

di FRANCESCA BIONDI*

(in corso di pubblicazione su *Studium Iuris* n. 11/2014)

SOMMARIO: 1. La “necessità e l’urgenza” di modificare il sistema di finanziamento dei partiti. - 2. Il passaggio da un finanziamento pubblico diretto a forme di finanziamento pubblico indiretto. - 3. Chi può beneficiare dei finanziamenti pubblici indiretti? 4. Iscrizione nel “Registro” e democrazia interna ai partiti. - 5. Finanziamento pubblico e partecipazione della donna alla vita politica. - 6. I controlli sui rendiconti dei partiti iscritti nel Registro. - 7. I limiti massimi al finanziamento privato (per tutti i partiti?). - 8. Le garanzie di trasparenza. - 9. Conclusioni.

1. La “necessità e l’urgenza” di modificare il sistema di finanziamento dei partiti

Pur avendo sempre suscitato aspre discussioni, il tema del finanziamento dei partiti ha assunto negli ultimi anni – per ragioni note a tutti – un peso decisivo nel dibattito politico.

Per dare una risposta al diffuso malcontento dei cittadini rispetto al contributo statale ai partiti, il Presidente del Consiglio Letta e il suo successore Renzi hanno inserito nel loro programma di governo un “radicale” intervento normativo in materia¹, nonostante il sistema di finanziamento pubblico dei partiti politici fosse stato complessivamente riformato meno di due anni prima dalla legge n. 96 del 2012, e nonostante tale legge, nel suo impianto di fondo, avesse rispettato i principi espressi nella *Nota sul finanziamento della politica* elaborata dal Prof. Amato su incarico dell’allora Presidente del Consiglio Monti², e poi trovato sostanziale consenso nel documento elaborato dal Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica all’inizio della XVII legislatura³.

Il Governo Letta, il 5 giugno 2013, ha così presentato alla Camera un ddl intitolato *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore* (AC 1154), che è stato approvato il 16 ottobre. Mentre il ddl era all’esame del Senato (AS 1118), il Governo Renzi ha deciso, all’evidente fine di accelerarne l’approvazione, di adottare un decreto-legge che ne riproduceva quasi integralmente il testo.

Prima ancora di ragionare dei contenuti del d.l. n. 149 del 2013 (convertito con modifiche dalla legge n. 13 del 2014), è necessario riflettere su tale ultima scelta. Come già osservato in dottrina, l’adozione di un decreto-legge che riproduce un disegno di legge all’esame delle Camere, oltre a riflettersi negativamente sulle dinamiche istituzionali tra Parlamento e Governo, può essere un indice dell’assenza di quei motivi straordinari di necessità e urgenza che giustificano l’adozione del decreto-legge. Se poi si considera la materia oggetto dell’intervento, non si può non ricordare

¹ Sia consentito almeno in nota ricordare che la disciplina del finanziamento dei partiti “si affianca” alle norme relative all’utilizzo delle risorse durante le campagne elettorali per le elezioni politiche, europee ed amministrative (obblighi di trasparenza, tetti massimi di spesa di candidati e partiti, controllo dell’entità e della “qualità” delle spese effettuate). Tale disciplina, di cui non è possibile dare qui conto, è contenuta nella legge n. 515 del 1993, all’art. 5, legge n. 43 del 1995, e agli artt. 13 e 14 della legge n. 96 del 2012.

² Tale documento, presentato in data 26 maggio 2012 può essere letto in *Rass. parl.* n. 4/2012.

³ La Relazione finale venne presentata il 12 aprile 2013. Si veda, in particolare, il cap. VI.

quanto affermato dalla Corte nella sentenza 220 del 2013, in ordine all'inadeguatezza di tale fonte a realizzare riforme organiche e di sistema, che per altro richiedono «processi attuativi necessariamente protratti nel tempo»⁴.

Come vedremo, infine, la compressione dei tempi dedicati ai lavori parlamentari, ha avuto non poche conseguenze sulla qualità del testo normativo che, invece, data la complessità della disciplina, avrebbe meritato maggiore riflessione.

2. Il passaggio da un finanziamento pubblico diretto a forme di finanziamento pubblico indiretto

Costituisce un dato oggettivo il fatto che, a partire dal 1974, anno della sua introduzione, l'entità del finanziamento pubblico sia progressivamente aumentata, mentre è calato il finanziamento privato (sia quello derivante dal tesseramento, sia quello costituito dalle liberalità private). Come dimostrano alcuni studi, nei bilanci dei maggiori partiti la quota del finanziamento statale si è attestata in una misura che varia da un minimo di due terzi a un massimo di tre quarti delle entrate complessive⁵. Ciò ha sicuramente favorito l'allontanamento dei partiti dalla società civile e, di converso, una loro dipendenza dallo Stato⁶.

Pur trattandosi di un fenomeno generalizzato, non certo solo italiano, esistono meccanismi per evitare che il finanziamento pubblico non finisca per sostituirsi totalmente al finanziamento privato, la cui entità certamente costituisce un indice del radicamento dei partiti nella società.

Qualora si intenda mantenere un finanziamento pubblico diretto, si può, ad esempio, prevedere un rimborso delle spese elettorali documentate oppure un rimborso forfettario, ma rigorosamente correlato ai voti ottenuti e ai limiti massimi di spesa fissati per ciascun partito nelle campagne elettorali, oppure si può introdurre l'istituto del cofinanziamento (già previsto nell'ordinamento tedesco), che correla l'entità del contributo statale a quanto i partiti ricevono dai privati⁷.

Tra i rimedi più radicali vi è, invece, l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, integralmente sostituito da forme di finanziamento "indiretto", che possono consistere nella messa a disposizione da parte dello Stato di beni e servizi oppure in meccanismi che comportano una rinuncia da parte dello Stato a entrate sulla base di una scelta volontaria dei cittadini.

Quest'ultima è la soluzione adottata con il d.l. n. 149 del 2013 con cui, abrogate le disposizioni riguardanti il finanziamento pubblico diretto (v. in part. art. 1), e sia pure

⁴ Cfr. A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti*, 17 dicembre 2013, in *forumcostituzionale.it*; M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista Aic* 1/2014, p. 1-4; R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, 5 marzo 2014, in *federalismi.it*, p. 2-7; R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista Aic* 2/2014, p. 19.

⁵ Cfr. E. PIZZIMENTI - P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *R. it. sc. pol.* 2011, n. 2, p. 216, tab. 7. Secondo il *Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici* adottato dal GRECO (*Groups of States against corruption of Council of Europe*) il 23 marzo 2012, sulla base dei dati relativi ai bilanci dei principali partiti politici per il 2010, i finanziamenti pubblici ammonterebbero all'82 per cento del totale rispetto al 16,5 per cento dei finanziamenti privati, cui si aggiunge l'1,5 per cento provenienti da altre attività.

⁶ Che il finanziamento pubblico sia uno dei fattori che ha favorito la trasformazione del modello di partito al c.d. "cartel party" è messo in luce negli studi di R.S. KATZ - P. MEIR (*Changing Models of Party Organization and Party democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics* 1995, 1, 1, p. 5-28, e *The Cartel Party Thesis*, in *Perspectives on Politics* 2009, 7, 4, p. 753-766). Sul punto cfr. Anche J. HOPKIN, *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on Funding of Party Politics*, in *Party Politics* 2004, 10, 6, p. 635.

⁷ Su tale meccanismo – previsto, ma solo per una quota del finanziamento pubblico, dalla legge n. 96 del 2012 – sia consentito rinviare a F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano 2012, p. 127.

con un passaggio graduale dall'una all'altra disciplina (art. 14), si prevedono due principali forme di finanziamento pubblico indiretto.

Si mantiene anzitutto la possibilità (già prevista dalla legge n. 96 del 2012) per il soggetto (persona fisica o persona giuridica⁸) che effettui erogazioni liberali in denaro a partiti politici, di detrarre, ai fini dell'imposta sul reddito, un importo pari al 26 per cento per le erogazioni comprese tra 30 e 30.000 euro annui (art. 11, commi 1, 2 e 6, d.l. n. 149 del 2013). Le erogazioni liberali sono detraibili a condizione che il versamento sia eseguito tramite banca o ufficio postale ovvero mediante sistemi di pagamento idonei a garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identificazione del suo autore (art. 11, comma 7, d.l. n. 149 del 2013).

In questa ipotesi, com'è stato notato, il confine tra finanziamento privato e finanziamento pubblico è assai labile⁹. E' tuttavia ragionevole definire anche questo finanziamento pubblico indiretto poiché, per la quota deducibile, vi è una "rinuncia" da parte dello Stato a entrate.

In secondo luogo, si consente al contribuente di destinare una quota pari al 2 per mille dell'Irpef ad un partito politico (art. 12, d.l. n. 149 del 2013, e D.P.C.M. 28 maggio 2014).

Sistema analogo fu introdotto già con la legge n. 2 del 1997, ma fallì, perlopiù per ragioni tecniche¹⁰. Oggi viene riproposto con una decisiva differenza: mentre allora, invocando (a torto) la segretezza del voto, si impedì al contribuente di indicare il partito destinatario dell'aliquota, ora è previsto che ciascuno, se intende destinare il 2 per mille, debba scegliere un partito¹¹ (nella relativa scheda sono, infatti, elencati i partiti che ne hanno fatto richiesta e ne hanno diritto e il contribuente dovrà apporre la firma nel riquadro del partito prescelto¹²). Era stato per altro concesso ai partiti di usufruire, nel solo mese di aprile, di una tariffa postale agevolata per informare i contribuenti di tale possibilità (art. 12, comma 6-bis, d.l. n. 149 del 2013), ma tale previsione è stata successivamente soppressa (art. 18, d.l. n. 66 del 2014).

E', infine, interessante notare che per entrambe le forme di finanziamento pubblico indiretto sono stabiliti limiti massimi di spesa annuale¹³, ed è inoltre previsto un "collegamento" tra esse, poiché una variazione del totale delle deduzioni per erogazioni liberali che determina uno scostamento rispetto agli oneri predeterminati si riflette sull'entità del fondo destinato al 2 per mille (art. 11, comma 11, d.l. n. 149 del 2013). In sede di conversione è stato opportunamente stabilito che, in caso di mancato utilizzo del "fondo 2 per mille", le risorse "avanzate" sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato (art. 12, comma 6, d.l. n. 149 del 2013), in particolare nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 3, comma 8, D.P.C.M. 28 maggio 2014).

Come meglio si dirà (*infra* parr. 3 e 4), per beneficiare di queste due forme di finanziamento pubblico indiretto è necessario che il partito si iscriva a un apposito Registro e abbia determinati requisiti.

Esistono, invece, altre forme di finanziamento pubblico indiretto di cui possono beneficiare anche i partiti non iscritti nel Registro, che rispondano, di volta in volta, ai requisiti richiesti dalla legge. Si può, ad esempio, ricordare che, in caso di raccolta telefonica di fondi per campagne che promuovono la partecipazione politica, gli addebiti per gli importi erogati sono esenti da iva (v. art. 13 d.l. n. 149 del 2013 e, per i soggetti che ne possono beneficiare, art. 18 del medesimo decreto). Esistono poi altre

⁸ Sono escluse dall'agevolazione le società a partecipazione pubblica, le società quotate in borsa, le società concessionarie dello Stato o gli enti pubblici: cfr. art. 11, comma 6, d.l. n. 149 del 2013.

⁹ Cfr. C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *D. pubbl.* 2000, p. 161-162.

¹⁰ Non era stato previsto che l'apertura delle dichiarazioni dei redditi e i calcoli delle quote destinate ai partiti avrebbero richiesto un certo lasso temporale. Al contrario, il d.l. n. 149 del 2013, oltre a prevedere un graduale passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, ha stabilito, all'art. 12, comma 2-bis, che le risorse siano in parte attribuite ai partiti che ne hanno diritto a titolo di acconto, e poi, una volta effettuati i relativi conteggi, a conguaglio (sul punto v. anche l'art. 4 D.P.C.M. 28 maggio 2014).

¹¹ Sugli obblighi di riservatezza v. art. 6 D.P.C.M. 28 maggio 2014.

¹² Sulla redazione della scheda v. art. 2 D.P.C.M. 28 maggio 2014.

¹³ V. artt. 11, comma 9, e 12, comma 4, d.l. cit., e art. art. 3, comma 7, D.P.C.M. 28 maggio 2014.

agevolazioni fiscali per spese connesse alle campagne elettorali (art. 18, legge n. 515 del 1993) o per favorire lo svolgimento di iniziative politiche (ad es., v. art. 13-*bis* d.p.r. n. 641 del 1972; art. 11-*ter*, d.p.r. n. 131 del 1986; art. 7, d.p.r. n. 601 del 1973; art. 5, legge n. 157 del 1999; art. 8, legge n. 96 del 2012).

3. Chi può beneficiare dei finanziamenti pubblici indiretti?

Come accennato, il d.l. n. 149 del 2013 non consente a tutti i partiti di beneficiare delle due principali forme di finanziamento pubblico indiretto. A tal fine è necessario iscriversi in un apposito “Registro nazionale dei partiti politici” (su cui v. anche *infra* par. 4) e possedere alcuni requisiti “di rappresentatività”, ossia – come poi meglio si dirà – avere partecipato alle elezioni o avere degli eletti negli organi rappresentativi (art. 10, d.l. n. 149 del 2013).

Dalla lettura delle nuove disposizioni non è, però, chiaro il rapporto tra l’iscrizione nel Registro e la sussistenza di tali requisiti.

Per un verso, l’iscrizione nel Registro sembra costituire una condizione “preliminare”, e che i requisiti “di rappresentatività” debbano sussistere al momento della “richiesta” di accesso ai benefici, che deve essere rinnovata ogni anno, entro il 30 novembre¹⁴.

E, però, stabilito che il Registro è composto da due sezioni: in una sono iscritti i partiti ammessi al finanziamento privato in regime fiscale agevolato, nell’altra quelli ammessi alla ripartizione del 2 per mille (art. 4, comma 8). Ma per essere iscritti in una di queste due sezioni bisogna necessariamente già soddisfare i requisiti “di rappresentatività”.

Non si comprende, dunque, se esista una sezione separata del Registro a cui possano iscriversi, depositando il proprio statuto (v. *infra* 4), i partiti che ancora non soddisfano i requisiti di cui all’art. 10 d.l. n. 149 del 2013, in attesa di averli (per es., così pare leggendo l’art. 10, comma 2, lett. *b*), oppure – come sembra più ragionevole – se il Registro sia composto da due sezioni a cui partiti possono chiedere di iscriversi solo se già soddisfano tutti requisiti richiesti dalla legge; se così fosse, ogni anno la Commissione competente dovrà verificarne la persistenza (questa seconda lettura si deduce dall’art. 10, comma 3)¹⁵.

Come accennato, per accedere ai benefici pubblici è necessario soddisfare alcuni indici “di rappresentatività”. In particolare, per essere ammessi al regime fiscale agevolato, è necessario aver conseguito nell’ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo al Senato, alla Camera, al Parlamento europeo, in un Consiglio regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano ovvero aver presentato un certo numero di candidati a tali competizioni elettorali [art. 10, comma 1, lett. *a*), d.l. n. 149 del 2013]. Per accedere al riparto del 2 per mille è invece necessario avere un candidato eletto [art. 10, comma 1, lett. *b*), d.l. n. 149 del 2013].

Inoltre, possono essere ammessi a entrambi i benefici i partiti, sempre iscritti nel Registro, cui dichiararsi di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito almeno in una delle due Camere ovvero una singola componente del Gruppo misto; come pure quei partiti che hanno partecipato alla competizione elettorale in forma aggregata con una lista comune, se tuttavia erano già iscritti al Registro (art. 10, comma 2).

Anche questa parte del decreto pone un rilevante dubbio interpretativo.

Non è chiaro, infatti, che cosa intenda l’art. 10, comma 1, del d.l. n. 149 del 2013, nella parte in cui stabilisce che sono comunque esclusi dai benefici i partiti che “non hanno più una rappresentanza in Parlamento”. Tale formula, aggiunta con un emendamento al Senato, è presumibilmente preordinata a evitare che possano godere dei benefici fiscali i partiti “estinti” (poiché, in effetti, in passato è accaduto che siano stati mantenuti giuridicamente in vita partiti che, di fatto, non esistevano più, al solo fine di percepire le

¹⁴ La fase transitoria è regolata dall’art. 4, comma 6, d.l. n. 149 del 2013.

¹⁵ La questione interpretativa è posta anche da M.R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC* marzo 2014, 11.

quote di finanziamento pubblico¹⁶). Essa, però, è evidentemente eccentrica e contraddittoria rispetto alle ipotesi successivamente elencate: non ha infatti alcun senso, ad esempio, ammettere ai benefici chi ha un eletto in Consiglio regionale ed escluderlo se non ha più una rappresentanza in Parlamento¹⁷. Per tale ragione, la disposizione pare viziata di incostituzionalità per irragionevolezza¹⁸. Essa è, per altro, inutile, poiché, se è vero che i partiti iscritti nel Registro possono chiedere l'accesso ai benefici per l'intera legislatura/consiliatura, va però considerato che i finanziamenti previsti dal d.l. n. 149 del 2013 sono tutti subordinati ad una scelta del cittadino (non, come in passato, erogati automaticamente dallo Stato in quote annuali): è quindi presumibile che gli elettori finanzieranno solo partiti "esistenti".

Pur con i dubbi rilevati, pare condivisibile la scelta di attenuare, rispetto al passato, la severità del criterio "dell'eletto" per accedere ai benefici pubblici, ammettendo almeno alla contribuzione volontaria agevolata anche i partiti che hanno partecipato alla competizione elettorale (ciò tanto più se il sistema elettorale è selettivo). Decidere chi è ammesso al finanziamento pubblico costituisce una scelta decisiva. A periodi alterni l'attenzione è stata posta ora sulla necessità, ritenuta prioritaria, di garantire l'uguaglianza tra le forze politiche, ora, invece, in tempi più recenti, sull'esigenza di utilizzare anche il sistema di finanziamento pubblico come mezzo per semplificare il sistema dei partiti¹⁹. Va tuttavia considerato che un'eccessiva selezione rispetto ai contributi pubblici incide sull'eguaglianza delle *chances* tra i partiti (garantita, nella nostra Costituzione, dallo stesso art. 49 Cost., là dove utilizza il termine "concorrere")²⁰, poiché soglie di accesso troppo alte possono "cristallizzare" il quadro politico esistente, impedendo la nascita di nuove formazioni politiche.

Quanto, invece, alla possibilità che anche il gruppo parlamentare o la componente politica del gruppo misto possano accedere ai benefici, si tratta di una scelta che si pone in contraddizione con gli obiettivi – spesso dichiarati – di voler contenere la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura e di voler semplificare il quadro politico-parlamentare. Essa, al contrario, certifica la possibilità di far nascere partiti "in" Parlamento. D'altra parte, tale estensione è stata presumibilmente dettata da ragioni contingenti, anche tenendo conto che i regolamenti parlamentari hanno fissato limiti che dovrebbero impedire l'utilizzo dei fondi messi a disposizione dei gruppi per finanziare iniziative legate alle campagne elettorali²¹.

La legge consente, infine, ai partiti di accedere ai benefici "in proprio", anche se si sono presentati alle elezioni in forma "aggregata": come già la legge n. 96 del 2012, l'art. 10, comma 2, lett. b), d.l. n. 149 del 2013, evita che i partiti che si aggregano per ragioni

¹⁶ Sulla questione cfr. G.M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"* (6 giugno 2012), in *federalismi.it* 12/2012.

¹⁷ Interpretano, invece, così la norma G. MAESTRI, *Simboli dei partiti, controllo degli Statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, 5 marzo 2014, in *federalismi.it* 5/2014, p. 7; M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ L'irragionevolezza venne rilevata durante l'esame da parte del Comitato per la legislazione (v. seduta del 19 febbraio 2014 e, in particolare, l'intervento dell'on. A. Giorgis, p. 8 del resoconto).

¹⁹ Si vedano i lavori di G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze 2009, p. 127-137; M.C. PACINI - D.R. PICCIO, *Party Regulation in Italy and its effects*, Working Paper Series on the *Legal Regulation of Political Parties* 2012, p. 26, in <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2612.pdf>.

²⁰ Il problema dell'individuazione dei partiti beneficiari del finanziamento pubblico in relazione al principio di uguaglianza delle opportunità è stato oggetto soprattutto di importanti decisioni del Tribunale costituzionale tedesco: si rinvia, sul punto, a R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista: riflessioni generali e caso italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino 2005. Più di recente, sul tema è intervenuta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza della seconda sezione del 10 maggio 2012, *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turkiye* (7819/03), su cui cfr. F. BIONDI, *Corte europea e finanziamento pubblico dei partiti politici: quando la soglia di accesso al contributo statale lede la parità di chances. Breve nota alla decisione del 10 maggio 2012, Özgürlük ve Dayanışma Partisi (Ödp) c. Turkiye*, in *Rivista AIC* 4/2012, p. 1-7.

²¹ Cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it* 3/2012, p. 6-7.

elettorali siano obbligati a creare soggetti giuridici *ad hoc* al solo fine di imputarvi i fondi²².

4. Iscrizione nel “Registro” e democrazia interna ai partiti

Uno dei temi più studiati dai costituzionalisti che si sono occupati di partiti politici riguarda la possibilità di dare “attuazione” all’art. 49 Cost., ossia di dare una definizione giuridica di partito capace di differenziare quest’ultimo dalle altre associazioni politiche. Con ciò generalmente s’intende sia l’imposizione ai partiti di una certa “forma giuridica” attraverso la registrazione pubblica dei loro statuti, sia l’obbligo di darsi una struttura organizzativa idonea a garantire la democraticità interna.

Da tempo, nella dottrina²³, ma anche in parte del mondo politico, si è raggiunto un certo consenso sul fatto che sono ormai venute meno quelle ragioni storiche (e giuridiche) che indussero a ritenere che il ricorso alle poche norme che il codice civile dedica alle associazioni non riconosciute sia una garanzia ineludibile per la libertà delle formazioni politiche contro arbitrarie interferenze da parte dello Stato e delle forze politiche concorrenti²⁴, che quella configurazione costituisca una tipologia giuridica per certi aspetti ingiustificata e per altri inadeguata alla realtà dei fatti, e che sia perciò necessario intervenire sul regime giuridico dei partiti.

In questa prospettiva anche la legge sul finanziamento pubblico può avere un ruolo importante.

Il legislatore, infatti, muovendo dal presupposto che solo i partiti che hanno una certa organizzazione interna siano in grado di contribuire al funzionamento del sistema democratico complessivamente considerato, può decidere di riservare solo ai partiti che rispettano le prescrizioni legislative di attuazione dell’art. 49 Cost. la partecipazione alle competizioni elettorali. Ma esso può anche seguire una soluzione diversa: consentire a tutte le forme politiche organizzate di partecipare alla competizione elettorale e utilizzare, invece, il finanziamento pubblico come “contropartita” al rispetto di determinate modalità organizzative e procedurali interne stabilite dalla legge. Questo secondo modello, che può andare certamente incontro all’obiezione secondo cui la tutela dei diritti dei singoli nei partiti finisce in tal modo per costituire un diritto disponibile²⁵, può, tuttavia, costituire una soluzione adatta a contesti, come quello italiano, dove, da una parte, si invoca un intervento regolatorio, dall’altra, però, poiché i maggiori partiti si reggono su strutture organizzative profondamente diverse, si fatica a trovare il consenso su un minimo comune di regole organizzative interne davvero capaci di determinare una discontinuità rispetto al passato.

Quando, nel 2012, il Parlamento si è trovato “costretto” a ridisegnare il sistema di finanziamento pubblico, il tema venne naturalmente a intrecciarsi con quello dell’attuazione dell’art. 49 Cost. L’accelerazione imposta al disegno di legge sul finanziamento dei partiti da alcune vicende di cronaca impedì, però, la contestuale approvazione di una legge sui partiti. Si stabilì soltanto che per essere ammessi al finanziamento pubblico i partiti dovessero dotarsi di uno statuto redatto nella forma

²² Sul punto cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico*, cit., p. 159-160.

²³ Per tutti, cfr. G.U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Pol. d.* 1984, p. 81 ss.; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma 1990, p. 21; L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano 1992, p. 411 ss.; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.* 2006, p. 323 ss.; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.* 2006, p. 770 ss.; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna ai partiti*; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista Aic* 1/2011; E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino* 6/2011, p. 932.

²⁴ Tale necessità storica trovò una compiuta elaborazione teorica nella riflessione di P. RESCIGNO, di cui v. *L’attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *G. cost.* 1961, p. 295 ss. e, successivamente, in *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Persona e comunità*, Padova 1987, p. 190.

²⁵ Cfr. E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova 1989, p. 278, ma anche S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile*, Napoli 2009, p. 110, R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 9.

dell'atto pubblico e "conformato ai principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti" (art. 5, comma 2, legge n. 96 del 2012), senza per altro prevedere alcun controllo sul contenuto degli statuti, né sul rispetto delle disposizioni in esso contenute.

Il d.l. n. 149 del 2013 compie un passo ulteriore (v. art. 3). Oltre a confermare l'obbligo, per i partiti che beneficiano dei finanziamenti pubblici indiretti, di approvare uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico, ne fissa alcuni contenuti.

Anzitutto, stabilisce che lo statuto deve "descrivere" (non necessariamente contenere in forma grafica) il simbolo. Il simbolo e la denominazione del partito, "anche nella forma abbreviata", devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito esistente²⁶.

In secondo luogo, il legislatore indica quali debbano essere i contenuti essenziali dello statuto, che deve essere redatto "nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'unione europea". Si tratta di un'elencazione piuttosto completa di ciò che uno statuto di partito dovrebbe regolare, mentre i contenuti sono rimessi alle scelte di ciascun partito.

Quella compiuta pare una scelta saggia, considerando che la struttura organizzativa riflette necessariamente l'impostazione ideologica di un partito e non pare perciò ammissibile l'imposizione di uno Statuto-tipo, ma solo il rispetto di principi generali che consentano la creazione di "metodi democratici" diversi ed adeguati alla storia ed alle finalità politiche che sono proprie di ciascun partito politico²⁷, al fine di ricondurre la titolarità del "diritto" ai cittadini, come l'art. 49 Cost. prescrive²⁸.

Sarebbe inoltre anacronistico imporre, per la prima volta, un modello di partito proprio in un momento storico in cui si discute di che cosa siano diventati i partiti.

Importante è invece ricordare che il d.l. n. 149 del 2013 ha previsto un controllo sui contenuti degli statuti e sulle eventuali successive modifiche, affidato alla Commissione, formata da cinque magistrati, già costituita dalla legge n. 96 del 2012 e ora ridenominata "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici". Tale controllo ha certamente a oggetto la non confondibilità del simbolo e della denominazione del partito e la presenza nello statuto dei contenuti prescritti dalla legge, mentre è dubbio che la Commissione possa sindacare i contenuti di tali atti al fine di verificarne il rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'unione europea²⁹. Qualora si intenda contestare la decisione della Commissione è necessario ricorrere al giudice amministrativo (ex art. 4, comma 3, e 13-bis d.l. n. 149 del 2013), mentre restano al giudice ordinario eventuali controversie che sorgano tra i singoli e il partito in merito al rispetto delle disposizioni statutarie.

5. Finanziamento pubblico e partecipazione delle donne alla vita politica

Tra le misure che il legislatore statale ha introdotto per favorire l'eguale partecipazione delle donne e degli uomini alla vita politica (eguaglianza garantita dagli artt. 51 e 117 Cost.) vanno ricordate – oltre a quelle previste nelle leggi elettorali – quelle contenute nella legislazione sul finanziamento pubblico dei partiti.

Già a partire dalla legge n. 157 del 1999 fu stabilito che una quota del finanziamento pubblico dovesse essere destinato ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla vita politica (v. art. 3, legge n. 157 del 1999, la cui violazione fu poi accompagnata dalla sanzione prevista dall'art. 9, comma 13, legge n. 96 del 2012). Tale misura è oggi prevista all'art. 9, comma 3, d.l. n. 149 del 2013.

²⁶ In ordine ai problemi posti dal fatto che il "simbolo" deve essere descritto e solo eventualmente allegato in forma grafica e in ordine al controllo sulla non confondibilità di esso e della denominazione "nella forma abbreviata" rispetto a "tutti" i partiti esistenti, si rinvia al contributo di G. MAESTRI, *op. cit.*

²⁷ Così, letteralmente, S. MERLINI, *op. cit.*, p. 104.

²⁸ Riprendendo lo spunto che per primo fu di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, II, Firenze 1969, p. 133.

²⁹ Si esprime positivamente, R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *federalismi.it* 6/2014, p. 7.

Nel 2012 si stabilì inoltre che i contributi statali fossero ridotti qualora il partito, nella presentazione delle candidature, non avesse rispettato il principio della parità di genere (v. art. 1, comma 7, legge n. 96 del 2012). Anche tale misura “promozionale” è stata riprodotta nel d.l. n. 149 del 2013, ove è stabilita una riduzione delle risorse destinate al partito dal fondo del 2 per mille qualora, nel numero complessivo dei candidati per ciascuna elezione, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento (art. 9, comma 2). Le risorse che dovessero essere così “risparmiate” confluiranno in un fondo destinato ai partiti per i quali la percentuale degli eletti del genere meno rappresentato sia pari o superiore al 40 per cento (art. 9, commi 4 e 5).

6. I controlli sui rendiconti dei partiti iscritti nel Registro

Le più rilevanti novità in tema di controlli sui rendiconti dei partiti sono state introdotte con la legge n. 96 del 2012. Il d.l. n. 149 del 2013 si limita, in sostanza, a confermare quell’impianto, apportandovi alcune modifiche.

In sintesi, i partiti “iscritti nel registro” (dunque, secondo l’interpretazione più ragionevole, solo quelli che beneficiano di contributi pubblici) devono redigere ogni anno un rendiconto redatto sulla base di uno specifico modello³⁰, e poi farlo certificare da una società di revisione esterna. Il rendiconto, la relazione sulla gestione, la nota integrativa, la relazione della società di revisione esterna e il verbale di approvazione del rendiconto (v. artt. 9, commi 1 e 2, legge n. n. 96 del 2012) devono poi essere presentati alla “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”, che eserciterà su di essi il controllo di regolarità e di conformità alla legge.

La legge stabilisce i termini e la procedura del controllo (art. 9, commi 1, 2, 3 e 4, legge n. 96 del 2012), nonché le sanzioni amministrative irrogabili dalla Commissione in caso di inottemperanza o irregolarità (art. 8, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, d.l. n. 149 del 2013).

Un’importante novità introdotta dal d.l. n. 149 del 2013 è costituita dall’obbligo, posto in capo alle articolazioni regionali dei partiti politici iscritti nel registro, dotate di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, che abbiano ricevuto nell’anno precedente proventi complessivi pari o superiori a 150.000 euro, di avvalersi una società di revisione o di un revisore legale (art. 7, comma 2).

Inoltre, è sempre il d.l. n. 149 del 2013 ad aver finalmente previsto che, a decorrere dall’esercizio 2013, al bilancio dei partiti debbano essere allegati i bilanci delle sedi regionali o di quelle corrispondenti a più regioni, nonché quelli di fondazioni e associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni dei partiti (v. art. 6). Tale prescrizione era quanto mai opportuna poiché solo un bilancio “consolidato” è in grado di rappresentare la situazione patrimoniale di certi partiti: di quelli che, per tradizione, lasciano alle articolazioni territoriali ampia autonomia finanziaria³¹; di quelli che, per varie ragioni, hanno affidati i propri patrimoni a fondazioni legate al partito; di quelli, infine, intorno a cui gravitano fondazioni culturali capaci di raccogliere fondi.

Come già la legge n. n. 96 del 2012, anche il d.l. n. 149 del 2013 – che pure introduce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo su tutte le controversie concernenti l’applicazione delle disposizioni in esso contenute – mantiene in capo al giudice ordinario la decisione dei ricorsi contro le sanzioni amministrative “pecuniarie” irrogate dalla commissione (v. art. 8, comma 8 e art. 13-*bis*). Come rilevato, è dubbio a chi spetti decidere il ricorso avverso le sanzioni amministrative non pecuniarie³².

Dopo il controllo della Commissione, ogni partito deve pubblicare il rendiconto e i relativi allegati sul proprio sito internet, dandone comunicazione ai Presidenti delle Camere (art. 5, comma 2, d.l. n. 149 del 2013). Anche in caso di mancata pubblicità, la

³⁰ Il modello è contenuto all’art. 8 della legge n. 2 del 1997, da ultimo modificato con la legge n. 96 del 2012.

³¹ Sia consentito rinviare sul punto a F. BIONDI, *op. cit.*, p. 169 ss.

³² Si rinvia sul punto all’analisi di R. DE NICTOLIS, *op. cit.*, p. 9-11.

Commissione potrà irrogare una sanzione amministrativa (art. 8, comma 3, d.l. n. 149 del 2013).

7. I limiti massimi al finanziamento privato (per tutti partiti?)

Come già ampiamente notato, il d.l. n. 149 del 2013 comporta un cambiamento radicale del sistema di finanziamento dei partiti, poiché spinge questi ultimi a cercare risorse presso i “privati”.

Se l’entità di finanziamento privato raccolto è indice del radicamento del partito presso i suoi sostenitori, dall’altra, un eccesso di finanziamento privato può compromettere l’uguaglianza delle *chances* tra i partiti oppure renderli eccessivamente dipendenti dai loro finanziatori.

Per ridurre tali rischi è possibile porre dei limiti quantitativi alle risorse che ciascun soggetto può destinare ad un partito.

Il d.l. n. 149 del 2013, all’art. 10, stabilisce dei limiti massimi di contribuzione privata, fissando, per le persone fisiche, un tetto di 100.000 euro all’anno per ciascun partito politico. Tale limite si riferisce sia alle erogazioni liberali in denaro sia ai contributi in beni e servizi, erogati in qualsiasi modalità. Sono ragionevolmente esclusi solamente i lasciti *mortis causa*.

Anche per le persone giuridiche è stato fissato il tetto di 100.000 euro all’anno, ma in questo caso – per come è stata scritta la legge – il tetto sembra essere complessivo e non operare per ciascun partito politico. E’ stabilito che tali limiti si applicano anche in caso di pagamenti eseguiti in adempimento di obbligazioni connesse a fidejussioni o altre forme di garanzie reali o personali, concesse in favore dei partiti politici.

La violazione di tale regola comporta l’irrogazione di sanzioni amministrative (art. 10, commi 9 e 12), impugnabili di fronte al giudice amministrativo (art. 13-*bis*).

Si noti, invece, che il limite non opera se i trasferimenti di denaro o di natura patrimoniale sono effettuati tra partiti o movimenti politici.

Un punto dirimente per dare una valutazione complessiva della riforma operata dal d.l. n. 149 del 2013 è capire se le disposizioni ora ricordate si applicano solo ai partiti registrati ovvero anche ad “altri” partiti.

Fino all’approvazione del d.l. n. 149 del 2013 il legislatore aveva sempre e solo regolato i partiti beneficiari di finanziamenti pubblici: chi non godeva di contributi statali o, pur avendone i requisiti, non intendeva avvalersene, era esentato da qualsiasi adempimento³³.

Ora, invece, il dubbio si pone, poiché l’art. 18 del d.l. stabilisce che “ai fini del presente decreto, si intendono per partiti politici i partiti, i movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di uno degli organi indicati dall’art. 10, comma 1, lett. a)” (ossia Camere, Consigli regionali e Parlamento europeo), “nonché i partiti e i movimenti politici di cui al comma 2 del medesimo art. 10” (cioè quelli cui dichiarati di fare riferimento un gruppo parlamentare o una componente politica del gruppo misto). Tale definizione è più ampia di quella di cui all’art. 10 del d.l. e, dunque, consente di trovare nel testo disposizioni che, non facendo espresso riferimento ai partiti iscritti nel registro, devono intendersi riferite ad una platea più ampia. L’operazione interpretativa non risulta comunque semplice proprio per il modo in cui il d.l. n. 149 è stato redatto. E’ tuttavia da ritenere che le disposizioni che pongono limiti massimi ai contributi privati si applichino anche ai partiti non registrati che pure hanno partecipato alle competizioni elettorali. Scopo dell’art. 18 cit., infatti, è assai presumibilmente proprio quello di impedire che un partito che ha un “peso” elettorale possa, rinunciando ai benefici pubblici, “liberarsi” dei limiti massimi della contribuzione privata.

8. Le garanzie di trasparenza

³³ Salve, ovviamente, le regole relative a finanziamento e limiti di spesa delle campagne elettorali che invece si applicano a tutti i partiti che presentano candidati (v. la disciplina menzionata retro alla nota 1)

La trasparenza riguarda le fonti di finanziamento e il modo i cui i fondi (pubblici o privati) sono utilizzati.

Come le risorse sono spese è reso noto pubblicando il rendiconto e i suoi allegati.

A tale adempimento sono certamente obbligati i partiti iscritti nel Registro. Non pare, invece, che lo siano anche i partiti non registrati, che tuttavia rientrano nella definizione di cui all'art. 18, d.l. n. 149 del 2013, poiché il decreto fa riferimento alla pubblicazione dei rendiconti "in seguito" al controllo di conformità da parte della Commissione, a cui sono soggetti solo i partiti registrati (art. 5, commi 1 e 2).

Il d.l. n. 149 del 2013 estende analoghi obblighi di pubblicità alle fondazioni ed associazioni partitiche (art. 5, comma 4): anche qui non è affatto chiaro se devono intendersi le associazioni e le fondazioni legate ai partiti registrati ovvero anche quelle legate ai partiti che rientrano nella definizione di cui all'art. 18 cit.

Quanto alla conoscibilità delle fonti di finanziamento ("lecite"³⁴) – che è necessaria a rendere pubbliche reciproche connessioni tra i partiti e i loro finanziatori – il grado di trasparenza è diverso a seconda che si tratti di partiti registrati o di partiti che rientrano nella definizione di cui all'art. 18 del d.l. n. 149 del 2013.

Per tutti è stabilito che il versamento delle somme sia eseguito attraverso banche o uffici postali o altri sistemi di pagamento idonei a garantire la tracciabilità delle operazioni e l'esatta identificazione del suo autore (art. 10, comma 7-bis, d.l. n. 149 del 2013).

Questo adempimento non è, però, sufficiente a garantire la trasparenza, intesa come conoscibilità da parte dei cittadini di chi sostiene economicamente i partiti.

La trasparenza è sempre stata assicurata dalla c.d. dichiarazione congiunta - del donante e del partito - trasmessa alla segreteria della Camera dei deputati (obbligatoria per somme, a partire dalla legge n. 96 del 2012, superiori ai 5.000 euro)³⁵. Tale istituto non viene toccato, ma, poiché si tratta di un adempimento piuttosto oneroso, ai partiti registrati è consentito redigere un unico elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi superiori ai 5.000 euro, da trasmettere alla Presidenza della Camera entro tre mesi dalla loro percezione. Questa semplificazione procedurale è prevista solo per i partiti registrati: ciò induce a ritenere che la dichiarazione congiunta sia invece obbligatoria per i partiti che rientrano nella definizione di cui all'art. 18 del d.l. n. 149 del 2013.

E', infine, stabilito che l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti e contributi, e i relativi importi, siano pubblicati sul sito internet del Parlamento e del partito, salvo che il finanziatore non abbia prestato il suo consenso. Anche per cifre di una certa entità, la trasparenza può dunque cedere rispetto alla riservatezza.

9. Conclusioni

La nostra Costituzione (come del resto la maggioranza di quelle vigenti) nulla dice sul sistema di finanziamento dei partiti. Essa invece contiene una norma, l'art. 49 Cost., con cui si è cercato di trovare una sintesi - secondo alcuni mal riuscita - tra la dimensione associativa del partito (soggetti sono "i cittadini") e quella istituzionale (chiamando i partiti a "concorrere ... a determinare la politica nazionale").

C'è chi, mettendo l'art. 49 Cost. in relazione con l'art. 3 Cost., nella parte in cui impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese, ha sostenuto che il riconoscimento del ruolo dei partiti porrebbe in capo allo Stato un obbligo di contribuire economicamente alle loro attività. Ma c'è anche chi ha formulato la tesi opposta, assumendo che il riconoscimento costituzionale dei partiti quali "associazioni di

³⁴ Il legislatore italiano vieta e punisce penalmente solo i finanziamenti ai partiti provenienti da organi della p.a., di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime: v. art. 7, legge n. 195 del 1974.

³⁵ L'istituto è regolato dall'art. 4 della legge n. 659 del 1981.

cittadini” vieterebbe di introdurre il finanziamento pubblico, perché ne modificherebbe la natura, rendendoli infine organi dello Stato. Queste due posizioni contrapposte volte ad accentuare, l’una, la funzione costituzionalmente rilevante dei partiti politici, l’altra, la loro natura associativa, mettono chiaramente in luce la difficoltà di trarre dalle disposizioni costituzionali sui partiti prescrizioni vincolanti. E ciò è stato confermato dalla Corte costituzionale che, ammettendo *referendum* abrogativi sulle norme che prevedevano il finanziamento pubblico dei partiti politici, ha implicitamente escluso che esse fossero imposte dalla Costituzione, che fossero, cioè, a contenuto costituzionalmente vincolato (sentenze nn. 16 del 1978, 30 del 1993 e 32 del 2000).

Ciascun modello di finanziamento dei partiti ha, tuttavia, delle implicazioni costituzionalmente rilevanti sulla posizione costituzionale del partito, potendone accentuare la dimensione associativa ovvero quella istituzionale; sul pluralismo politico, e, in particolare, sull’uguaglianza delle *chances* che pure l’art. 49 Cost. tutela; sui contenuti delle politiche elaborate dai partiti, a seconda che essi siano più o meno dipendenti dai loro finanziatori (soprattutto in un’epoca in cui si assiste ad una attenuazione della fratture ideologiche); sul modello di partito, più o meno “personale”; sulla sua struttura, più o meno radicata sul territorio³⁶.

E’ presto per dire quali saranno gli effetti delle regole da ultimo introdotte sui partiti italiani, abituati, come del resto tutti i partiti delle maggiori democrazie, a reggersi soprattutto sui fondi pubblici. Oggi l’unica fonte di finanziamento certa è la contribuzione degli eletti, che sta assumendo un peso crescente nei bilanci dei partiti

Ciò che invece ci si può augurare è che le fonti di finanziamento (pubbliche e private) che i partiti riusciranno a raccogliere con le nuove regole siano comunque complessivamente sufficienti a garantire una “buona politica”: se esse, infatti, come alcuni temono, non dovessero bastare, sarà inevitabile incidere in modo radicale sull’organizzazione dei partiti³⁷, mettendo a rischio l’esistenza di partiti “veri”, cioè di soggetti capaci non solo di selezionare e sostenere *leader* e candidati, ma di tenere in vita strutture capaci di elaborare politiche pubbliche (senza, per altro, trascurare il fatto che l’alleggerimento delle strutture di partito inevitabilmente favorisce l’accentramento decisionale).

* Ricercatrice di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Milano.

³⁶ Su molti di questi aspetti cfr. Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation*, 25 ottobre 2010.

³⁷ Si noti che la riduzione dei finanziamenti pubblici iniziata con l. finanziaria del 2008 e proseguita negli anni successivi aveva già obbligato i partiti a ridurre spese, sedi e personale. Il venir meno del finanziamento pubblico diretto comporterà un ulteriore ridimensionamento. Ciò ha indotto ad estendere ai partiti le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale (v. art. 16, d.l. n. 149 del 2013).