

# Lelio Basso e il finanziamento pubblico dei partiti (1963-1974)

di Giancarlo Monina

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Art. 49 della Costituzione italiana

È difficile resistere alle suggestioni della corrispondenza di linguaggi tra il dibattito attuale e quello che si accese in Italia negli anni Sessanta sulla questione del finanziamento statale dei partiti. Oggi si discute di una riforma legislativa che sembra coincidere con una prolungata conclusione di un ciclo politico; allora si discuteva dell'introduzione di una legislazione che sembrava invece poter correggere e rafforzare un sistema politico nato dalla difficile e contraddittoria transizione dal fascismo alla repubblica. Parabola di una crisi i cui esiti sembrano indecifrabili ma che può e deve trovare, al di là delle suggestioni, strumenti di analisi ed elementi di riflessione nella storia.

Un tassello di questa storia è rappresentato dal dibattito pubblico e dalle vicende che condussero, il 2 maggio 1974, alla promulgazione delle prime *Norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici* (legge n. 195), di cui le cronache dell'epoca per lo più sottolinearono la rapidità e l'unanimità dell'*iter* legislativo, di contro all'impopolarità e all'assenza di un dibattito precedente. Che il provvedimento fosse stato approvato con una velocità inconsueta e da parte di quasi tutti i gruppi politici, ad eccezione dei liberali e della Sinistra indipendente del Senato, era vero, così come non erano infondati i riferimenti allo scarso consenso popolare, ma la denuncia dell'assenza di un dibattito precedente non rendeva giustizia alla realtà dei fatti.

## 1. Le origini del dibattito e «il fatto nuovo»

Di finanziamento pubblico ai partiti si iniziò infatti a parlare in modo continuativo almeno a partire dal settembre 1963, quando il tema irruppe nel

dibattito pubblico con la presa di posizione di autorevoli esponenti democristiani al terzo Convegno nazionale di studi di San Pellegrino<sup>1</sup>. Una data e una sede non casuali: si era alla vigilia della formazione del primo governo “organico” di centro-sinistra e la sede richiamava una tappa importante di quella svolta politica segnata, appunto, dalla relazione di Pasquale Saraceno alla prima edizione del convegno nel settembre 1961. La proposta del finanziamento pubblico, avanzata da Paolo Emilio Taviani e ribadita da Giovanni Leone, sembrò infatti inserirsi in quella traiettoria politica come una sorta di avviso o, se si vuole, di minaccia che una parte del gruppo dirigente democristiano lanciò ai gruppi economici finanziatori del partito ostili all’apertura a sinistra. In particolare Leone, allora alla guida di un dicastero monocolore di transizione, considerando «indispensabile» il finanziamento pubblico, prefigurò la possibilità di presentare un disegno di legge governativo in materia, eventualmente da lasciare in eredità al governo successivo. Che l’intento fosse strumentale sembra confermato dalla mancata presentazione dell’annunciato disegno di legge e poi dalla sua assenza nel programma del primo governo di centro-sinistra organico guidato da Moro dal dicembre 1963.

Quali che fossero le reali motivazioni, tuttavia la sortita degli esponenti democristiani inaugurò una lunga stagione di discussioni sul tema a partire dalla rivendicata esigenza di moralizzare la vita pubblica rendendo «i partiti autonomi anche sotto il profilo economico da condizionamenti esterni»<sup>2</sup>.

Sempre in quella sede, ma con un respiro più ampio e senza dubbi di strumentalità, la questione fu trattata dal costituzionalista Leopoldo Elia e collegata in modo coerente al tema della disciplina legislativa del partito politico con riferimento all’art. 49 della Costituzione<sup>3</sup>. In questo senso, il dibattito sul finanziamento andava a inserirsi nel solco di una riflessione, avviata sin dal dopoguerra, sul ruolo dei partiti nell’ordinamento costituzionale italiano<sup>4</sup>.

Dagli esordi di quel dibattito erano intervenuti mutamenti importanti che avevano segnato l’evoluzione dei partiti modificandone in parte la

1. *Partiti e democrazia. Atti del terzo Convegno nazionale di studio della DC*, San Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Edizioni Cinque Lune, Roma 1963. Si veda anche L. D’Amato, *Il finanziamento dei partiti nel sistema democratico italiano*, in “Rassegna italiana di sociologia”, 1965, 3, pp. 387-420.

2. P. E. Taviani, *Partiti e democrazia nell’attuale esperienza politica*, in *Partiti e democrazia*, cit., p. 34.

3. L. Elia, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia*, cit., pp. 107 ss.

4. Sui risultati di quel primo dibattito, cfr. C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in “Archivio giuridico”, 141, 1951, 1-2, ora in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano 1952, pp. 134-63.

loro collocazione nel sistema politico. La fine della politica degasperiana aveva infatti contribuito ad accentuare lo spostamento d'asse del sistema dalla leadership di governo a quella dei partiti. Come è noto il segnale più eclatante si era evidenziato nella “svolta fanfaniana” al Congresso di Napoli del giugno 1954 che, operando un deciso ricambio della classe dirigente, aveva allontanato i residui del vecchio “popolarismo” per abbracciare una concezione “organica” del partito orientata a penetrare in profondità ogni ambito della società. L’idea del partito come corpo intermedio ne esaltò il ruolo di mediazione, ma anche quello di controllo sull’azione parlamentare e di governo e via via sulla vita amministrativa del paese. A ciò si accompagnò l’estendersi di una reazione di ampi settori dell’opinione pubblica che trovò una sponda nelle teorie di Giuseppe Maranini e nella sua denuncia della “partitocrazia”<sup>5</sup>. Così, alla fine degli anni Cinquanta, il dibattito sul ruolo del partito politico era tornato alla ribalta sotto la pressione di un’opinione pubblica che offriva sempre più segnali di insofferenza verso ciò che era considerata l’invadenza degli apparati dei partiti nelle decisioni politiche, e virò decisamente sulla questione della struttura interna dei partiti e sulle relazioni da essi istituite con l’apparato statale. Nel 1960, Vezio Crisafulli considerò il «malcontento di larghi strati della pubblica opinione» il «fatto nuovo», «il dato dal quale partire nell’odierna discussione»<sup>6</sup>.

Da qui dunque riprese forza il problema di una legislazione sui partiti e, prima timidamente, poi in modo sempre più evidente, quello del finanziamento pubblico.

Un interesse che non fu certo solo dei costituzionalisti e che si era manifestato in sede politica e parlamentare con l’isolato tentativo moralistico e conservatore di Luigi Sturzo di avanzare una proposta di legge intitolata *Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative* presentata al Senato nel settembre 1958<sup>7</sup>, e con l’estendersi della discussione in sede scientifica e giornalistica<sup>8</sup>. Tra gli altri, il “Resto

5. Cfr. G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell’anno accademico 1949-1950*, Università degli Studi di Firenze, Firenze 1950.

6. V. Crisafulli, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in “Studi politici”, II serie, 1960, 3-4, pp. 265-77.

7. Il progetto di Sturzo fu poi vanamente ripresentato alla Camera dall’on. D’Ambrosio nel novembre 1961.

8. Il tema del finanziamento pubblico era stato sollevato, sia pure all’interno di una più ampia riflessione sul ruolo dei partiti politici, tra l’altro: al IX Congresso nazionale di studi dell’Unione giuristi cattolici italiani, *I partiti politici nello Stato democratico* (Roma, 6-8 dicembre 1958), in “Quaderni di Iustitia”, II, 1959; in un Seminario organizzato dalla Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri” di Firenze sul *Controllo democratico dei partiti e dei sindacati* (Firenze, 17-21 maggio 1960), in “Studi politici”, 3-4, 1960; nel Convegno dell’Istituto internazionale di studi giuridici, *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia* (Roma, aprile-luglio 1963), Giuffrè, Milano 1964.

del Carlino”, diretto allora da Giovanni Spadolini, tra l’agosto e il novembre 1962 aveva dedicato ai *partiti e lo Stato* un vasto confronto di opinioni poi raccolte in un volume e così introdotte dallo stesso direttore: «Da tempo le voci di critica o di protesta contro il funzionamento dei partiti si univano a tentazioni qualunquistiche; da tempo l’ansia di denuncia o di corruzione delle degenerazioni “partitocratiche” da parte di studiosi liberi e coraggiosi era sfruttata per fini di negazione radicale [...] occorreva registrare le ragioni di inquietudine ma anche prospettare le possibilità di soluzione o le vie d’uscita»<sup>9</sup>. I numerosi interventi, pur nella pluralità dei punti di vista, tendevano a convergere in una serrata critica nei confronti dei partiti politici dei quali si sottolineavano i rischi di degenerazione, l’invadenza degli apparati, l’ingerenza nella vita amministrativa del paese, l’assenza di controlli sulle fonti di finanziamento.

## 2. Lelio Basso e la funzione costituzionale del partito politico

Non è sorprendente registrare che Lelio Basso, il quale contribuì in sede costituente alla formulazione dell’art. 49, fu protagonista di entrambi i dibattiti. Sin dagli anni Venti la sua attenzione al ruolo dei «grandi partiti moderni»<sup>10</sup>, inevitabile frutto del progresso sociale, era stata una delle chiavi con cui respingere sia il diritto individualistico sia il fascismo, dando vita a nuove forme di vita politica e civile che avrebbero attribuito sostanza allo stesso concetto di democrazia. Risale agli anni Trenta, sulla scorta dell’analisi del fascismo, la sua concezione istituzionale del partito che lo rendeva centrale nella costruzione del sistema politico, segnando la rottura con la concezione societaria e liberale, e che sarà poi da guida alla sua attività di costituente<sup>11</sup>.

Un’attenzione, di giurista e di militante politico, che non si attenuerà negli anni successivi – fra tutti il suo *Principe senza scettro* del 1958<sup>12</sup> – che si rinnoverà all’inizio degli anni Sessanta quando, appunto, il tema assunse i caratteri di cui abbiamo parlato.

9. *I partiti e lo Stato*, in “Quaderni del Carlino”, Bologna 1962, p. 9. Il volumetto raccolge gli interventi, tra gli altri, di Felice Battaglia, Giuseppe Maranini, Ignazio Silone, Mario Vinciguerra, Italo de Feo, Luigi D’Amato, Mario Scelba, Meuccio Ruini, Paolo Rossi.

10. P. Filodemo [L. Basso], *Al di là del fascismo*, in “Il Caffè”, 7, 1924.

11. Sul tema si rinvia al contributo di M. Salvati, *infra*, nonché ai riferimenti bibliografici in C. Giorgi, G. Monina, *L’utopia di Lelio Basso*, in P. P. Poggio (a cura di), *L’Altronovecento. Comunismo eretico e pensiero critico*, vol. II, *Il sistema e i movimenti*, Jaca Book, Milano 2011, pp. 363-80.

12. L. Basso, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione*, Feltrinelli, Milano 1958.

Tra il 1962 e l'inizio del 1963 Basso fu chiamato a partecipare a due Tavole rotonde organizzate dalle riviste "Tempi Moderni" e "Rassegna Parlamentare"<sup>13</sup>. Sulla prima, dedicata alla partecipazione politica, torneremo dopo, ora ci interessa la seconda intitolata *La disciplina legislativa del partito politico* in cui Basso chiariva le premesse del dibattito che caratterizzeranno anche le tesi contrastanti sul finanziamento pubblico:

due contrastanti tendenze e ciascuna di esse ha trovato punti d'appoggio nello spirito e nella lettera della Costituzione, in modo particolare nell'art. 67 ("Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato") gli avversari della cosiddetta "partitocrazia", e nell'art. 49 ("Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale") i sostenitori del ruolo costituzionale dei partiti. Non c'è dubbio che i due articoli esprimono in effetti tendenze contraddittorie che nel testo costituzionale hanno trovato un compromesso che non può non essere provvisorio<sup>14</sup>.

Non diversamente da Vezio Crisafulli, il quale aveva parlato di «volo antinomico» del fenomeno dei partiti, tra rappresentanza politica e svuotamento delle funzioni del Parlamento<sup>15</sup>, Basso evidenziava la duplice e contraddittoria ispirazione del compromesso costituzionale che aveva sovrapposto un'impronta democratica, presente in modo particolare nella parte programmatica, con una di vecchio stampo liberale, preminente nella parte relativa all'ordinamento dello Stato. Un «vecchio ciarpame ottocentesco» (che si identificava nell'art. 67, nel disconoscimento della funzione dei partiti e nel bicameralismo), reso possibile da una «astratta contrapposizione democrazia-fascismo su cui si era fondata in larga misura la propaganda antifascista». Evidentemente Basso proponeva il superamento anche formale, perché già avvenuto nei fatti, di quella contraddizione lasciando libero sviluppo alla componente democratica della Costituzione. L'art. 67, assurso a simbolo della polemica contro la "partitocrazia", finiva per vanificare non solo l'art. 49, ma anche l'art. 1 che attribuisce la titolarità della sovranità non a un ente astratto – la "Nazione" – ma al popolo «nella sua multiforme realtà,

<sup>13</sup>. *La partecipazione politica e i partiti in Italia*, in "Tempi Moderni", 8, 1962, pp. 76-9; *La disciplina legislativa del partito politico*, in "Rassegna Parlamentare", 1-2, 1963, pp. 22-30.

<sup>14</sup>. *Ibid.*

<sup>15</sup>. «[...] Son proprio i partiti, com'è innegabile, ad assolvere un ruolo determinante nella rappresentanza politica; ma sono anche gli stessi partiti, pervenuti ad un più alto grado di sviluppo organizzativo, che finiscono con il sostituirsi al Parlamento, o quanto meno con lo svuotarne la maggior parte delle funzioni di effettivo significato politico» (Crisafulli, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 270).

con le sue interne divisioni, con i suoi concreti atteggiamenti, con le sue connotazioni partitiche»<sup>16</sup>.

Alla montante richiesta di una legislazione sui partiti, il leader socialista non si opponeva in via di principio ma non poteva fare a meno di evidenziare come quella domanda fosse in realtà finalizzata a porre dei limiti piuttosto che a favorire il potere sovrano del popolo esercitato attraverso i partiti: «Che in fatto vi assolvano male è pacifico, ma non si corregge questo difetto fabbricando nuovi ostacoli alla vita e al funzionamento dei partiti stessi». Dunque una legislazione in materia avrebbe dovuto riconoscere ai partiti attribuzioni costituzionali, una nuova disciplina del rapporto tra i partiti e i gruppi parlamentari abolendo l'art. 67 e introducendo, come già negli statuti, l'obbligo della disciplina dell'eletto. Di contro, ogni intervento legislativo atto a determinare un'ingerenza nella vita dei partiti, come il controllo della democraticità interna, si prefigurava, secondo Basso, come un potenziale abuso e un sostituirsi alla sovranità popolare, la quale unica, attraverso il voto, conferiva o meno legittimità a un partito.

In conclusione dell'intervento, Basso sollevava la questione del finanziamento pubblico che considerava conseguenza naturale dell'assolvimento della funzione costituzionale dei partiti, dunque come «riconoscimento dell'interesse pubblico al funzionamento dei partiti e del dovere dello Stato di assumersi l'onere finanziario che la tutela di questo interesse comporta». Una funzione, quella dei partiti, che, come tramite della sovranità popolare, non poteva esaurirsi nel momento elettorale ma doveva «assicurare una partecipazione permanente dei cittadini alla gestione della cosa pubblica»<sup>17</sup>.

L'intervento procurò a Basso una risposta polemica di Giuseppe Maranini che in un articolo di fondo del «Corriere della Sera» mostrò il suo disappunto nel veder liquidati come «ciarpame ottocentesco» l'art. 67 della Costituzione e il bicameralismo e lanciò l'«allarme per il graduale trasferimento di fatto della sovranità dagli organi democratici dello Stato agli organi autocratici o oligarchici dei partiti». Il principale teorico della «partitocrazia» condivideva invero con Basso l'esigenza di un riconoscimento giuridico dei partiti, ma lo considerava un modo per adottare severe misure di controllo sulla democrazia interna e sulle loro fonti di finanziamento. Con una punta di sarcasmo, Maranini riconosceva a Basso onestà e chiarezza di intendimenti, ma in quanto prova della correttezza della sua denuncia sul «diaframma partitocratico» che «ha spodestato da un lato gli elettori, dall'altro il Parlamento» e come fonte di preoccupa-

16. L. Basso, *Intervento*, in *La disciplina legislativa*, cit. Nello stesso testo anche le citazioni precedenti.

17. *Ibid.* (anche per le citazioni precedenti).

zione per i rischi della politica costituzionale che avrebbe potuto adottare l'allora in carica quarto governo Fanfani sostenuto dall'esterno dai socialisti<sup>18</sup>. Basso si prese un diritto di replica sulle pagine di "Problemi del Socialismo" con una pacata riflessione sulla *Funzione costituzionale dei partiti politici* in cui, oltre a ribadire la sua posizione e a "rassicurare" Maranini sul fatto che non fosse poi così condivisa all'interno del partito, cambiava bruscamente interlocutore rivolgendosi al movimento socialista, evidentemente favorito dalla sede dalla quale scriveva. Uno slittamento significativo che Basso operò in primo luogo estendendo lo sguardo all'orizzonte internazionale, evidenziando come il tema dei rapporti tra partito e Stato rivestisse un ruolo centrale nelle trasformazioni politiche allora in atto nei paesi comunisti, nel mondo arabo, in Africa e, chiaramente, nell'Europa occidentale. In questo modo Basso segnalava come il fenomeno si inserisse in un processo di ben più ampio respiro e riguardasse la scelta di campo socialista e il suo rapporto con la democrazia. Non risparmiando una critica, per lui consueta, agli stessi socialisti che «commetterebbero un grave errore se continuassero a disinteressarsi, come hanno fatto in genere sin qui, di problemi costituzionali». Proprio su questo aspetto Basso tornava a parlare con Maranini sottolineando le diverse concezioni della democrazia politica: una che nega la divisione in classi e avalla la finzione di un astratto "interesse generale" che copre in realtà l'esercizio di un dominio, l'altra che accetta l'articolazione plurale della società e attribuisce la sovranità al popolo reale operando una permanente azione di compromesso fra maggioranza e minoranza. Evidentemente i partiti, nella «loro coesistenza dialettica», erano gli unici in grado di garantire una vera vita democratica in quanto espressione della differente articolazione sociale e veicolo con cui il cittadino esercita il potere sovrano. Basso riconosceva che il governo, come strumento di attuazione di una "volontà unitaria", sia pure necessariamente fittizia, nello schema costituzionale è collocato al di sopra dei partiti ma solo sul piano giuridico-formale; diversamente, sul piano politico, nella «gerarchia dei valori politico-sostanziali», la massima autorità spetta a essi. Appellarci ai soli aspetti giuridico-formali ignorando «la realtà politica del mondo moderno» era indice di un atteggiamento reazionario che comprometteva lo sviluppo democratico. Infine Basso intese nuovamente rassicurare Maranini e tutti i "costituzionalisti ortodossi":

I pericoli di lacerazione della società non nascono dal riconoscimento giuridico della realtà sociale ma al contrario dal suo misconoscimento e soffocamento. Quello che io vado cercando in questo modo non è uno strumento di "sovversione" sociale, ma, al contrario, il mezzo per dare possibilità di coesistenza a forze

18. G. Maranini, in "Corriere della Sera", 8 aprile 1963.

antagonistiche che esistono e per permettere, se sarà possibile, il superamento degli attuali rapporti sociali nella forma più pacifica e democratica<sup>19</sup>.

Basso e Maranini, entrambi di natali liguri e della stessa generazione, interpretavano forse con maggiore coerenza le posizioni antitetiche nel dibattito sul ruolo dei partiti e sull'ipotesi del finanziamento statale. Nel corso degli anni Sessanta il loro confronto proseguì prevalentemente a distanza con una cura e un'attenzione testimoniata, per quanto riguarda Basso, dalle glosse e dagli appunti sui ritagli di quegli articoli che Maranini "regalava" ogni settimana «per protestare contro la partitocrazia»<sup>20</sup>.

### 3. I termini del dibattito

Basso aveva resa esplicita la sua collocazione nel dibattito sul finanziamento pubblico diversi mesi prima che questo effettivamente si infiammasse. Come abbiamo ricordato, furono gli interventi dei leader democristiani al terzo Convegno di studi di San Pellegrino ad avviarlo, coinvolgendo un largo spettro di commentatori politici. Da allora la questione del finanziamento pubblico, con il suo portato polemico, in un certo senso viziò la più ampia discussione sul ruolo dei partiti nel sistema politico italiano contribuendo anche ad alimentare nel tempo un giornalismo "scandalistico" che non giovò alla maturazione di un'opinione pubblica civicamente consapevole.

Già nell'ottobre 1963 dalle prime pagine dei più importanti giornali fu posto lo spettro delle principali questioni che impostò i termini del dibattito. Il finanziamento statale e la conseguente pubblicizzazione dei partiti avrebbero infatti comportato in primo luogo la necessità di istituire forme di controllo sulle modalità di impiego della spesa pubblica e sulla stessa democrazia interna ai partiti. Come è facile immaginare, il tema del controllo, e della relazione tra finanziamento e controllo, si evidenziò

19. L. Basso, *Sulla funzione costituzionale dei partiti politici*, in "Problemi del Socialismo", 5, 1963, pp. 540-55 (anche per le citazioni precedenti).

20. L. Basso, *Potere e parlamento*, in *Potere e istituzioni oggi*, Giappichelli, Torino 1972, p. 1. Nel 1963 Basso condivise con Maranini e con Leopoldo Piccardi l'azione legale nel giudizio davanti alla Corte costituzionale sulla incostituzionalità della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura: Archivio storico Fondazione Basso, FLB, serie 17, *Partiti e movimenti politici (1946-1978)*. L'attenzione di Basso alle teorie di Maranini sembra non fosse condivisa da un suo anonimo collaboratore (probabilmente Giuliano Amato) che in quegli anni in una nota dattiloscritta segnalava: «Un altro che se ne è occupato [di finanziamento pubblico ai partiti] espressamente in più luoghi è il Maranini; di cui peraltro non è possibile riportare nulla di interessante, a parte le pittoresche invettive contro "il sacro occulto del pubblico denaro", che i partiti vogliono continuare in pace, senza miseri finanziamenti diretti e conseguenti controlli» (ivi, busta 13, fasc. 32).

come il nodo più complesso per la difficoltà di individuarne l'effettiva natura, nonché l'organo abilitato e le eventuali sanzioni. Connesso al tema del controllo si poneva evidentemente la liceità della giustificazione del finanziamento statale in forza della funzione pubblica da essi svolta e a essi attribuita dall'art. 49 della Costituzione, in una ridda di interpretazioni del dettato costituzionale in cui prevaleva il sostanziale disconoscimento del rilievo costituzionale del partito politico. A seguire, la questione della preservazione dell'autonomia dei partiti, da una parte dal potere esecutivo e dall'altra dai condizionamenti posti dai finanziatori privati. Questo aspetto, che secondo i fautori avrebbe evitato lo scandalo dei finanziamenti occulti e condotto a una moralizzazione della vita pubblica, era per lo più rigettato come improbabile supponendo, invece, la persistenza delle fonti di finanziamento non dichiarate.

Negli editoriali della grande stampa venivano inoltre prefigurati altri rischi: dalla cristallizzazione della geografia politica a tutto vantaggio dei partiti maggiori, al rafforzamento delle oligarchie interne agli stessi partiti. Su tutto aleggiava il giudizio dell'opinione pubblica della quale si dava per scontata l'avversità e la reazione ostile<sup>21</sup>.

Sull'onda di questo dibattito Lelio Basso colse l'occasione per ribattere, per la prima volta in modo specifico e dettagliato, alle critiche avanzate. Il 20 ottobre 1963, il Movimento Gaetano Salvemini dedicò infatti al tema una tavola rotonda alla quale chiamò a partecipare oltre a Basso, Arturo Carlo Jemolo, Ernesto Rossi, Domenico Ravaioli e Adolfo Battaglia<sup>22</sup>. Dopo aver inquadrato la questione all'interno di un contesto analitico più generale sulla «funzione del partito in una società democratica moderna», Basso concentrò l'attenzione sul rapporto tra finanziamento pubblico e controlli insistendo, anche in polemica con Jemolo, sulla necessità di non legare i due aspetti poiché lo Stato, assicurando risorse ai partiti, avrebbe adempiuto a un «dovere che non dà una contropartita». Non era contrario alla pubblicità dei bilanci ma, in modo disincantato, riconosceva che non ne avrebbe garantito la veridicità.

21. Tra i numerosi interventi, per lo più in forma di editoriali, segnaliamo: G. Maranini, *Il finanziamento dei partiti*, in "Corriere della Sera", 3 e 8 ottobre 1963; M. Cesarini, *Il potere e il controllo*, in "Il Mondo", 8 ottobre 1963; F. Libonati, *Il sussidio di Stato*, in "Il Mondo", 15 ottobre 1963; A. C. Jemolo, *Come finanziare i partiti politici*, in "La Stampa", 22 ottobre 1963. Una parte del dibattito è riportata in R. Crespi, *Lo Stato deve pagare i partiti? Il problema del finanziamento dei partiti politici in Italia*, Centro di ricerca e documentazione "Luigi Einaudi", Sansoni, Firenze 1971, pp. 118-21.

22. *Il finanziamento dei partiti*, in "Montecitorio", 10-1, 1963; l'intervento di Basso è alle pp. 48-53, la replica a Rossi alle pp. 70-5, da cui le citazioni che seguono. L'intero dibattito è ora riportato in Circolo Stato e Libertà, *Il finanziamento dei partiti*, s.e., Roma 1978.

Il fondamento giuridico attribuito al finanziamento pubblico dei partiti induceva Basso a prefigurare la sua distribuzione in proporzione ai voti conseguiti, in relazione cioè alla porzione di sovranità popolare da essi rappresentata. Agli appunti mossi da Jemolo riguardo all'esistenza di una maggioranza di cittadini non iscritta ai partiti ma eventualmente costretta a contribuirne al finanziamento, Basso, richiamando la nota massima di Pericle sui cittadini «inutili», ricordò che la mancata partecipazione rendeva quei cittadini «quantomeno dimidiati» nell'esercizio della sovranità. L'esercizio della sovranità, attraverso i partiti, rappresentava per i cittadini un diritto-dovere.

Gli interventi alla tavola rotonda sollevarono le altre questioni che abbiamo prima ricordato, in particolare le perplessità sull'efficacia del finanziamento pubblico nell'opera di moralizzazione della vita pubblica. Anche Basso non credeva ai «miracoli», tuttavia riteneva decisivo liberare i partiti dalla «necessità» di ricorrere a fonti occulte: un «cancro» che avrebbe distrutto la democrazia italiana. Sulla possibilità che il finanziamento pubblico rafforzasse le oligarchie interne ai partiti, tema riproposto da Ernesto Rossi, Basso negò decisamente richiamando le origini lontane del fenomeno, già indagato da Roberto Michels. Al contrario, quando i finanziamenti sono palesi e legali è più difficile per le oligarchie usarli a scopi di potere e risulta più efficace il controllo da parte delle minoranze interne. Anche sui rischi di una cristallizzazione della geografia politica come conseguenza del rafforzamento finanziario dei partiti più grandi, Basso ammise in una certa misura che il fenomeno poteva riguardare il momento della campagna elettorale – ed era perciò favorevole a limitarne le spese per legge – tuttavia considerava le elezioni soltanto un momento sia pure alto dell'azione dei partiti, che doveva invece esplicarsi in modo permanente come da dettato costituzionale: «Esercitare cioè in permanenza un'opera di formazione politica, di educazione delle coscienze, di educazione morale, di elevamento del livello generale politico e culturale dei propri militanti: e questo lo si può richiedere soltanto a dei partiti a disposizione dei quali siano messi i mezzi finanziari necessari»<sup>23</sup>.

#### **4. L'Indagine sul partito politico**

La rinnovata attenzione sul ruolo dei partiti, fortemente orientata dall'emersione del dibattito sul finanziamento pubblico, sollecitò, insieme agli interventi di esponenti politici e di giuristi, anche alcune importanti iniziative di ricerca. Già nell'ottobre 1963 l'Istituto per la documentazione e gli studi

23. Ivi, p. 75.

legislativi (ISLE) promosse un'*Indagine sul partito politico* e costituì un'apposita commissione di studio la cui presidenza fu affidata a Basso<sup>24</sup>. L'ambizioso progetto si proponeva di raccogliere, comparare e commentare la documentazione relativa agli aspetti normativi interni e ai tentativi di regolazione legislativa dei partiti politici in Italia e all'estero. Nello schema predisposto una parte specifica era dedicata al tema del finanziamento di cui si riconosceva la centralità nel dibattito pubblico<sup>25</sup>.

Per circa tre anni, nei ritagli di una fervente attività politica e intellettuale, Basso assolse al ruolo con una dedizione di cui si trova ampia testimonianza nella documentazione conservata nel suo archivio. Con l'aiuto di alcuni studiosi che componevano il "gruppo di lavoro" della commissione, in particolare Giuliano Amato e Francesco Leoni, Basso compilò e fece compilare vaste bibliografie per aree geografiche, centinaia e centinaia di pagine dattiloscritte con note descrittive e commenti sui principali studi in materia, a formare una vasta rassegna, storica, giuridica e sociologica, pressoché esaustiva per la letteratura nazionale, ma particolarmente attenta anche agli autori francesi (François Goguel, Maurice Duverger, Alain Touraine) e specialmente a quelli provenienti dall'area tedesca (Gerhard Leibholz e Hans Kelsen fra tutti). Vastissima anche la raccolta documentale relativa agli statuti dei partiti, ai provvedimenti legislativi, alle sentenze, alle proposte di legge e al dibattito politico, poi riprodotta solo parzialmente nei volumi dell'*Indagine*. L'ambizioso progetto ebbe però vita difficile; la relazione generale, affidata in un primo tempo a Vincenzo Gueli, fu poi proposta allo stesso Basso il quale, nel giugno 1964, presentò uno schema che non ricevette mai le richieste osservazioni da parte degli altri commissari<sup>26</sup>. Tra riunioni, ritardi e sollecitazioni, i due volumi apparvero nell'autunno del 1966 con una presentazione del presidente ISLE in cui si informavano i lettori che, «per l'estrema politicizzazione» del tema trattato, la commissione non aveva raggiunto «un punto d'incontro unitario» e che una parte di essa considerava la relazione di Basso «espressione di un punto di vista personale del relatore e questi, invece, non la considera tale»<sup>27</sup>. Le agitate vicende della commissione di studi, qui solo accennate,

24. Formavano la commissione i deputati Aldo Bozzi, Luigi D'Amato, Mauro Ferri e Flavio Orlandi; gli esperti Mario D'Antonio, Antonino Di Stefano, Vincenzo Gueli, Carlo Lavagna e Vincenzo Mazzei. Alla commissione si affiancò un gruppo di lavoro di cui fecero parte, tra gli altri, Giuliano Amato, Paolo Armaroli e Francesco Leoni.

25. Lo schema di sviluppo dell'*Indagine*, impostato dal gruppo di lavoro dell'ISLE e corretto da Basso, fu licenziato nel novembre 1963 (FLB, serie 17, fasc. 21/1).

26. FLB, serie 17, fasc. 31/1; Basso a Francesco Leoni, Masino Bagni, 26 giugno 1964.

27. ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tt. 1 e 2, Giuffrè, Milano 1966, p. XIV. Il primo tomo, oltre alla *Relazione generale*, comprende i saggi di L. Basso (*Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*), di M. D'Antonio (*Partito e partecipazione*) e

rappresentano un ulteriore segnale delle divisioni politiche e culturali che, come vedremo, si appuntarono in particolare sul tema del finanziamento pubblico.

La *Relazione generale*, che traccia un ampio quadro storico, sociologico e giuridico del ruolo dei partiti nella democrazia moderna, riserva un capitolo a *Il finanziamento dei partiti* in cui Basso, pur sfumando per ragioni d'ufficio le sue posizioni, ebbe d'altra parte l'opportunità di corredarle di un ricco apparato di riferimenti documentari e bibliografici riguardanti le prassi normative e politiche adottate nel corso del tempo in molti paesi europei (Svezia, Germania, Inghilterra, Belgio, Francia) ed extraeuropei (Stati Uniti, Argentina). L'intento era quello di rintracciare i punti più condivisi, a partire dalla constatazione che i partiti avevano ovunque accresciuto le spese per l'assolvimento dei loro compiti. Nel proporre la gamma di fonti finanziarie a cui i partiti potevano accedere in modo lecito o illecito, Basso distingueva il diverso carattere dei finanziamenti privati qualora provenissero, come nel caso dei partiti socialisti e del movimento operaio, in modo trasparente da organizzazioni di massa solidali o, diversamente, per altri partiti, dai circuiti ristretti dei grandi operatori economici portatori di interessi specifici e perciò spesso proposti in forma occulta. A differenza del primo, nel secondo caso si era in presenza di una «grave perturbazione alla vita democratica» che si presentava anche quando il finanziamento giungeva in forma mascherata dal governo o da enti pubblici. Sull'aspetto più delicato e già oggetto di divisioni, quello del controllo sui partiti, pur concedendo credito alla pubblicità dei bilanci, il relatore abbandonava il ruolo *super partes* affermando decisamente che «a questa possibilità siamo per principio rigorosamente contrari» e portava come esempio virtuoso le scelte adottate in Germania. Né, per l'Italia, trovava fondamento politico il richiamo all'art. 100 della Costituzione che attribuisce alla Corte dei Conti un potere di controllo sulla gestione finanziaria degli enti che ricevono contributi dallo Stato, poiché la determinazione di tali enti è comunque rinviata a una legge ordinaria (del 1959, n. 259) che ne esclude diverse categorie.

L'opportunità di adottare provvedimenti di finanziamento pubblico dei partiti trovava dunque riscontro in una generale tendenza che caratterizzava, sia pure in forme diverse, la maggior parte dei paesi europei e che in Svezia e nella Repubblica federale tedesca aveva raggiunto più alti gradi di coerenza<sup>28</sup>.

di A. De Stefani (*Brevi considerazioni sul finanziamento dei partiti politici*); il secondo tomo raccoglie invece la documentazione con i saggi introduttivi di P. Armaroli per l'Italia e di F. Leoni per l'Europa occidentale, mentre non è introdotta una piccola sezione finale sulla Jugoslavia e sull'URSS.

28. Nel 1965 in Svezia era entrato nel vivo il dibattito sulla proposta di legge governativa

Le divisioni politiche e di interpretazione costituzionale sul ruolo dei partiti, già intuite nel silenzio-dissenso di molti membri della commissione e genericamente indicate nella presentazione dell'*Indagine*, emersero esplicitamente nei tre convegni di presentazione dell'opera tra il novembre 1966 e il gennaio 1967<sup>29</sup>. Il terreno privilegiato dello scontro, poi amplificato dai resoconti della stampa, fu ancora una volta quello del finanziamento pubblico utilizzato anche come chiave per una diversa interpretazione del quadro costituzionale, del ruolo dei partiti politici e della stessa democrazia. Gli interventi dei numerosi esponenti politici evidenziarono divisioni trasversali, all'interno della DC e dello stesso PSI, partiti tendenzialmente favorevoli al provvedimento, e le posizioni contrarie dei comunisti e dei liberali. La prevalente opposizione al finanziamento pubblico, su cui convergevano anche molti degli studiosi e dei commentatori intervenuti, fu generalmente motivata, sia pure da diverse ottiche, da tre ordini di problemi: la supposta inefficacia nel moralizzare la vita pubblica, la conseguenza, considerata inevitabile, di un controllo sulla vita dei partiti e, in modo particolare, la diffidenza dell'opinione pubblica<sup>30</sup>.

### 5. La posizione dei partiti

D'altra parte, all'epoca i partiti politici non si erano ancora espressi in forma ufficiale su un tema che con frequenza, e per lo più in corrispondenza con l'emersione di scandali – tra gli ultimi quello che aveva coinvolto il senatore ed ex ministro democristiano Giuseppe Trabucchi –, trovava ampio spazio nel dibattito pubblico. Dopo il terzo Convegno di San Pellegrino, la DC affrontò nuovamente il tema nel novembre 1965, all'Assemblea organizzativa di Sorrento, mostrando maggiore prudenza, tanto che lo stesso Taviani, considerando che il problema doveva ancora «maturare non solo nei partiti, ma alla base, nell'opinione pubblica», contribuì a isolare le po-

per il finanziamento dei partiti che sarà poi approvata il 15 dicembre 1967; nella Repubblica federale tedesca esisteva una prassi di finanziamento pubblico, rafforzata da una sentenza della Corte costituzionale federale del 1958 e formalizzata nel 1959 da un provvedimento del Bundestag. Nel 1964 i fondi, iscritti nel bilancio del ministero dell'Interno, passarono da 5 a 38 milioni di marchi. Quando scriveva Basso era in corso il dibattito che condurrà alla legge sui partiti politici del 24 luglio 1967.

29. ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, t. 3, Giuffrè, Milano 1968. I convegni si svolsero nella sede dell'ISLE a Roma il 10 novembre 1966, il 6 dicembre 1966 e il 18 gennaio 1967.

30. Cfr. *ibid.* Nei resoconti dei dibattiti la stampa esaltò il tema del finanziamento pubblico. A titolo di esempio: *Il finanziamento dei partiti non risolve la crisi della democrazia*, in "Corriere europeo", 17 novembre 1966; *Il secondo dibattito all'ISLE. Non trova favore il finanziamento dei partiti politici in Italia*, in "Il Globo", 7 dicembre 1966.

sizioni più favorevoli espresse da Leone e Pella<sup>31</sup>. In quella sede fu anche presentata, in forma di comunicazione, una bozza di proposta di legge elaborata da Aurelio Curti che proponeva l'istituzione di un fondo presso il ministero dell'Interno costituito dal versamento obbligatorio di contributi da parte di tutti i cittadini considerati beneficiari dell'appartenenza ai partiti (ministri, parlamentari, amministratori locali e di aziende pubbliche ecc.)<sup>32</sup>. Ancora il 30 marzo 1966 il segretario Mariano Rumor, sollecitato da un questionario inviato dal Centro di ricerca e documentazione "Luigi Einaudi", rispondeva telegraficamente che il tema non era stato ancora oggetto di un orientamento ufficiale da parte degli organi del partito, pur «essendo all'esame della segreteria»<sup>33</sup>.

Come principale forza di opposizione il PCI inizialmente si dichiarò apertamente contrario a ogni forma di "statizzazione" del partito che ne potesse limitare l'autonomia, depotenziando di fatto il significato dell'art. 49, ma accettando eventualmente forme indirette di aiuto a partire dall'aumento dell'indennità parlamentare<sup>34</sup>. Una posizione ribadita nel marzo 1966 dal segretario Luigi Longo, il quale rivendicò il duplice rilievo costituzionale attribuito ai partiti dall'art. 49: nella loro qualità di "libere associazioni di cittadini", e dunque non soggetti a controlli da parte dello Stato, e nella loro funzione pubblica, che avrebbe giustificato l'erogazione di contributi statali nella forma indiretta<sup>35</sup>.

La forza politica più disponibile sembrava essere il PSI, che aveva affrontato la questione sin dal XXXIV Congresso di Milano del marzo 1961, aveva poi ribadito il suo atteggiamento favorevole in diversi interventi di importanti dirigenti e, nel marzo 1966, del suo stesso segretario De Martino che considerò il finanziamento statale un modo «per assicurare la stabilità di un regime democratico fondato sui partiti»<sup>36</sup>. Non mancarono tuttavia dubbi e perplessità che si manifesteranno in modo particolare negli anni dell'unificazione (ottobre 1966-ottobre 1968) sotto la pressione del fronte socialdemocratico<sup>37</sup>.

Oltre al nuovo PSIUP, su questo tema fortemente orientato dalle posizioni di Basso, le uniche altre due forze politiche che alla metà degli anni Ses-

<sup>31</sup>. Assemblea nazionale della DC, *Assemblea plenaria*, 1, Cinque Lune, Roma [1966], p. 268.

<sup>32</sup>. Ivi, pp. 565-70, ora in Crespi, *Lo Stato deve pagare i partiti?*, cit., pp. 236-8.

<sup>33</sup>. Ivi, p. 214.

<sup>34</sup>. E. Santarelli, *I soldi dei partiti e il partito dei soldi*, in "Rinascita", 5 ottobre 1963, e U. Terracini, *Una conquista di classe*, in "Il Mondo", 4 gennaio 1966.

<sup>35</sup>. Nelle risposte al citato questionario in Crespi, *Lo Stato deve pagare i partiti?*, cit., pp. 214-6.

<sup>36</sup>. Ivi, p. 216.

<sup>37</sup>. Ivi, pp. 144-56.

santa espressero posizioni più coerenti e unitarie, per quanto sempre non ufficiali, furono il PRI e il PLI. I repubblicani erano favorevoli all'ipotesi, ma la subordinavano all'adozione di una disciplina giuridica del partito politico di cui fu anche elaborato uno schema normativo dalla commissione interna per i problemi costituzionali. Lo schema, presentato in un convegno a Roma nel marzo 1965, non suscitò particolari reazioni e non ebbe effetti pratici, tuttavia rappresentò all'epoca l'ipotesi normativa più strutturata in direzione di una pubblicizzazione dei partiti in cui si prevedevano anche forme di controllo disciplinate dalla legge ma affidate a organi di partito<sup>38</sup>. L'ispirazione individualista e la difesa degli istituti tradizionali della democrazia parlamentare, nonché probabilmente la garanzia di finanziamenti provenienti dal mondo delle imprese, fecero invece del Partito liberale il più accanito oppositore dell'ipotesi di un finanziamento pubblico. I rischi del controllo da parte dello Stato, di sopruso nei confronti dei singoli individui costretti «a pagare anche i partiti che avversano», di rafforzamento delle oligarchie, persino di nuove forme di "totalitarismo", furono paventati dai principali esponenti del partito. Spesso in polemica con Basso i liberali interpretavano l'art. 49 come affermazione della libertà del cittadino-individuo ad associarsi in partito, laddove il vero soggetto attivo della politica era appunto considerato l'individuo e non il partito<sup>39</sup>.

## 6. Dalla "partitocrazia" alla "crisi dei partiti"

Mentre il dibattito sembrava destinato ad avvolgersi attorno alle più fantasiose soluzioni tecniche da adottare, per lo più orientate a evitare il finanziamento pubblico diretto, o a svolgersi in un ambito prevalentemente scientifico<sup>40</sup>, all'inizio del 1968 incominciò a emergere con forza la tematizzazione della "crisi dei partiti", destinata in breve tempo ad affiancarsi, se non a sostituire, il *Leitmotiv* della "partitocrazia" nella dialettica del

38. Per il testo dello schema, ivi, pp. 232-6.

39. G. Malagodi, *Lo Stato democratico deve controllare i partiti?*, in "Critica d'oggi", 4, 1962; S. Valitutti, *Il finanziamento dei partiti*, in "Il Giornale d'Italia", 25 agosto 1965; A. Bozzi, *IL finanziamento dei partiti*, in "Il Globo", 8 febbraio 1968. Per la polemica con Basso, si veda S. Valitutti, *Il partiti politici e la libertà*, Armando, Roma, 1966, pp. 248 ss. Si veda anche Crespi, *Lo Stato deve pagare i partiti?*, cit., pp. 156-65.

40. Nel primo caso, a titolo di esempio: P. Della Giusta, *Il finanziamento indiretto dei partiti*, in "Critica sociale", 1967, 23, pp. 647 ss.; tra i contributi di carattere scientifico segnaliamo il Congresso di dottrina dello Stato dedicato a "La funzionalità dei partiti nell'ordinamento democratico dello Stato e della Regione", svoltosi all'Università degli Studi di Trieste dal 26 al 28 maggio 1966 (cfr. E. De Mita, *Partiti politici e finanziamento pubblico*, in "Aggiornamenti sociali", 1, 1967, pp. 43-54) e il Seminario sui partiti politici svoltosi a Senigallia dal 10 al 14 settembre 1967 con gli interventi di Stefano Rodotà e Alessandro Pizzorno (i testi delle relazioni in FLB, serie 17, busta 13, fasc. 34).

discorso pubblico. Un cambiamento di prospettiva, nel contesto del fallimento della formula politica del centro-sinistra e del montare della contestazione che, per molti versi, produsse una svolta nel dibattito sul finanziamento dei partiti.

In questo senso risulta interessante l'intervento di Giorgio Galli il quale, nell'ambito di un dibattito svoltosi sulla rivista "Critica sociale", nel gennaio 1968 introdusse in modo esplicito la lettura del finanziamento statale come un alibi dei partiti per non affrontare il problema della scarsa partecipazione, una «compensazione» alla crisi di partecipazione dei cittadini alla vita dei partiti che si manifestava in termini di diminuzione sia del numero delle quote associative sia dell'attività militante. Il vero problema dei partiti per Galli era dunque rappresentato dal «crescente distacco tra essi e la società»<sup>41</sup>. Il richiamo all'impopolarità del provvedimento e l'evocazione della "diffidenza dell'opinione pubblica" non erano certo una novità, tuttavia la sferzante denuncia di Galli veniva "da sinistra", perdeva genericità e assumeva un nuovo significato politico. Fu in particolare l'onda della contestazione che mutò segno alla critica nei confronti dei partiti: dal "qualunquismo" della partitocrazia alla richiesta di maggiore democrazia, dalla denuncia del loro strapotere a quella della loro impotenza; avanzava cioè una domanda di maggiore politica e non di minore politica.

La questione del finanziamento pubblico fu inquadrata sempre più spesso all'interno del dibattito sulla "crisi dei partiti" conquistando un rinnovato spazio nella stampa quotidiana e periodica e, come vedremo, dislocando l'iniziativa dai partiti alla società civile<sup>42</sup>.

Il nuovo piano su cui si attestava il dibattito provocò una sorta di arretramento da parte di molti esponenti politici i quali si produssero in stanche repliche o si trincerarono nel silenzio. Ciò non riguardò Basso, non tanto perché all'epoca era ormai sostanzialmente fuori da ogni partito, ma perché su quel terreno si era esercitata da tempo la sua sensibilità di militante e intellettuale. Sin dai primi anni Sessanta, infatti, aveva fatto propria l'interpretazione della «tendenza alla depoliticizzazione» delle masse come espressione della stessa natura delle società occidentali neocapitalistiche che aveva «rotto l'equilibrio fra il momento individuale e il momento sociale dell'uomo» e prodotto uno «svuotamento della vita democratica»<sup>43</sup>.

41. G. Galli, *Sul finanziamento statale dei partiti*, in "Critica sociale", 1, 1968, pp. 9 ss.

42. Ricordiamo, in particolare, la tavola rotonda *Stipendiati dallo Stato?*, in "L'Espresso", 25 febbraio 1968, e G. Russo, *Inchiesta sulla crisi dei partiti*, in "Corriere della Sera", 19 e 26 febbraio, 3, 6 e 11 marzo 1969.

43. L. Basso, *Democrazia e nuovo capitalismo*, in "Problemi del Socialismo", 2, 1962, pp. 1-6, ma si veda anche per le citazioni successive Id., *Intervento in Dialogo fra tre generazioni di italiani nell'inchiesta sugli anni difficili*, in "Il Paradiso", 2, 1960, pp. 38-40.

All'interno di questo dato «strutturale», Basso ravvisava l'incapacità dei partiti di assolvere «al loro compito di mediazione fra la collettività statale e i cittadini» perché concentrati prevalentemente sul momento elettorale e sulla conquista dei seggi parlamentari, facendo sì «che anche la vita dei partiti si estranei in gran parte dalla vita reale della società». Ponendosi «a livello dell'attività statale», e concependo la politica come attività di vertici, i partiti non riuscivano a colmare la distanza tra i cittadini e il potere politico e perdevano la capacità di suscitare partecipazione creando un vuoto riempito dagli apparati. In ultima istanza, il sistema dei partiti così strutturato concepiva la partecipazione democratica come un intralcio e non era interessato «a ostacolare la depoliticizzazione con una reale azione democratica»<sup>44</sup>. Una visione profondamente critica, appena attenuata dalla speranza che un lavoro di lunga lena potesse consentire ai partiti di guardare all'«uomo reale, nella sua dimensione concreta», che incontrava le nuove domande, ma che non scendeva a patti sul terreno della battaglia per l'affermazione nelle democrazie moderne dello “Stato dei partiti”<sup>45</sup>.

Basso dunque non poteva che condividere la preoccupazione espressa da Galli e, sia pure da un altro punto di vista, già nel 1966 aveva osservato che il pericolo più grave, e «di cui meno si parla», derivante dall'adozione del finanziamento pubblico fosse quello di affievolire «ulteriormente lo spirito militante e per questa via rafforz[are] la *routine* burocratica, che è la più grave malattia dei partiti moderni». Tuttavia Basso considerava quel pericolo la manifestazione di una «malattia» da tempo in atto che avrebbe potuto risolvere soltanto la «reviviscenza alla base» dello spirito democratico, mentre «lo stato di bisogno endemico» non poteva considerarsi «una medicina appropriata»<sup>46</sup>.

A riprova dell'immobilismo politico che veniva allora denunciato, in quegli anni l'iniziativa sul tema del finanziamento pubblico non fu presa dai partiti, ma da alcuni centri di studio e di impegno civico. Un “dislocamento” che si può considerare come un segnale dell'emergere di una vo-

44. L. Basso, *Un processo di depoliticizzazione strutturale e sovrastrutturale*, in “Tempi moderni”, 8, 1962, pp. 76-9, ma si veda anche Id., *I partiti e il Parlamento*, in “I Problemi di Ulisse”, 58-9, 1966, pp. 50-62.

45. La riflessione di Basso sulla partecipazione politica nella società di massa fa riferimento agli studi degli anni Venti e Trenta di Hans Kelsen (in particolare *Vom Wesen und Wert der Demokratie* [1929], trad. it. in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, il Mulino, Bologna 1966) e di Heinrich Triepel (*Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Otto Liebmann, Berlin 1930). Cfr. P. Ridola, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano 1982.

46. Basso, *Relazione generale*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, t. I, cit., p. 117 e ribadito nell'intervento al Convegno “Il finanziamento pubblico dei partiti politici italiani”, organizzato a Milano dal Club Turati e dal Centro di cultura “Giancarlo Puecher” il 15 dicembre 1969 (la relazione dattiloscritta in FLB, serie 17, busta 13, fasc. 36).

lontà politica da parte dei cittadini di cercare nuovi “mediatori”. Alla già citata iniziativa del Centro di ricerca e documentazione “Luigi Einaudi” seguì, alla fine del 1966, quella del Club Turati di Milano, associazione invero vicina al PSI, che formò una commissione di studio anche con l’obiettivo di predisporre uno schema legislativo. Nonostante il fallimento del tentativo di raccogliere la documentazione relativa ai bilanci dei partiti, per il rifiuto da parte di tutti gli organismi dirigenti contattati, i lavori della commissione proseguirono e culminarono prima in una tavola rotonda nell’aprile 1968 e poi in un convegno organizzato a Milano il 15 dicembre 1969 in collaborazione con i cattolici del Centro di cultura “Giancarlo Puecher”<sup>47</sup>. I dibattiti furono largamente orientati dal tema della “crisi di partecipazione” proposto proprio da Giorgio Galli, allora direttore della rivista “Il Mulino” e uno degli artefici dell’iniziativa, il quale considerò come punto acquisito «la stretta correlazione tra problema del finanziamento pubblico dei partiti e situazione dei partiti come canali di partecipazione politica democratica» e indicò come obiettivo, condiviso da tutti i partecipanti, l’adozione di «quella soluzione che sia più funzionale al miglioramento ed all’incremento della partecipazione democratica»<sup>48</sup>. Non diversamente Paolo Ungari, al quale era stata affidata l’elaborazione dello “Schema essenziale per una disciplina del finanziamento pubblico dei partiti”, chiarì da subito i termini della questione considerando il finanziamento pubblico una «tesi di sinistra [che] condiziona una corretta impostazione da parte dei partiti popolari del tema della partecipazione democratica». A differenza però di Galli, il quale si dichiarò tendenzialmente contrario, Ungari, allora segretario della commissione interna sui problemi dello Stato del PRI, si espresse nettamente a favore del provvedimento, considerato una soluzione «perfettamente matura, ed urgente». Nella sua lucida e dettagliata relazione, l’esponente repubblicano pose tuttavia la pregiudiziale del riconoscimento ai partiti della personalità giuridica di diritto privato come anticamera di una legge generale<sup>49</sup>.

47. Club Turati, Centro di cultura “Giancarlo Puecher”, *Il finanziamento dei partiti*, s.e., Milano [1970]. La pubblicazione riporta le risposte dei partiti, tra giugno e luglio 1967, alla richiesta sui bilanci e le sole relazioni introduttive del convegno. I testi dattiloscritti delle comunicazioni sono in FLB, serie 17, busta 13, fasc. 36.

48. G. Galli, *Relazione*, ivi, pp. 15 ss. Seguirono questa linea le relazioni di Stefano Passigli, Giuseppe Tamburrano e Paolo Ungari e le comunicazioni, tra gli altri, di Giovanni Marcora, Roberto Guiducci, Ugoberto Alfassio Grimaldi e Lelio Basso, mentre trattarono il quadro europeo le relazioni di Enrico De Mita e Paolo Rossi Doria.

49. Ungari considerava il finanziamento pubblico «una tesi di sinistra» in quanto avversa all’opinione pubblica qualunque e ai «grandi finanziatori privati e [ai] gruppi di pressione pubblici, specialmente gli enti, che ne temono limitata la loro influenza» (P. Ungari, *Relazione*, dattiloscritto in FLB, serie 17, busta 13, fasc. 36, anche per le citazioni precedenti). Oltre allo Schema essenziale per una disciplina del finanziamento pubblico dei partiti, Un-

Il contributo di Ungari e il dibattito del Convegno, che proseguì il 19 gennaio 1970, meriterebbero uno spazio maggiore, ma dobbiamo qui limitarci a segnalare lo spostamento d'asse della riflessione, evidente in quasi tutti gli interventi. Resta da ricordare la presentazione di una comunicazione scritta del rappresentante del Movimento di opinione pubblica (MOP), Benedetto Bagnasco, che propose in forma sintetica i risultati dell'attività svolta dai gruppi aderenti sul tema del finanziamento pubblico dei partiti.

## 7. L'iniziativa del MOP

Quella del MOP fu probabilmente l'iniziativa più coerente con la già ricordata tendenza di uno spostamento del dibattito fuori dalle sedi dei partiti. Nato verso la metà degli anni Sessanta, il MOP intendeva formare gli italiani alla «moderna» vita democratica attraverso una libera discussione condotta secondo «le moderne tecniche aziendali e scientifiche dei gruppi di lavoro»<sup>50</sup>. Espressione della società civile, non privo di ingenuità politica, il movimento si proponeva come indipendente, privo di strutture, basato sul lavoro volontario, aperto a ogni orientamento politico e culturale. Per quanto fosse una evidente manifestazione di “disaffezione” nei confronti dei partiti e si proponesse apertamente un ruolo di supplenza nell'azione politica, il MOP non intendeva sostituire i partiti e anzi invitava i cittadini a partecipare alla loro attività come premessa per «la rinascita della politica in Italia»<sup>51</sup>. Le adesioni o le simpatie furono trasversali e coinvolsero il mondo della stampa (è noto il favore di Indro Montanelli), della cultura (tra gli altri, Norberto Bobbio e Alessandro Galante Garrone), dell'amministrazione pubblica, dei giuristi (vantava un legame con l'Associazione italiana giuristi per la difesa della libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo). A partire dal 1967 il movimento aveva promosso in diverse città “Gruppi di lavoro” sullo specifico tema delle spese elettorali realizzando anche un “libro bianco” che fu presentato a Roma il 16 aprile 1969 in un incontro pubblico con i rappresentanti dei partiti<sup>52</sup>. Avanzata la richiesta di ridurre

gari allegò alla sua relazione il già ricordato Schema per la disciplina giuridica del partito politico, elaborato dal PRI nel marzo 1965, e un quadro sintetico delle norme in materia presenti negli statuti dei partiti. Lo schema sul finanziamento è riportato anche in Camera dei Deputati, Segretariato Generale, *Il diritto dei partiti politici in Italia (1954-1970)*, a cura di P. Ungari, Servizio Studi, Legislazione e Inchieste Parlamentari, Roma 1971, pp. 380 ss.

<sup>50</sup> Premessa, in MOP, *Funzione e metodo di lavoro*, Roma 1969 (III ed.), p. 3 e MOP, *Statuto*, art. 1, in FLB, serie 17, busta 6, fasc. 16.

<sup>51</sup> Ivi, p. 7.

<sup>52</sup> MOP, *È possibile ridurre le spese per la campagna elettorale?*, s.e., Roma 1969. Si veda anche la lettera di Bagnasco a Basso, Roma 18 novembre 1969, in cui ricorda altre iniziative pubbliche sul tema (FLB, serie 17, busta 6, fasc. 16).

le spese elettorali come fattore di moralizzazione della vita pubblica, i gruppi passarono a trattare direttamente il tema del finanziamento pubblico proponendo ai partiti la partecipazione ai lavori. Se ne fece carico il Gruppo di lavoro romano che, a partire dal 25 marzo 1970, riunì a più riprese i rappresentanti designati dai partiti: Basso per il PSIUP, Tamburano per il PSI, Giuseppe Zamberletti e Bartolo Ciccardini per la DC, Anelito Barontini per il PCI, Mario D'Antonio per il PSU, Francesco Fornario per il PLI e Paolo Ungari per il PRI. Alla domanda preliminare posta dal MOP per verificare la volontà dei partiti di affrontare e risolvere la questione si evidenziò subito l'orientamento ormai chiaramente favorevole di tutti i partiti, con la sola eccezione dei liberali. Anche il PCI, fino ad allora tendenzialmente contrario, mostrò ampia disponibilità e individuò come modalità di attuazione «una proposta di legge avanzata da tutti i partiti»<sup>53</sup>. I maggiori ostacoli venivano unanimemente individuati nella nota questione del controllo, nella distribuzione delle risorse tra centro e periferia e nella possibile reazione dell'opinione pubblica. Sul primo punto tutti i rappresentanti politici convergevano sull'idea che si dovesse garantire piena autonomia ai partiti e che l'unica forma di controllo dovesse essere esercitata solo all'interno di essi. Sul rapporto centro-periferia nella distribuzione delle risorse la questione rimaneva più aperta: mentre Basso negò che il finanziamento pubblico potesse rafforzare il centro dei partiti a scapito degli organismi periferici, Barontini osservò più prudentemente che si trattava di una questione da approfondire. La preoccupazione, alimentata dallo stesso MOP, sulla "impopolarità" del provvedimento, originata secondo Tamburano dal «sospetto pregiudiziale del cittadino verso i partiti» e secondo Basso da «un'erronea valutazione del ruolo dei partiti (si ignora la Costituzione)», in quella sede non fu ritenuta degna di attenzione dai rappresentanti dei due principali partiti di massa, mentre fu ancora Basso a suggerire che il provvedimento dovesse essere accompagnato da «una campagna di chiarificazione sul ruolo dei partiti»<sup>54</sup>. Nelle riunioni successive aumentarono le convergenze e si entrò nel dettaglio di alcuni aspetti tecnici, con la consueta attenzione al tema del controllo, ridotto alla questione della pubblicità dei bilanci, e a quello delle sanzioni, da tutti rifiutate e ricondotte alla libera scelta dell'elettore di punire o premiare il partito. Nella riunione del 19 giugno si decise dunque di

53. L'orientamento favorevole del PCI era in realtà già stato annunciato nelle posizioni espresse da Armando Cossutta nella comunicazione al citato convegno milanese del Club Turati poi pubblicato con il titolo *Le ragioni del finanziamento pubblico dei partiti*, in Id., *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori Riuniti, Roma 1974, pp. 33-41.

54. Verbale della riunione del 25 marzo 1970, FLB, serie 17, busta 6, fasc. 16.

affidare la stesura di una bozza di proposta di legge al MOP con l'intento di discuterla poi collegialmente<sup>55</sup>.

La bozza del progetto di legge iniziò a circolare nell'ottobre 1970 e si attenne alla linea indicata dai punti di convergenza manifestati dai rappresentanti dei partiti. Strutturata in quattro parti e in 26 articoli, proponeva forme di contributi statali diretti (sovvenzioni in denaro) e indiretti (fornitura gratuita di beni e servizi, agevolazioni, uso della radio e della televisione) anche a livello locale, per le campagne elettorali nazionali e per l'attività permanente dei partiti. La sovvenzione diretta in denaro era corrisposta per ogni voto valido e ripartita in parti eguali e in proporzione ai voti ottenuti. Risulta interessante la disposizione che prevedeva il rimborso delle spese per gli stipendi e le indennità dei funzionari, così come l'obbligo di trasferire alle proprie organizzazioni periferiche una parte dei fondi. Sul piano degli adempimenti si faceva riferimento alla presentazione degli Statuti e dei bilanci annuali presso un apposito "Ufficio Partiti" della Presidenza della Camera al quale era affidata anche la pubblicazione sulla "Gazzetta ufficiale", la determinazione della sovvenzione annua e la sua ripartizione. Sul punto più delicato del controllo, la bozza prevedeva collegi di revisori nominati dallo stesso partito e non legava il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato ad altri adempimenti. Infine si vietavano i finanziamenti provenienti in qualsiasi forma da enti pubblici statali, regionali, provinciali o locali; da enti economici statali o parastatali, da aziende private legate allo Stato o agli enti pubblici; dalla pubblica amministrazione, dai servizi segreti e da Stati esteri e organizzazioni internazionali<sup>56</sup>.

La prevista riunione per una valutazione collegiale non si svolse perché nel gennaio 1971 fu costituito un Comitato parlamentare per affrontare la questione del finanziamento pubblico dei partiti e il MOP affidò a esso le sorti della sua bozza<sup>57</sup>.

## 8. Troppo tardi?

Nei primi mesi del 1971 il tema del finanziamento statale dei partiti fu discussso dunque in sede parlamentare, sembra su sollecitazione di Giulio

55. Le altre riunioni si svolsero il 23 aprile, il 13 maggio e il 19 giugno 1970. Cfr. i verbali in FLB, serie 17, busta 6, fasc. 16.

56. La bozza di progetto di legge, in FLB, serie 17, busta 6, fasc. 17. La bozza è anche riprodotta in Camera dei Deputati, Segretariato Generale, *Il diritto dei partiti politici in Italia*, cit., pp. 403-41.

57. Cfr. MOP a Basso, Roma 8 febbraio 1971, in FLB, serie 17, busta 6, fasc. 17. In realtà il MOP proseguì il suo impegno nell'«opera di divulgazione presso l'opinione pubblica accompagnata dalla programmazione di iniziative che possano rendere accettabile il principio del finanziamento pubblico dei partiti» (MOP a Basso, Roma [ottobre 1971], ivi).

Andreotti, allora capogruppo DC alla Camera, il quale aveva accolto la bozza del MOP come occasione per concordare con i gruppi parlamentari la presentazione di una proposta di legge<sup>58</sup>. Dopo alcune sedute i lavori del Comitato però si interruppero e il Partito socialista decise allora, nel settembre dello stesso anno, di presentare una propria proposta di legge<sup>59</sup>. Proposta che decadde con la fine della legislatura e che fu ripresentata alla Camera il 24 maggio 1972, suscitando interesse, ma nessun esito legislativo<sup>60</sup>. I tempi politici e parlamentari maturarono solo all'inizio del 1974, sull'onda del clamore suscitato dall'apertura dell'inchiesta giudiziaria sullo scandalo Petroli, e il 20 marzo fu presentata alla Camera una nuova proposta di legge con primo firmatario Flaminio Piccoli che, dopo aver assorbito la proposta socialista, fu, come ricordato, rapidamente approvata dai due rami del Parlamento il 9 e il 17 aprile con una schiaccIANte maggioranza. In soli dieci articoli la legge n. 195 del 2 maggio disponeva il contributo dello Stato nella misura di 15 miliardi a titolo di concorso per le spese elettorali e di 45 miliardi annui ai gruppi parlamentari, tra Senato e Camera, «per l'attività funzionale dei relativi partiti». Questi erano obbligati a indicare negli statuti i soggetti abilitati alla riscossione e a pubblicare ogni anno il bilancio finanziario consuntivo. L'unica forma di controllo prevista, relativa alla regolarità della redazione di bilancio, era affidata al presidente della Camera con l'aiuto di revisori ufficiali dei conti designati dalle conferenze dei presidenti dei gruppi parlamentari. Del vecchio schema del MOP si conservò parzialmente solo il divieto di finanziamento da parte di organi della Pubblica amministrazione, enti pubblici e aziende partecipate, ma prevedendo sanzioni irrisorie (art. 7)<sup>61</sup>. Nella sua scarna formulazione la legge assolveva in tutta fretta e male un «compito minimo» evitando accuratamente di affrontare gli aspetti sollevati dal lungo dibattito impernato sul ruolo costituzionale dei partiti come tramite della sovranità popolare. Lo stesso Basso, e il gruppo parlamentare della Sinistra indipendente al quale apparteneva, non partecipò alla votazione della legge e considerò perduta «una grande occasione per affermare alcuni principi che potevano essere

58. De Luca, *Come può lo Stato finanziare i partiti?*, in «La Stampa», 21 aprile 1971. Si veda anche P. Armaroli, *Postilla a una proposta di legge sul finanziamento pubblico dei partiti*, in «Rassegna Parlamentare», 5-6, 1972, pp. 331-55.

59. Cfr. G. Tamburro, *Una riforma decisiva per l'autonomia dei partiti*, in «Avanti!», 30 settembre 1971.

60. Sulla proposta socialista: Armaroli, *Postilla*, cit.; A. Pizzorusso, *Finanziamento statale dei partiti*, in «Rassegna Parlamentare», 5-6, 1972, pp. 358-72; E. Cheli, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in «Rassegna Parlamentare», 7-10, 1972, pp. 455-69.

61. Per una lettura costituzionalista della legge, si veda G. D'Orazio, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in «Diritto e società», 2, 1974, pp. 407-41.

meglio riconosciuti»<sup>62</sup>. Pur considerandola, in coerenza con il suo pensiero, «l'applicazione di un sacrosanto principio che discende dalle norme costituzionali», il suo dissenso era netto circa i tempi e i modi. In particolare denunciò l'esiguità delle pene per chi avesse contravvenuto ai divieti di finanziamenti previsti nell'art. 7, perché soltanto pene «di severità eccezionale» avrebbero potuto persuadere che il finanziamento statale fosse sostitutivo e non aggiuntivo. Ma il dissenso di Basso era più profondo e, in ultima istanza, negava legittimità politica al provvedimento in quanto non congiunto a quelle misure di «moralizzazione e democratizzazione» che avrebbero potuto «rompere il cerchio dell'omertà [...] fra mafia, fascismo, criminalità e alcuni settori dei pubblici poteri». In continuità con la sua lunga opera in difesa della democrazia e delle libertà civili, Basso denunciò le misure omesse: dall'abolizione dei reati di vilipendio alla riforma giudiziaria per garantire il cittadino e l'autogoverno democratico della magistratura, dalla disciplina del «segreto di Stato» alla democratizzazione dell'esercito, fino alla riforma organica dei codici fascisti. In quel contesto la legge sul finanziamento dei partiti risultava dunque «isolata» e, rischiando di apparire «dettata da circostanze contingenti e interessate», avrebbe alimentato un pericoloso qualunquismo: «Oggi, forse più ancora della crisi economica, questa crisi di fiducia nelle istituzioni è un'ombra pesante e minacciosa sul nostro avvenire»<sup>63</sup>.

Già da tempo Basso si era sostanzialmente disinteressato dello specifico tema del finanziamento pubblico per insistere proprio su ciò che considerava il pericolo più grave della vita democratica: la sfiducia dei cittadini verso i partiti e le istituzioni, «purtroppo sempre più meritata»<sup>64</sup>. Nei suoi interventi del periodo espresse la sensazione di essere giunti a un punto di non ritorno, in cui il «distacco dei partiti dalla realtà sociale del paese» risultava ormai sempre più crescente e insanabile e in cui la crisi di rappresentanza e di partecipazione procurava spavento «di fronte agli abissi che potrebbero improvvisamente spalancarsi per la vita civile del nostro popolo»<sup>65</sup>.

In un contesto segnato dalla crisi della rappresentanza politica, la domanda di partecipazione sembrò orientata a cambiare interlocutori e a cercare risposte al di fuori del sistema dei partiti in direzione di strumenti

62. L. Basso, *Intervento*, in F. Liverosi (a cura di), *Stato e costituzione*, Marsilio, Venezia 1977, p. 129.

63. Testo inedito di Basso inviato al «Corriere della Sera» in data 27 aprile 1974 con un messaggio di accompagnamento che esordisce: «Facit indignatio articulum», in FLB, serie 1, doc. 238 (anche per le citazioni precedenti).

64. L. Basso, *Troppe nubi nere sulla democrazia*, in «Il Giorno», 20 gennaio 1974.

65. *Ibid.*, ma si vedano anche, tra gli altri, Id., *Occorrono nuovi congegni rappresentativi*, in «Il Cammino», 1, 1972, pp. 25-36 e l'intervento in *Crisi politica: Stato e partiti*, Centro culturale San Carlo, Modena 1974.

alternativi di esercizio della sovranità, in primo luogo nei cosiddetti movimenti per *issues*, che contribuirono ad arricchire il circuito democratico ma anche ad accentuare la frammentazione sociale e politica. La crisi della rappresentanza politica fu inoltre alimentata da e alimentò quel processo di “depoliticizzazione” che spinse verso i lidi dell’individuo acquisitivo, “confortato” dalla tracotanza antidemocratica della mai sopita ideologia della “partitocrazia”.

Ci sembra di poter dire, anche dall’ottica di questa nostra breve ricostruzione storica, che in quei primi anni Settanta si avvertì chiaramente lo stridore tra la rapidità del processo di cambiamento della mentalità collettiva e dei costumi (la pasoliniana “secolarizzazione”), e la lentezza con cui si muovevano, sospesi in un equilibrio costituzionale instabile, i partiti politici e le istituzioni. Il maggio 1974 della legge sul finanziamento dei partiti fu anche quello del referendum sul divorzio, che portò alla luce un cambiamento del sistema politico in cui i partiti di massa arretrarono perdendo la forza che derivava loro dall’appartenenza politico-ideologica, che appariva oramai “resistenziale”. In questo contesto la legge sul finanziamento dei partiti non poteva più svolgere la funzione per la quale era stata immaginata da Basso, quella cioè di rafforzare la rappresentanza, la partecipazione e, insieme, l’assetto costituzionale della democrazia dei partiti. Giunta fuori tempo massimo e mal articolata, quella legge non poteva che accompagnare e forse alimentare una transizione senza fine.