione dell’articolo 49 della Carta, che fa “uno sconto” al Movimento di Casaleggio e Grillo sul piano della democraticità. Per certi versi nel 1994 il primo governo di Silvio Berlusconi si trovò in una situazione analoga, con Pinuccio Tatarella, che dovette subire l’onta del rifiuto della stretta di mano da parte del suo omologo francese. Ma l’ancoraggio di Fi al Ppe, in quello stesso anno, risolse il problema dell’affidabilità sul piano europeo, mentre quella sul piano dell’Alleanza atlantica non si poneva. Oggi con l’adesione dell’Italia all’area euro, il problema è ancora più cogente; e lo è anche a livello di Nato, dato che al pericolo rappresentato dall’Urss se ne è sostituito uno non meno inquietante, l’Isis, che per di più incalza l’Alleanza sul fronte meridionale.



Matteo Richetti a IN MEZZ'ORA

La “*conventio ad excludendum*” successiva al 1948 fu introiettata dall’elettorato italiano, che infatti non fece mai intravedere una reale possibilità di alternativa, prima al centrismo, e poi al centrosinistra imperniato sull’asse Dc-Psi. La “democrazia bloccata”, o senza alternanza, a un certo momento non ha portato bene al nostro paese. Al rischio che M5S venga posto o si ponga fuori dai giochi, se ne aggiunge un altro: quello che altrettanto accada per il centrodestra italiano. Il blocco che Silvio Berlusconi sta ponendo sull’emergere di una nuova leadership dell’area moderato-conservatrice, sta conducendo quest’ultima ad accodarsi alle schiere guidate da Matteo Salvini, altrettanto “inaffidabile” sul piano europeo e atlantico. A quel punto, con una doppia “*conventio ad excludendum*” il Pd di Matteo Renzi sarebbe l’unica alternativa a se stesso e per l’Italia non sarebbe uno scenario positivo, perché è la possibilità di una alternativa che tiene viva una demo



@G_Innamorati

