

Partiti, democrazia, finanziamento: verso l'attuazione dell'art. 49 Cost.?*

di Giovanni Savoia **

(14 giugno 2013)

A neppure un anno dall'approvazione della Legge n. 96/2012, che aveva (parzialmente) ridotto l'ammontare complessivo dei contributi pubblici ai partiti, ecco un'altra pagina scritta sul tema del finanziamento ai partiti politici.

Il Governo ha infatti approvato, nella seduta del Consiglio dei ministri del 31 maggio scorso, e presentato poi alla Camera dei deputati il 5 giugno, un disegno di legge per l'abrogazione graduale del finanziamento pubblico, e di introduzione di un sistema di contribuzione volontaria privata agevolata (A.C. 1154), basato principalmente su due pilastri: a) detrazioni fiscali sulle erogazioni liberali in denaro disposte dalle persone fisiche (52% per somme comprese tra 50 e 5mila euro annui; e 26% per somme tra 5mila e 20mila euro annui); b) 2 x 1000 dell'imposta sul reddito che i contribuenti potranno devolvere ai partiti nella propria dichiarazione dei redditi a partire dall'anno finanziario 2014.

Nel testo governativo si prevede, inoltre, una graduale riduzione dei contributi pubblici (rispettivamente del 40%, 50% e 60% nei prossimi tre anni) e l'entrata a regime del nuovo sistema di contribuzione privata a partire dal quarto esercizio finanziario successivo a quello di entrata in vigore della legge.

Potranno chiedere l'accesso alle detrazioni fiscali i partiti e movimenti politici che "abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero abbiano presentato nella medesima consultazione elettorale candidati in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, o in un consiglio regionale o delle province autonome, o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" (art. 8, comma 1, lett. a, del d.d.l. approvato dal Governo); mentre per accedere alla ripartizione annuale dei fondi acquisiti attraverso il meccanismo del 2 x 1000 occorrerà aver "conseguito nell'ultima

* Scritto sottoposto a *referee*.

consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" (art. 8, comma 1, lett. b).

Le procedure per la richiesta di accesso a tali forme di agevolazione ricalcano quelle previste dal Regolamento (CE) n. 2004/2003 per il finanziamento dei partiti politici a livello europeo: ogni partito presenta alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici – già prevista dall'art. 9, comma 3, L. n. 96/2012, e formata da cinque magistrati, tre appartenenti alla Corte di conti, uno alla Corte di cassazione e uno al Consiglio di Stato – un'apposita richiesta corredata da una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge; richiesta che dovrà essere accolta o respinta dalla Commissione con atto scritto motivato entro trenta giorni dal ricevimento.

I partiti che intendano accedere a tali forme di contribuzione volontaria, oltre all'obbligo di far certificare i bilanci, dovranno dotarsi di uno statuto, ispirato a criteri di democrazia interna: un obbligo peraltro già previsto dall'art. 5 della già citata L. n. 96/2012.

Riemerge così l'annosa questione relativa all'attuazione dell'art. 49 Cost., la quale, pur essendo stata indagata in profondità dalla dottrina, è rimasta troppo a lungo confinata nelle riflessioni accademiche, senza mai entrare nel vivo del dibattito politico e parlamentare. Oggi il clima appare profondamente cambiato: la "crisi della politica" ha posto all'ordine del giorno un inderogabile processo di riforma, che non può che partire dalla disciplina dei partiti. Una esigenza ormai largamente sentita.

Lo ha detto il Presidente della Repubblica il 4 aprile 2012, dopo gli scandali relativi alla gestione dei finanziamenti ai gruppi consiliari regionali, affermando "l'esigenza di adeguate iniziative in sede parlamentare volte a sancire per legge regole di democraticità e trasparenza nella vita dei partiti ai sensi dell'art. 49 della Costituzione"; e nuovamente, nel discorso del giuramento per il suo secondo mandato presidenziale riaffermando la necessità del "perseguimento di obiettivi essenziali di riforma dei canali di partecipazione democratica e dei partiti politici".

L'ha fatto l'ex Presidente del Consiglio Mario Monti, affidando a Giuliano Amato l'incarico di redigere un rapporto sui possibili interventi normativi in materia di disciplina e finanziamento dei partiti, presentato nel giugno 2012.

L'hanno fatto i "saggi" nominati dal presidente Napolitano nella loro relazione finale presentata il 12 aprile 2013, indicando come priorità assoluta l'introduzione di una disciplina della democrazia interna ai partiti politici.

L'ha fatto l'attuale Presidente del Consiglio Enrico Letta nel discorso programmatico tenuto alle Camere per la fiducia al suo governo il 29 aprile 2013, sostenendo l'importanza di "collegare il tema del finanziamento a quello della democrazia interna ai partiti, attuando finalmente i principi sulla democrazia interna incorporati nell'art. 49 della Costituzione".

L'ha fatto l'attuale ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello, nel corso dell'audizione davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali di Camera e Senato il 22 maggio 2013, quando ha affermato che "nessun sistema di finanziamento della politica può essere efficace nell'assicurare al contempo uguaglianza e trasparenza nella competizione, se lo stesso non è strutturalmente connesso a un sistema di regole che garantisca la democraticità dei partiti politici".

E ora il Governo è intervenuto con un provvedimento il cui contenuto presenta sostanzialmente due parti, la prima dedicata al tema della democrazia interna e dei controlli e la seconda al finanziamento di partiti e movimenti politici.

Del finanziamento si è detto in apertura; si deve solo aggiungere che, accanto ai già visti canali di contribuzione privata, si prevede che lo Stato metta a disposizione dei partiti, a canone agevolato, idonei locali per lo svolgimento delle attività politiche (art. 11), oltre a spazi televisivi a titolo gratuito "ai fini della trasmissione di messaggi pubblicitari diretti a rappresentare alla cittadinanza i propri indirizzi politici" (art. 12). A ciò si aggiunge la possibilità di predisporre ulteriori forme di sostegno alle attività politiche, attraverso una delega legislativa al Governo, da esercitarsi entro quattro mesi dell'entrata in vigore della legge (art. 13). Si tratta, con ogni evidenza, di forme indirette di finanziamento pubblico, che paiono comunque giustificarsi alla luce del ruolo fondamentale dei partiti nel concorso alla determinazione della politica nazionale.

Nella prima parte si ribadisce, anzitutto, che i partiti sono libere associazioni di cittadini. Si cita espressamente l'art. 49 Cost., allorquando si afferma che l'osservanza del metodo democratico "è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni della presente legge" (art. 2, comma 2), con ciò implicitamente dando un'interpretazione lata a tale formula, a lungo invece intesa in senso restrittivo da larga parte della dottrina.

Si prevede, inoltre, che i partiti che intendano accedere alle diverse forme di contribuzione volontaria si dotino di uno statuto, nella forma dell'atto pubblico, che, "nell'osservanza dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto", contenga alcuni indispensabili elementi (art. 3), tra cui – in particolare – la composizione, le attribuzioni e la legittimazione degli organi interni; i diritti e i doveri degli iscritti; le misure disciplinari; le procedure di selezione delle candidature alle competizioni elettorali; l'eventuale presenza di organi probivirali per la soluzione delle controversie.

Lo statuto dovrà essere trasmesso alla Commissione di garanzia, la quale, una volta verificata la conformità alla legge, provvederà a iscrivere il partito nel registro nazionale dei partiti e movimenti riconosciuti. Solo se iscritto in detto registro, il partito potrà accedere alle forme agevolate di contribuzione privata previste dalla legge.

Si prevedono, inoltre, alcune disposizioni in tema di trasparenza e di accessibilità alle informazioni riguardanti i partiti politici (art. 5), di certificazione dei rendiconti a opera di una società di revisione, sulla base di quanto già previsto dalla L. n. 96/2012 (art. 6), di controllo dei bilanci da parte della Commissione di garanzia istituita presso le Camere (art. 7), nonché una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di disciplina dell'attività politica, dello svolgimento delle campagne elettorali e di agevolazioni in favore di candidati alle elezioni.

Il disegno di legge governativo costituirà adesso la base di partenza per la discussione parlamentare, che potrà beneficiare di numerosi e meditati contributi della dottrina nonché di diverse altre proposte legislative di iniziativa parlamentare, presentate in questa come nelle passate legislature. Si vedrà se essa sarà effettivamente conclusiva di un percorso assai travagliato – quello del finanziamento – e di uno mai del tutto iniziato – quello della democraticità interna ai partiti.

** Dottorando di ricerca in "I problemi della legalità" (indirizzo: diritto costituzionale) presso l'Università Cattolica del S. Cuore di Milano.