



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2015

RAPPRESENTANZA POLITICA E GOVERNABILITÀ ALLA PROVA DELLE RIFORME
COSTITUZIONALI

Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit?

di ROBERTA CALVANO

DALLA CRISI DEI PARTITI ALLA LORO RIFORMA
SENZA FERMARSI ...
VOYAGE AU BOUT DE LA NUIT?

di *Roberta Calvano*
Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di «Roma Unitelma Sapienza»

ABSTRACT

ITA

L'articolo esamina la disciplina dei partiti politici in Italia. I partiti italiani si sono tenuti lontani da una regolazione della loro organizzazione e vita interna, e l'interpretazione dell'art. 49 Cost. ha reso questa attitudine accettabile da un punto di vista costituzionale. Tuttavia negli ultimi anni molti episodi hanno dimostrato la necessità di un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano. Nel 2014 è entrata in vigore una nuova disciplina sul finanziamento dei partiti: l'autrice riflette sui suoi contenuti ed evidenzia alcune criticità. Vengono, quindi, esaminati la giurisprudenza già formatasi, oltre all'intervento legislativo correttivo che tale disciplina ha reso necessario. L'attenzione si appunta poi su alcuni disegni di legge presentati di recente alle Camere in cui si prefigura un sistema di partiti registrati con personalità giuridica che diverrebbero i soli soggetti legittimati a presentare candidature per le elezioni e a poter accedere al finanziamento pubblico.

EN

The paper analyzes the discipline concerning political parties in Italy. Italian parties have always kept themselves away from a regulation, though in respect of art. 49 of the Italian Constitution. In the last few years, several episodes showed the need to recover a new legitimacy for the Italian political system. In 2014 a new

discipline of party funding has been approved. The author analyzes its contents and points out some critical aspects. The case law arisen from this discipline and its amendment after just one year are also examined. The focus is then put on some bills going to be discussed creating a system of registered parties with “legal personality”. Whether these projects were approved, registered parties could be the only subjects legitimized to participate in elections and to accede to public funding.

DALLA CRISI DEI PARTITI ALLA LORO RIFORMA
SENZA FERMARSI ...
VOYAGE AU BOUT DE LA NUIT?

di *Roberta Calvano*

SOMMARIO: *1. La macchina delle riforme e la sua benzina; 2. Il diritto dei partiti, tanti frammenti da ricucire insieme; 3. La disciplina posta dal decreto legge n. 149 del 2013, come, cosa e soprattutto quando: 3.1. Segue; 3.2. La Commissione di garanzia sugli statuti e la 'sanatoria' introdotta dalla legge n. 175 del 2015; 3.3. Circa la necessità di una legge sui partiti; 4. Il TAR e Commissione di garanzia alle prese con alcuni nodi del d.l. 149, dalla lettera della legge ai problemi applicativi; 5. La personalità giuridica dei partiti in alcuni disegni di legge di attuazione dell' art. 49 Cost.: obbligo Ue o problema costituzionale da approfondire meglio.*

1. La macchina delle riforme e la sua benzina.

La seconda metà della XVII legislatura si sta aprendo all'insegna di un nuovo e rilevante sommovimento nel quadro del sistema politico italiano, con mutamenti di alleanze e nascita di nuove aggregazioni che dipingono una situazione ancora una volta travagliata e difficilmente intellegibile.

Contemporaneamente si assiste al fenomeno singolare per cui alcuni dei nodi che dalla nascita della Repubblica hanno impegnato la riflessione intorno alla disciplina rilevante per la forma di governo improvvisamente giungono ad essere sciolti, o si avviano con decisione procedimenti caratterizzati dalla rapidità nell'assumere decisioni in proposito. Una stagione particolarmente felice almeno da questo punto di vista, si potrebbe dire, risolutiva di alcune tra le tante questioni da troppo tempo sospese, che "insperatamente" vengono affrontate da un legislatore non più timoroso nell'affrontare i sacri cimeli del costituzionalismo novecentesco.

Non ci si riferisce solo alla questione della riforma del bicameralismo e dell'assetto del rapporto tra Stato ed autonomie, o alla nuova disciplina del sistema elettorale, che dopo i passaggi del

1993 e del 2005, e dopo la lunga attesa della rimozione della legge n. 270 del 2005, vede ora, nella legge n. 52 del 2015 (il cd. *Italicum*), la discussa riforma del sistema elettorale della Camera.

Vi è un ulteriore tema, non meno rilevante, su cui si è arrivati a vedere un intervento analogamente caratterizzato da un'improvvisa accelerazione del legislatore, anch'esso strettamente legato al funzionamento della forma di governo.¹ Ci si riferisce alla questione del finanziamento dei partiti che, stante la sempre più profonda crisi di legittimazione degli stessi, ha visto il finanziamento pubblico diventare facile bersaglio di argomenti populistici nel dibattito pubblico e forse di uno slittamento del piano di discussione in reazione ad un diffuso sentimento "antipolitico". In questo ambito si è giunti all'approvazione di una nuova disciplina con decreto legge (n. 149 del 2013), nonostante l'esame del disegno di legge che originariamente recava tale disciplina si trovasse già a buon punto (il ddl era già stato approvato dalla Camera, ed era già avviata la discussione in commissione affari costituzionali al Senato)².

La legge n. 13 del 2014, di conversione di tale provvedimento, reca oggi una disciplina che si avvia ad andare a pieno regime nel 2017. Essa, come si vedrà, sembra mostrare qualche limite derivante dall'accelerazione dell'iter di approvazione da parte del legislatore governativo, essendo emerse chiaramente alcune importanti difficoltà interpretative ed applicative che hanno subito richiesto un nuovo intervento legislativo, nonché alcuni pronunciamenti del giudice amministrativo.

Un ulteriore tassello di questo quadro può essere considerato poi quello rappresentato da quattro progetti di legge presentati da esponenti di spicco del partito di maggioranza e attualmente all'esame di Camera e Senato, con cui si intenderebbe dare attuazione all'art. 49 Cost., istituendo un sistema di partiti registrati, in continuità con quanto previsto dal decreto legge n. 149. La principale novità dei progetti è poi rappresentata dal porsi come interventi di attuazione del

¹ L'accento va posto sul funzionamento e non sulla struttura, quando si parla della centralità del sistema dei partiti rispetto alla forma di governo secondo la nota ricostruzione di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, 2010, 538 ss.

² Il dato è ben sottolineato da 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*, in *Federalismi.it* 5/2014

regolamento Ue n. 1141/2014 sui partiti europei, sulla scorta del quale si introdurrebbe il dato innovativo dell'attribuzione anche ai partiti italiani della personalità giuridica.

In proposito, ci si chiede se anche in questo caso ci si possa attendere una brusca accelerazione dell'esame di tali testi, in vista forse di un momento di storico rilancio degli esausti meccanismi della rappresentanza politica, in nome dei principi di democrazia e trasparenza cari all'odierno legislatore, come si vedrà nelle pagine seguenti, non solo o non tanto perché alla base dalla Costituzione italiana, ma anche nella versione derivante dal diritto dell'Unione europea. Al di là della problematica questione circa la rilevanza che può avere il diritto Ue in questo ambito, su cui pure ci si soffermerà, che un simile risultato di rilegittimazione del sistema politico possa essere il frutto automatico di un nuovo, rapido ed efficiente, intervento del legislatore, non potrebbe che suscitare più di un dubbio in tutti coloro che da tempo studiano la crisi della rappresentanza politica e dei partiti non solo nel nostro sistema, ma come fenomeno più generalizzato e diffuso nel continente europeo.

Ancor più dubbiosa dovrebbe essere poi la lettura di tali fenomeni, se si dovesse ritenere che la rinnovata attenzione per la disciplina della "materia", intesa come diritto dei partiti, o legislazione elettorale di contorno, ma forse più propriamente ascrivibile alla materia costituzionale *tout court*, possa essere dettata dall'intento di approfittare della situazione di vantaggio temporaneamente a disposizione di una maggioranza parlamentare, a danno di una o più forze politiche emergenti, in un sistema costituzionale nel quale, grazie al sistema elettorale sin qui vigente, e forse domani ancor più grazie al nuovo sistema combinato con la riforma costituzionale *in itinere*, sempre più prevarrà pervasivamente il meccanismo del "winner takes all".

2. Il diritto dei partiti, tanti frammenti da ricucire insieme.

Si assiste dunque ad un'intensa stagione riformatrice che, almeno per quanto concerne l'assetto legislativo dei partiti sembra costituire un inedito nell'Italia Repubblicana.

Da sempre l'incapacità del sistema politico di autoriformarsi è stata al centro della riflessione dei costituzionalisti. Dal punto di vista della

disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost. poi, la risalente volontà, sempre rinnovata, di sottrarre i partiti a qualsiasi forma di disciplina o di controllo da parte dello Stato, sembra aver finito col creare intorno agli stessi partiti una sorta di *status* di opacità e quasi di intangibilità, che non può non aver contribuito a produrre un deteriorarsi progressivo dell'etica politica oltre ad uno scollamento insanabile del rappresentante dal rappresentato³.

Diverse cause di ordine giuridico formale sono alla base della difficoltà nell'azionare gli ordinari strumenti di garanzia costituzionale del principio di legalità e dei diritti in relazione all'operato dei partiti e dei loro esponenti nelle istituzioni rappresentative.

Si può citare l'esempio dell'inesistenza di strumenti effettivi di tutela dei diritti nell'ambito del procedimento elettorale per le politiche, così come della difficile azionabilità del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato. Si può fare inoltre riferimento al regime delle immunità parlamentari in senso lato, e ai chiari segnali inviati dalla giurisprudenza sovranazionale che tuttora stentano a produrre una chiara inversione di rotta nell'ordinamento italiano.

Allo stesso modo, sul piano più strettamente inerente il regime giuridico dei partiti, si può ricordare la mancanza sino ad oggi di qualsiasi forma di incentivazione o di controllo effettivo sul rispetto del limite costituzionale del metodo democratico all'interno dei partiti. L'esistenza di un diritto dei partiti che si ferma per i capisaldi della disciplina alle soglie della disciplina civilistica, non sembra aver consentito finora una piena garanzia di aspetti pur collegati all'interesse generale, quali la salvaguardia dei diritti dei singoli e delle minoranze nei partiti, la trasparenza sulla provenienza e l'impiego delle risorse, i rapporti tra la sfera dell'economia e della finanza e quella della politica partitica.

Sembra insomma che questo sia stato lungamente un terreno sul quale l'ordinamento si trovava ad arretrare dinanzi al politico, ed il principio di legalità veniva a ritrarsi in vari modi, arrestandosi di fronte ai partiti, ritenendo quasi che limitarne la libertà fosse il male

³ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano 2001, 117.

supremo. Si è finito così col danneggiare gli stessi partiti, che nel perdere la loro legittimazione, si ritrovano oggi come ampiamente rilevato nel dibattito scientifico, indeboliti.

È noto come l'art. 49 Cost., nella bella indeterminatezza che ne caratterizza la formulazione, anche in relazione al limite del metodo democratico, abbia consentito che i partiti si ritraessero in una "dimensione privatistica"⁴. Tale statuto giuridico per alcuni è stato funzionale alla lunga deriva per cui il "partito-Stato, introdotto in Italia dal fascismo, e che la Repubblica aveva finito per ereditare" si sarebbe limitato "a trasformare un singolare in plurale"⁵. In ogni modo, se da un lato è evidente lo scollamento della realtà dal disegno costituzionale e dalla fondamentale funzione che la Costituzione attribuiva ai partiti, le cause di tale fenomeno sono certamente molteplici e di varia natura ed esula dagli obiettivi raggiungibili in questo lavoro una riflessione analitica sulle stesse.

Tuttavia si può almeno ricordare come già da lunghi anni civilisti e costituzionalisti abbiano sottolineato come la libertà garantita dal diritto privato "ha forse favorito la formazione di spazi di sostanziale immunità giurisdizionale all'interno dei partiti, a tutto vantaggio delle oligarchie dominanti e a detrimento del ruolo di tramiti fra società ed apparato autoritario..."⁶, continuando sempre ad impegnarsi a riflettere sul tema dai più diversi punti di vista⁷, mentre esso rimaneva pressoché estraneo alle aule parlamentari.

È noto, tra gli altri, il significativo contributo apportato dalla riflessione di Leopoldo Elia al tema dei partiti in relazione alla loro

⁴ Così, già in epoca risalente G. U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 1435; il giudizio è rinnovato con riferimento alla situazione attuale da V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, 2007, 13.

⁵ Per richiamare le parole proferite dal Presidente del Consiglio Giuliano Amato all'indomani del referendum elettorale del 1993 riportate in V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, cit., 17.

⁶ Già S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, 1995, 705 ss. V. ora anche ID., *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, I, Torino, 2000, 398.

⁷ Sono ben noti capisaldi sul tema nell'ambito del diritto civile gli studi di P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, (1956), in ID., *Persona e Comunità*, Padova, 1987, 139 ss., così come nel diritto costituzionale quelli di C. ESPOSITO, *I Partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 215 ss., e di V. CRISAFULLI, *Partiti Parlamento Governo*, (1966), in ID., *Stato popolo Governo*, Milano, 1985, 209 ss.

centralità per la ricostruzione delle forme di governo.⁸ Nella complessità della ricostruzione di Elia si percepiva tuttavia l'essenza del fenomeno partitico come entità non del tutto dominabile, che non era possibile ingabbiare nelle categorie giuridiche, ed anche in questo consisteva il fascino della ricostruzione, che portava la realtà della politica e la sua dinamicità a riempire di vita e significato le forme e le regole costituzionali sulla forma di governo, confermandosi così indirettamente quella sorta di estraneità del tema rispetto all'area del "giuridificabile"⁹.

Tanti fattori hanno dunque contribuito ad una sorta di clima favorevole alla estromissione del tema dei partiti dall'area del giuridico, impedendo sino ad oggi il formarsi di un coerente ed organico diritto dei partiti che collegasse soluzioni e problemi in materia di democrazia interna, finanziamento, propaganda elettorale, lasciando invece ad interventi frammentari l'assetto normativo.¹⁰

Quanto una coerente disciplina organica del tema sembri necessaria non pare smentito dalle pur condivisibili riflessioni circa la rilevanza costituzionale della disciplina da ultimo dettata in relazione allo *status* dei singoli esponenti politici.¹¹ Sebbene sia necessario riflettere sulla "disciplina restrittiva dello *status* e della condotta degli esponenti politici dei diversi livelli territoriali di governo, con effetti sugli stessi processi di rappresentanza", non pare potersi condividere la

⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970, 638 ss.; ora in ID., *Costituzione partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 161 ss.; nuovamente sul tema ID., *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, 2593 ss., con una precisazione terminologica riguardo al ruolo dei partiti (ivi, 2600), ma che non sembra smentire la rilevanza ad essi attribuita nella forma di governo. Come già si ricordava, ha riaperto il dibattito sulla collocazione dei partiti nell'ambito della teoria delle forme di Governo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 538 ss.

⁹ Nonostante le riflessioni della dottrina più avvertita, tra cui in particolare si veda C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; G.U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, 1984, 81 ss.; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1982, 66; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 437 ss.

¹⁰ Sul tema v. ora S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia*, Bologna 2013, 84; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, 200. In tema anche F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Padova, 2014, 177.

¹¹ G. RIVOCCHI *Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 339ss.

considerazione secondo cui tali processi “viepiù nell’acuirsi della crisi economico-finanziaria, prescindono sempre più dal ruolo dei partiti politici, quantomeno nella loro dimensione organizzativa e partecipativa tradizionale”¹². È da ritenere che, ancor più a seguito dell’inadeguatezza delle risposte offerte sin qui dalle istituzioni italiane ed europee in relazione alla crisi,¹³ in buona misura emarginando i soggetti centrali della rappresentanza politica, che debbano tornare ad essere invece i partiti i luoghi principali di elaborazione e di progettazione di strategie di uscita dai problemi. Solo per il tramite dei partiti i singoli giungono peraltro a quello *status* che, spesso abusato, da ultimo ha suscitato l’intervento del legislatore. Attraverso un processo di rigenerazione e rivitalizzazione dei soggetti della rappresentanza, suscettibile di passare anche attraverso un’adeguata disciplina dei partiti si potrebbe tentare di avviare un superamento dell’attuale crisi di legittimazione che sembra investire l’intero sistema politico italiano¹⁴.

3. La disciplina posta dal decreto legge n. 149 del 2013: come, cosa e soprattutto quando

Nel contesto i cui tratti fondamentali si sono potuti solo sommariamente rammentare è intervenuto il decreto-legge n. 149 del 2013, ultimo –provvisorio- atto¹⁵, di una serie di interventi legislativi

¹² ...“anche come strumenti di organizzazione dell’offerta politica, per dispiegarsi, invece, nella valorizzazione della dimensione individuale del diritto di voto e del rapporto tra elettore ed eletto, e nel conseguente rafforzamento della disciplina relativa alla condotta dei singoli esponenti politici e dei relativi controlli”. Così G. RIVISECCHI, cit., 378.

¹³ Sul tema della crisi degli ultimi anni ed il suo impatto sul sistema costituzionale italiano la letteratura è ormai molto vasta. V. tra gli altri S. GAMBINO- W. NOCITO, *Governance europea dell’economia, crisi degli. Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *gruppodipisa.it*; P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona: alla ricerca del demos*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli 2012, 19 ss; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali* 2014, 79 ss.

¹⁴ Sono le conclusioni a cui mi sembra giunga anche C. PINELLI, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, in particolare 15-16.

¹⁵ Il riferimento è non solo all’utilizzo del decreto legge, ma alla “temporaneità perpetua” di un intervento che lascia ancora una volta aperti più problemi di quanti non

sul finanziamento dei partiti che si sono dipanati a partire dallo storico referendum del 1993¹⁶.

Con esso il legislatore ha dichiarato di voler procedere ad abolire il finanziamento pubblico ai partiti, pur mantenendolo in vita fino al 2017. E salvo poi prevedere a regime una disciplina di finanziamento indiretto ai partiti sì, ma che sempre pubblico rimane.

Una prima considerazione di carattere generale sui contenuti di tale provvedimento non può che constatare come, con esso, si intenda contraddittoriamente mirare ad una pubblicizzazione, istituendo un sistema di registrazione e una forma di controllo, tutto sommato piuttosto blanda, sulla vita dei partiti, mentre allo stesso tempo si affida a scelte privatistiche e “liberali” dei cittadini il *quantum del finanziamento* di ciascun partito.¹⁷ Le contraddizioni non finiscono qui, perché, stante l’impiego dello strumento della decretazione d’urgenza in ambito ordinamentale, in violazione di quanto chiarito anche nella di poco precedente sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, con tale disciplina il Governo ha inteso procedere in via d’urgenza a dare attuazione ad una norma costituzionale, aggirando esplicitamente il procedimento legislativo già avviato. Il decreto legge n. 149, infine, riporta nel preambolo quali presupposti ex art. 77¹⁸ alcune valutazioni politiche circa l’esigenza di dar seguito

risolva; non solo l’espressione, ma anche la tendenza è descritta in G. AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1995, pp. 3037 ss.

¹⁶ Il decreto legge è stato esaminato da F. BIONDI *Riflessioni sull’uso del decreto-legge come “disegno di legge rinforzato” (a partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici* e R. CALVANO, *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?* nel volume «*Legislazione governativa d’urgenza*» e crisi. *Atti del I Seminario di studi di diritto costituzionale Unitelma Sapienza (Roma, 18 settembre 2014)*, a cura di R. Calvano, Napoli 2015, rispettivamente 73 e ss. e 43 ss.; v. anche R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici*, cit.; H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica. Il finanziamento della politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 293ss.

¹⁷ Come sottolineato da M. PROSPERO, nella *Audizione presso la I Commissione (affari costituzionali) della Camera*, seduta del 26 giugno 2013, p. 36.

¹⁸ “... Considerato che la grave situazione economica del Paese impone con urgenza l’adozione di misure che intervengano sulla spesa pubblica, in linea con le aspettative dei cittadini di superamento del sistema del finanziamento pubblico dei partiti ed in coerenza con la linea di austerità e di rigore della politica di bilancio adottata in questi ultimi anni; Considerato che la volontà espressa dal corpo elettorale nelle consultazioni referendarie in materia si è sempre mantenuta costante nel senso del superamento di tale sistema e che, da ultimo, sono emerse situazioni di disagio sociale che impongono un immediato segnale di

a consultazioni referendarie avvenute molti anni addietro, e non così univoche nelle ultime tornate¹⁹, e soprattutto il riferimento all'esigenza di un'austerità che la politica dovrebbe dimostrare alla luce della crisi²⁰.

Non sembra dunque di trovarsi propriamente dinanzi ad un caso straordinario di necessità ed urgenza, motivo per cui è stato registrato nella fattispecie il “travalicamento da parte del Governo dei confini costituzionali al relativo agire sotto il titolo dell’art. 77 Cost., tanto più illegittimo in quanto le motivazioni del decreto scritte nel preambolo rivelano il convincimento (questo, sì, straordinario) del Governo di poter invocare una (da esso) presunta legittimazione popolare, diretta, per svincolarsi da quella che gli deriva in via ordinaria dall’esclusivo rapporto fiduciario con le Camere”²¹.

Come si vedrà subito, esaminando il disposto del decreto legge, non sembrano con esso essersi poste le condizioni per un reale miglioramento della democrazia interna dei partiti di cui all’art. 49, che si dichiarava di voler attuare, mentre, come è stato rilevato, per di più, il provvedimento “non risolve i nodi dei costi della politica, perché la sua filosofia ispiratrice è quella di un partito elettorale leggero presidenzializzato, che ha organico bisogno della comunicazione politica e dei ritrovati mediatici, prevede una forte *leadership* e un contatto con l’opinione pubblica attraverso sondaggi e meccanismi di comunicazione estremamente costosi”²².

austerità del sistema politico; Considerata altresì l'ineludibile esigenza di assicurare il passaggio ad un sistema fondato sulle libere scelte dei contribuenti, che attribuisca ai cittadini un ruolo centrale sul finanziamento dei partiti, attesa la loro natura di associazioni costituite per concorrere con metodo democratico a determinare le politiche nazionali, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione; Ritenuta pertanto la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure atte a riformare il sistema di finanziamento dei partiti in tempi rapidi e certi...”.

¹⁹ Dimenticando che non solo nel '93 il referendum non mirava all'abolizione totale del finanziamento pubblico, ma anche che sia nel 1978 che nel 2000 due analoghe iniziative referendarie in materia non avevano raggiunto rispettivamente l'esito positivo e il quorum di partecipazione. Sul quesito del 1978, con un afflusso al voto dell'81% degli elettori, aveva votato a favore dell'abrogazione il 43,59%. Nel 2000, su di un quesito volto a cancellare anche i rimborsi elettorali non si era raggiunto il quorum, dato l'afflusso al voto del 32,19% degli aventi diritto, dei quali il 71,06% si esprime per il sì.

²⁰ Sul punto sia consentito rinviare per brevità a R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivistaa.c.it*, 2/2014, 2 maggio 2014.

²¹ R. DICKMANN, cit. 6.

²² M. PROSPERO, cit.; fa riferimento anche al “legame tra il rafforzamento dell'uso di strumenti per migliorare la democraticità interna nei partiti e l'emergere di un modello di

Insomma, se l'intento, nel "decidere di riformare il finanziamento della politica", era quello di mettere in campo un "paradigma esso stesso per un'autoriforma sia della politica *tout court* sia degli stessi attori politici, *rectius* i partiti politici"²³, per il momento l'obiettivo pare ancora lontano, mentre la propaganda sembra diventare primario obiettivo di un'attività legislativa che, in questa come in altre materie cruciali, si misura con il respiro corto proprio del procedimento di conversione dei decreti legge, laddove un dibattito ampio e approfondito avrebbe forse costretto a quella riflessione e maturazione necessaria non solo ad una buona redazione del testo legislativo, ma ad una crescita della consapevolezza delle forze politiche circa i problemi costituzionali sul piatto.

La delega di riordino della materia contenuta nel decreto, quanto mai necessaria dopo lo stratificarsi di interventi legislativi che data dal 1974, e rinnovata dopo quella che era stata già posta e non eseguita nella legge n. 96 del 2012²⁴, è rimasta finora inattuata anche nella XVII legislatura. Del resto la concitazione di questa stagione politica si esprime persino nel procedimento seguito per la riforma costituzionale del Senato, in cui si è fatto uso del contingentamento dei tempi²⁵.

3.1 Segue

Venendo ai contenuti del provvedimento, le scelte operate sembrano ispirate chiaramente da due fattori. Da un lato un giudizio nettamente negativo rispetto al finanziamento pubblico e la volontà di discostarsene sulla scorta dell'influenza della tradizione giuridica e politica angloamericana, che tuttavia si connota tuttora in maniera del

partito a centralità del leader; secondo lo schema per il quale nei partiti dove si realizza, in modo democratico, una personalizzazione della leadership corrisponde, in genere, pure una democratizzazione nella formazione dell'intera classe dirigente in una doppia legittimazione che rafforza l'intero partito" F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, 28 marzo 2015.

²³ G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, Dossier Camera, 126

²⁴ La disciplina è ricostruita da F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., soprattutto capitolo II.

²⁵ Ci si riferisce al disegno di legge di Riforma del Senato, attualmente in discussione alla Camera, che ha visto le opposizioni abbandonare l'aula a seguito della seduta del 14 febbraio 2015, in polemica circa le scelte procedurali per l'approvazione di un testo così importante.

tutto diversa e lontana da quelle dei paesi dell'Europa continentale²⁶. In secondo luogo, un fondamentale impulso all'attività del legislatore non può che essere derivato dal rapporto redatto dal *Groupe d'Etats contre la corruption* costituito in seno al Consiglio d'Europa e dalle sue raccomandazioni circa la prevenzione ed il contrasto dell'abuso dei finanziamenti pubblici²⁷.

²⁶ Non solo per il radicamento sociale che storicamente i partiti di massa del '900 hanno avuto, prima e al di fuori che nelle aule parlamentari, ma anche in quanto caratterizzata da sistemi di multipartitismo più o meno articolati, necessari ad esprimere il pluralismo ed il conflitto sociale. Non vi è chi non veda infatti che se nel Regno Unito il finanziamento pubblico è storicamente marginale e riservato sostanzialmente all'opposizione, in quanto il partito di maggioranza già si avvale delle strutture e degli apparati del Governo, il bipartitismo a lungo dominante in quella tradizione si colloca agli antipodi della tradizione e cultura politica dell'Europa continentale, non solo del multipartitismo esasperato italiano, ma della stessa V Repubblica o della Germania del Grundgesetz. Sul punto v. G. AMATO, *Nota sul finanziamento*, cit. 131.

²⁷ Circa la necessità di "ridurre al minimo i rischi di corruzione e rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nei partiti politici, implementando la trasparenza dei bilanci, applicando sistemi più incisivi di controllo delle irregolarità e irrogando sanzioni efficaci." *Groupe d'Etats contre la corruption, Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici*, Strasburgo 23 marzo 2012, 35. Queste le raccomandazioni sinteticamente rivolte all'Italia nelle conclusioni del rapporto: "Avviare un processo legislativo di riforma che contempli disposizioni riguardanti: 1) lo status giuridico dei partiti politici; 2) una chiara definizione del periodo di campagna elettorale; 3) trasparenza, controllo e requisiti sanzionatori concernenti le elezioni del Parlamento europeo in maniera assimilabile ad altri tipi di elezioni; 4) un quadro giuridico sistematico, comprensibile e funzionale per il finanziamento dei partiti politici e dei candidati, anche prendendo in esame l'accorpamento delle normative applicabili in un unico atto legislativo. ii 1) Introdurre un divieto generalizzato per i contributi da donatori la cui identità non sia nota al partito politico/candidato; 2) ridurre ad un livello adeguato l'attuale soglia di donazioni al di sopra della quale l'identità del donatore deve essere rivelata, vale a dire 20.000 euro per le donazioni effettuate a candidati individuali e 50.000 euro per donazioni a partiti politici (par. 133); iii i) consolidare i bilanci dei partiti politici, includendo le sedi locali; e ii) adottare misure per accrescere la trasparenza delle fonti di finanziamento e delle spese a) dei soggetti direttamente o indirettamente collegati ai partiti politici o da essi controllati; e b) dei gruppi parlamentari. iv i) elaborare un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni finanziarie sui partiti e sulle campagne elettorali; ii) assicurare che tali informazioni siano disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo e si fornisca quindi un più agevole accesso da parte dei cittadini a dati leggibili, anche facendo un uso migliore della pubblicazione via internet. v i) introdurre norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione applicabili ai partiti politici; ii) assicurare la necessaria indipendenza dei revisori che devono certificare i conti dei partiti politici. vi i) costituire un'autorità capofila indipendente – assistita se del caso da altre istituzioni – che disponga di un mandato stabile, di poteri e risorse adeguate per eseguire una vigilanza attiva ed efficiente, svolgere indagini e garantire il rispetto delle regole sulle finanze degli attori politici; ii) fino a che ciò non si verifichi, garantire che le

Il provvedimento dispone che nell'esercizio finanziario del quarto anno successivo all'entrata in vigore della disciplina, il finanziamento pubblico diretto tramite il sistema dei rimborsi elettorali sin qui vigente cesserà del tutto, e i partiti potranno accedere solo alle due forme di finanziamento indiretto previste dall'art. 1, in base al quale andranno a regime "forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti".

I partiti fonderanno quindi il proprio sostentamento economico innanzitutto sulla base della ripartizione di quanto raccolto tramite la contribuzione volontaria rappresentata dal 2 per mille del gettito fiscale che i cittadini potranno scegliere di accordare ai diversi partiti (art. 12).

Nonostante la pari dignità dell'espressione di preferenza resa da ciascun elettore nell'indicare il soggetto cui destinare il 2 per mille, lo strumento pare suscettibile di produrre una distribuzione del gettito iniqua e probabilmente discriminatoria in ragione delle diverse caratteristiche censitarie delle basi elettorali e di simpatizzanti dei diversi partiti²⁸, poiché è evidente che la diversa estrazione sociale e di provenienza geografica dei gruppi che sostengono i vari partiti potrà dare origine ad una distribuzione dei finanziamenti che non farà che fotografare i diversi *cleverages* economici, i "rapporti di forza" presenti nella società. Si rischia quindi di tendere a perpetuare tali assetti, anziché contribuire a fornire parità di *chances* ai partiti²⁹.

Non sembra idonea a risolvere tale problematica distorsione la previsione di un tetto massimo complessivo del fondo, che verrà

istituzioni esistenti, con le attuali competenze, concordino delle soluzioni concrete per l'effettiva attuazione delle norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; ii) rinsaldare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi, a livello concretamente operativo, tra le autorità incaricate della sorveglianza delle finanze dei soggetti politici, da un lato, e le autorità di controllo fiscale e le forze di polizia, dall'altro. Vii - riformare l'attuale sistema di sanzioni amministrative e penali relative alle infrazioni delle norme sul finanziamento della politica al fine di assicurare che le stesse siano efficaci, proporzionate e dissuasive".

²⁸ Come rilevato da F. SORRENTINO, *Audizione presso la I Commissione (affari costituzionali) della Camera*, seduta del 26 giugno 2013, 15.

²⁹ Sul tema v. P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., in particolare 33 ss.; ID., *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2694.

costituito e che sarà riferito quindi, se si interpreta bene la disciplina *de qua*, all'insieme dei partiti destinatari delle erogazioni. Il tetto riguarderà quindi la soglia massima di quanto potrà essere sottratto dal bilancio dello Stato, ma non di quanto verrà versato singolarmente a ciascun partito. Desta quindi preoccupazioni un sistema che anziché configurare la politica come occasione, anche tramite il finanziamento ai partiti, per consentire, nel rispetto del pluralismo, la rappresentazione del conflitto e la trasformazione sociale per il tramite della rappresentanza politica, rischia di cristallizzare le linee di divisione politica e sociale³⁰, realizzando quanto profetizzato da Fraenkel, secondo cui “il sistema rappresentativo non riesce mai interamente a negare le proprie origini storiche derivanti dal sistema dei ceti”³¹. In proposito neanche la disciplina di attuazione cui rinvia la legge di conversione n. 13 del 2014, nel disciplinare le modalità di riparto del fondo sembra affrontare minimamente la questione³².

Oltre al meccanismo del 2 per mille, vi è poi un secondo canale di finanziamento (art. 11) consistente nelle erogazioni da parte di soggetti privati per le quali viene stabilito un limite massimo di

³⁰ Si veda R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello stato di democrazia pluralista*, cit., 372, che ricorda come storicamente, a seguito dell'allargamento del suffragio universale, occorreva adottare un correttivo “dell'ineguale distribuzione delle risorse presente a livello di sistema economico, non rilevante nello stato monoclasse ed oligarchico, ma che, nel nuovo contesto, avrebbe determinato, se lasciato liberamente operare nella contesa politica, una altrettanto ineguale potenzialità partecipativa, sia sul piano attivo che passivo”.

³¹ Così E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di L. Ciaurro e C. Forte, (1958) Torino 1994, 39-40.

³² Il DPCM di natura non regolamentare del 28-5-2014 è pubblicato in GU, serie generale, il 15-7-2014. L'atto è disciplinato all'art. 12, comma 3, della legge n. 13 del 2014 secondo cui “Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme spettanti ai soggetti aventi diritto sulla base delle scelte operate dai contribuenti, in modo da garantire la tempestività e l'economicità di gestione, nonché le modalità di semplificazione degli adempimenti e di tutela della riservatezza e di espressione delle scelte preferenziali dei contribuenti. Come ricorda A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, «Quella dei decreti ‘di natura non regolamentare’ costituisce, dunque, una conseguenza estrema della perdita di senso del principio di separazione dei poteri, dell'indifferenza per le forme, del prevalere di interessi particolari, insuscettibili di tradursi in una sintesi collettiva, sostenuta dal consenso», in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 5075.

centomila euro annui e la detraibilità dall'IRPEF del 26% delle cifre relative alle donazioni fino a 30.000. La conseguente decurtazione del gettito versato all'erario rende possibile ascrivere anche questa fonte ad una forma di finanziamento pubblico indiretto.

I due canali di finanziamento sono accessibili ai partiti che abbiano requisiti di rappresentatività garantiti dalla presenza di eletti nelle istituzioni rappresentative, requisiti che sono differenziati per le due fonti di finanziamento. Si escludono quindi da ogni forma di finanziamento, anche sotto forma di rimborso, i nuovi soggetti politici eventualmente suscettibili di venire ad esistenza³³. Entrambi i canali di finanziamento sono poi inaccessibili per i partiti che non abbiano più una rappresentanza in parlamento, previsione apparentemente volta ad evitare, tra gli altri, quei fenomeni verificatisi in passato di soggetti politici che continuavano a ricevere finanziamenti, lungo tempo dopo il loro scioglimento³⁴.

Una rilevanza, ai fini della disciplina di agevolazione fiscale per le donazioni, è attribuita ai partiti abbastanza radicati territorialmente da presentare candidature per le elezioni regionali, politiche o europee almeno in tre regioni, o comunque da ottenere un eletto a uno qualsiasi dei succitati livelli, richiedendosi invece, per l'accesso del partito al finanziamento del 2 per mille, il criterio più restrittivo consistente nell'aver almeno un eletto al Parlamento europeo o alle elezioni politiche.

La democraticità e trasparenza dei partiti, garantita tramite una serie di prescrizioni inerenti il contenuto minimo degli statuti, l'iscrizione nel registro dei partiti riconosciuti, previo controllo, e alcune misure di trasparenza finanziaria relative principalmente alla

³³Al finanziamento privato in regime fiscale agevolato accedono i partiti che "abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo, anche ove integrato con il nome di un candidato, alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in 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" mentre l'accesso al 2 per mille è riservato ai partiti 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 o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia".

³⁴ Sul tema v. però il contenzioso nato nell'ultimo anno, su cui *infra*, par. 5.

pubblicità e correttezza dei bilanci rappresenta il secondo ordine di requisiti per l'accesso alle nuove forme di finanziamento. Tramite tali prescrizioni si è tentata una prima parziale attuazione dell'art. 49 Cost. dopo quella già introdotta con la legge del 2012, che aveva rappresentato un primo passo sulla strada indicata dai costituzionalisti nel lungo dibattito sul tema³⁵. Come già si è ricordato, l'inefficacia della scelta di affidare la garanzia della democrazia interna esclusivamente alle regole privatistiche degli statuti e alla giurisdizione ordinaria è evidente agli osservatori negli ultimi decenni³⁶.

Con la legge del 2012 si era proceduto ad una prima blanda attuazione della norma costituzionale, che senza portare ad un vero e proprio ingresso dello Stato nella vita interna dei partiti orientava gli stessi verso la garanzia della democraticità delle cariche e della dialettica interna. La legge n. 96 richiedeva infatti che gli statuti si conformassero “ai principi democratici nella vita interna con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti” (art. 5), oltre a porre una serie di obblighi di trasparenza e controlli in relazione ai finanziamenti pubblici e privati. La disciplina del 2014 affronta il problema diversamente, ancorando la possibilità di accedere ai finanziamenti al rispetto di una serie di contenuti minimi imposti agli statuti, anche se singolarmente nelle sue disposizioni non si menziona espressamente la democrazia interna (se non nell'intitolazione del Capo II). L'art. 3 è la disposizione cardine della disciplina, poiché con esso si prevede per i partiti che intendano avvalersi del nuovo sistema di finanziamenti indiretti un sistema di registrazione ed un contenuto minimo per gli statuti redatti con atto pubblico.

Si apre dunque la possibilità di un duplice binario, per partiti non registrati e partiti registrati, dotati della possibilità di accedere alle fonti di finanziamento di cui si è parlato, e, all'interno di questo secondo gruppo, tra i partiti che accedano solo al finanziamento

³⁵ Sul punto E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivistaic.it* 1/2011, 2ss.; v. anche gli interventi raccolti in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria 17-18 ottobre 2008, Napoli 2009.

³⁶ Sul punto v. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 11. L'importanza di tali strumenti veniva invece esaminata nei celebri studi risalenti di P. RESCIGNO, in *Persona e comunità*, Bologna, 1966.

privato, e partiti ammessi anche a ricevere il gettito proveniente dalle erogazioni calcolate sulla base del 2 per mille³⁷.

Gli statuti devono indicare inequivocabilmente la denominazione, il simbolo ed altri aspetti tradizionalmente da sempre indicati, quali gli organi e i diritti e doveri degli iscritti³⁸. La previsione è tuttavia innovativa poiché essa va oltre questi requisiti, tentando di costruire una disciplina della democrazia interna che ricollegli per i partiti la possibilità di accedere al finanziamento alla presenza di una serie di contenuti ulteriori.

I numerosi elementi indicati come contenuto necessario degli statuti registrati paiono tuttavia suscettibili di produrre un impatto tutto sommato poco significativo³⁹, trattandosi in realtà della necessaria presenza di regole ed obblighi eminentemente formali, che inevitabilmente lasciano la più ampia libertà ai partiti di modularne i contenuti. Se questi ultimi scegliessero di non portare a compimento da un punto di vista sostanziale il fine del metodo democratico tramite tali strumenti, la nuova disciplina, pur ricollegando da un punto di vista astratto l'accesso al finanziamento al rispetto dell'art. 49, non riuscirebbe in concreto a produrre alcun effetto innovativo in termini di attuazione della democrazia interna nei partiti. Uno statuto che prevedesse ad esempio la convocazione di assemblee congressuali, ma solo ogni cinque anni, o anche la composizione esclusivamente monocratica degli organi, o infine disciplinasse sì la scelta delle candidature, ma affidandola al solo segretario o comunque all'organo

³⁷ F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149 del 2013*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 6/2014, 4.

³⁸ Sugli statuti dei partiti italiani e la loro evoluzione v. P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2011, 151 ss.

³⁹ Ci si riferisce infatti all'indicazione del numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo; la previsione delle modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi; la previsione della cadenza delle assemblee congressuali nazionali e locali; le procedure decisorie; la presenza di una disciplina che tuteli le minoranze interne e le pari opportunità; la disciplina delle procedure in caso di scioglimento e di chiusura delle sedi locali; la fissazione dei criteri di distribuzione delle risorse alle strutture territoriali; l'indicazione delle misure disciplinari; la previsione delle modalità di selezione delle candidature per le elezioni di ogni livello; l'indicazione dell'organo responsabile finanziario e dei rendiconti; la disciplina delle procedure per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione del partito; l'indicazione dell'organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri; infine l'indicazione dell'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio.

di vertice del partito, rispetterebbe formalmente la nuova disciplina legislativa⁴⁰.

La difficile ricerca di un punto di equilibrio tra la libertà dei partiti e la questione della democrazia interna è tema delicato, e compito difficile per il legislatore, come dimostrano anche altre esperienze costituzionali⁴¹. E proprio per questo probabilmente un compiuto dibattito parlamentare avrebbe forse consentito di approfondire le problematiche coinvolte dal provvedimento anche in merito a questo aspetto, prevedendo magari poche regole sostanziali vincolanti su aspetti fondamentali, nel rispetto dell'autonomia dei partiti quanto ad ogni altro aspetto⁴².

Un passo avanti viene tuttavia compiuto almeno sul piano della trasparenza nella legge del 2014, poiché i partiti saranno tenuti a definire nello statuto quanto meno il *quantum* di democraticità cui aspirano, oltre a garantire una migliore conoscibilità degli statuti, delle loro modifiche e dei rendiconti, grazie alla pubblicazione online degli stessi⁴³.

Il controllo sul rispetto degli obblighi che si sono descritti è affidato alla “Commissione di garanzia sugli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti politici” (con un cambio di denominazione rispetto alla commissione composta da cinque magistrati già disciplinata dall’art. 9 comma 3 della legge n. 96 del 2012), che verifica “la presenza nello statuto degli elementi indicati”, e procede “all’iscrizione del partito nel registro nazionale, da essa tenuto”. Come si vede bene il controllo attiene quindi alla mera presenza delle clausole, ma non può riguardare il contenuto delle stesse, gli obblighi di democrazia interna imposti limitandosi quindi al rispetto di regole di tenore esclusivamente formale⁴⁴.

⁴⁰ Diversamente M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica*, cit., 153, che ritiene che la nuova legge intervenga “in maniera molto robusta sulla struttura interna del partito politico, tentando di dare una prima attuazione al <metodo democratico> attraverso l’individuazione di un contenuto minimo obbligatorio per gli statuti”.

⁴¹ V. ad esempio la giurisprudenza costituzionale tedesca in materia, su cui R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, cit., 384.

⁴² Si pensi ad esempio alla cadenza dei congressi, ed alla disciplina di alcuni requisiti minimi per lo svolgimento delle primarie, di cui oggi si discute molto.

⁴³ Sul punto v. M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento*, cit., 154.

⁴⁴ Salvo forse quella sulle pari opportunità, su cui v. *infra*.

3.2 La Commissione di garanzia sugli statuti e la "sanatoria" introdotta dalla legge n. 175 del 2015

La Commissione di garanzia degli statuti controlla inoltre i rendiconti consolidati (art. 8) ed è probabilmente questo l'aspetto su cui maggiore potrebbe essere l'impatto delle sue decisioni, prevedendo la legge n. 13 il potere di irrogare sanzioni amministrative in caso di violazione della disciplina, con decisioni che non si chiarisce bene quando siano impugnabili dinanzi al giudice amministrativo e quando al giudice ordinario⁴⁵. Restano per ora controversi diversi aspetti della nuova disciplina, non essendo chiaro quanto il sindacato del giudice amministrativo potrà spingersi a fondo nel riesame di decisioni assunte dai componenti della Commissione, provenienti rispettivamente uno dal Consiglio di Stato, tre dalla Corte dei conti e uno dalla Cassazione⁴⁶. Da questo punto di vista il mero richiamo alla Costituzione e all'ordinamento Ue contenuto nell'art. 3 comma 2, non pare sufficiente a garantire un sindacato sulla disciplina degli statuti che vada oltre la presenza dei contenuti minimi⁴⁷.

L'unica eccezione a quanto sopra si è criticamente delineato pare essere costituita dall'attenzione prestata dal legislatore all'effettività delle norme poste circa la questione di genere. Nella richiamata disciplina si prevede infatti che in caso di violazione della norma sulle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive (che prevede la presenza di almeno il 40% di candidature di ciascun genere per le politiche e le europee) la Commissione irroghi la sanzione della riduzione dell'accesso al fondo del 2 per mille "in misura percentuale

⁴⁵ Parrebbe di poter ritenere che solo per le sanzioni pecuniarie l'art. 13 bis, che rinvia all'art. 8 comma 8, affidi la giurisdizione al giudice ordinario.

⁴⁶ La composizione della Commissione sembra ricalcare quella della *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP), che ha però nove componenti e, a differenza della sua omologa italiana, può adire il giudice elettorale competente (*Conseil constitutionnel*, *Conseil d'Etat* e tribunali amministrativi). Discutibile la qualificazione della suddetta Commissione come autorità indipendente operata da H. CAROLI CASAVOLA, cit., 323, date anche le dimensioni e la natura circoscritta del controllo, cui pare estraneo qualunque margine di discrezionalità.

⁴⁷ Diversamente, rileva che il necessario rispetto della Costituzione e dell'ordinamento Ue da parte degli statuti, potrà rendere il controllo che potrà essere svolto dalla Commissione non esclusivamente formale, R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *Federalismi.it*, 19 marzo 2014, 6, che ricostruisce la posizione e qualificazione giuridica degli statuti come equiparata alla legge.

pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento”⁴⁸.

Esaurita la fase dei controlli, lo statuto rispettoso delle prescrizioni legislative viene pubblicato⁴⁹, onere cui si aggiungono obblighi di trasparenza e controlli, in sostanziale continuità con quanto già previsto dalla legge del 2012. Da questo punto di vista la decisione di affidare la certificazione dei rendiconti dei partiti a società di revisione e la sottrazione dei bilanci al controllo della Corte dei conti ha suscitato più di una perplessità⁵⁰, così come l’esistenza di tre livelli di controlli privi di alcuno strumento di raccordo e affidati a soggetti diversi: quello sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, quello sui rendiconti dei gruppi parlamentari e quest’ultimo ora indicato.

Naturalmente, la questione dei controlli è centrale in quanto funzionale e direttamente servente rispetto a quella del recupero di credibilità dei soggetti della democrazia rappresentativa⁵¹, e per questo pare grave che alcuni degli obblighi imposti in questo ambito siano aggirabili, come dimostrano esemplarmente le disposizioni legate alle fondazioni e associazioni di cui all’art. 5 comma 4⁵².

⁴⁸ Art. 9, che prevede inoltre che “Ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell’articolo 12 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto delle somme ad essi spettanti ai sensi dell’articolo 12.

4. A decorrere dall’anno 2014, è istituito un fondo in cui confluiscono le risorse derivanti dall’applicazione dei commi 2 e 3.

5. Le risorse del fondo di cui al comma 4 sono annualmente suddivise tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro di cui all’articolo 4 per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento e sono ripartite in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito nell’elezione di riferimento. Per i fini di cui al presente comma, si considerano gli eletti dopo l’esercizio delle opzioni, ove previste dalla normativa elettorale vigente”.

⁴⁹ La pubblicazione dello statuto così come di ogni sua successiva modifica, che viene analogamente sottoposta al controllo della Commissione, è in Gazzetta ufficiale e online, sul sito internet del Parlamento italiano.

⁵⁰ Sul punto F. SORRENTINO, in *Audizione presso la I Commissione (affari costituzionali) della Camera*, seduta del 26 giugno 2013, 16.

⁵¹ Sul punto v., già in relazione alla legge del 2012, l’intervento di G. AZZARITI, *Finanziare la politica*, in *Il Manifesto*, 17-4-2012. V. anche F. SORRENTINO in *Audizione*, cit.

⁵² Secondo cui “Alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché alle fondazioni o alle associazioni che erogino somme a titolo di liberalità o

Le fondazioni restano sottratte all'ambito di applicazione della legge n. 13 del 2014, salvo nel caso in cui finanzino i partiti per più del 10% dei propri proventi di esercizio, mentre sarebbe stato necessario che fossero investite da un obbligo di trasparenza ogni qualvolta esse possano essere ritenute collaterali ai partiti, per le attività svolte o alla luce della composizione dei loro organi interni. Esaminando i siti internet di alcune tra le principali fondazioni collegate *de facto* ai principali partiti italiani⁵³ si può constatare come esse non pubblichino i bilanci *online*, né diano conto delle regole di composizione degli organi, laddove più in generale tacciono su ogni rapporto con i partiti⁵⁴.

Allo stato, quanto la fretta del legislatore sia stata poco lungimirante, anche in relazione all'effettività del controllo svolto dalla Commissione di garanzia, è dimostrato dalla vicenda che ha portato alle dimissioni, poi rientrate, dei componenti della Commissione in relazione alla carenza di risorse a disposizione per lo svolgimento dei compiti istituzionali⁵⁵. A seguito di questa vicenda è stata approvata in gran fretta, come intervento tampone, la legge n. 175 del 27 ottobre 2015, recante *Modifiche all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, concernenti la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* con la quale si è previsto che “Per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati dalla legge la Commissione può altresì avvalersi di cinque unità di personale, dipendenti della Corte dei conti, addette alle attività di revisione, e di due unità di personale, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile”. Ciò che però ha suscitato più di una perplessità è stata la scelta di

contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente, si applicano le prescrizioni di cui al comma 1 del presente articolo, relative alla trasparenza e alla pubblicità degli statuti e dei bilanci.”

⁵³ Si vedano ad es. i casi della fondazione *Vedrò* e della fondazione *Italianieuropei*, entrambe guidate da due ex presidenti del Consiglio. Sui limiti al finanziamento posti ora per le fondazioni in uno dei ddl attualmente all'esame, v. infra, par. 5.

⁵⁴ Quanto al centrodestra, la fondazione *Fare Futuro* pubblica lo statuto online.

⁵⁵ La vicenda era annunciata dai quotidiani di luglio 2015 (*Bilanci dei partiti? Commissione di garanzia: “impossibile capire se sono veri o falsi”* in *Il Fatto Quotidiano*, 3 luglio 2015) e ripresa a settembre quando è iniziata la discussione del ddl (*Alla Camera sanatoria sul finanziamento ai partiti. Grillo attacca: “Legge truffa”*, 9 settembre 2015 in *La Repubblica*).

approfittare della legge che si approvava per introdurre inoltre una sorta di sanatoria, prevedendo che “Le modalità per l'effettuazione della verifica di conformità previste dall'articolo 9, comma 5, primo periodo, della legge 6 luglio 2012, n. 96, si applicano con riferimento ai rendiconti dei partiti politici relativi agli esercizi successivi al 2014”. Con la disposizione richiamata si sono quindi sottratti al controllo di regolarità i bilanci dei partiti degli anni 2013 e 2014, ritardando ulteriormente anche sotto questo profilo l'entrata in funzionamento di una disciplina dettata, come si è già ricordato, sulla base del presupposto della sua necessità ed urgenza. Si è inoltre esteso l'ambito di applicazione degli ammortizzatori sociali previsti per i dipendenti dei partiti anche ai dipendenti operanti nelle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti pur se non iscritti.

La recente legge introducendo dunque una sorta di “mini-sanatoria” rispetto alla disciplina sui controlli di regolarità dei bilanci sembra destinata ad offrire inevitabilmente una nuova freccia all'arco di chi batte per l'abolizione totale del finanziamento pubblico oltre ad aggiungere un ulteriore contributo a favore della già grave situazione di delegittimazione dei partiti politici italiani.

3.3. Circa la necessità di una legge sui partiti

Vale la pena ricordare, prima di procedere nell'esame che dovrà soffermarsi brevemente sulle vicende applicative della disciplina esaminata e su ulteriori possibili sviluppi in relazione alla disciplina dei partiti politici nel nostro ordinamento, che se la materia del finanziamento dei partiti può essere considerata parte integrante della cosiddetta legislazione elettorale di contorno, da ritenere sottoposta, come la materia elettorale *tout court*, alla riserva di assemblea di cui all'art. 72 ultimo comma Cost. e sottratta anche ai sensi dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 alla decretazione d'urgenza, per quanto attiene invece alla democrazia interna dei partiti e alla trasparenza che ad essa è servente, si viene probabilmente a ricadere nella materia costituzionale, anch'essa garantita dalla riserva di assemblea di cui all'art. 72 u. c. Cost. (ed art. 15 della legge n. 400 del 1988).

È noto come l'art. 49 non solo non sia stato alla base di interventi legislativi sino ad anni recenti (la legge n. 96 del 2012 può essere considerata la prima a far riferimento alla disposizione costituzionale, prevedendo un primo accenno alla necessità di una disciplina che

ancorasse il finanziamento pubblico alla democrazia interna), e si è già ricordato il dato che, nella sua volutamente indeterminata formulazione, esso non reca una chiara scelta dei costituenti in merito alla questione del finanziamento dei partiti⁵⁶.

La normativa sul finanziamento *pubblico* dei partiti non è quindi mai stata ritenuta disciplina costituzionalmente necessaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum, giurisprudenza che ha costantemente ammesso i quesiti referendari, meramente ablativi ad essa inerenti, che via via sono stati presentati nel 1978, nel 1993 e nel 2000⁵⁷.

Alla luce di questo dato, si deve ora rilevare come il disposto dell'art. 49 prefiguri nel suo contenuto essenziale un sistema nel quale vi sia innanzitutto una pluralità di partiti. In secondo luogo da tale disposizione discende il principio secondo cui i partiti debbano agire, quanto meno al loro esterno, in base al metodo democratico, metodo che non concerne soltanto l'esclusione della violenza dalle forme di azione oltre che di comunicazione politica, ma che è da ritenere si possa oggi leggere come metodo che prefigura la garanzia della parità di chance nell'arena politica di tutti i partiti.

In vista di ciò, l'esistenza di *una* disciplina sul finanziamento dei partiti che garantisca l'effettivo permanere di entrambe le condizioni nel sistema politico italiano parrebbe in realtà da considerare come certamente necessaria. L'assenza tuttavia di una riserva di legge in tale ambito, dovuta alle ragioni storiche e politiche che si sono già ricordate, potrebbe essere ovviata grazie ad una ricostruzione che ritenesse una disciplina di attuazione dell'art. 49 come legge che ci si potrebbe spingere a considerare magari anche costituzionalmente necessaria al fine di garantirne il rispetto, così come avvenuto in relazione ad altri principi costituzionali che non avevano sino a quel momento ricevuto attuazione legislativa.⁵⁸ Non è tuttavia ad oggi possibile ritenere che la Costituzione prefiguri una delle diverse forme

⁵⁶ Sul punto si soffermano anche gli interventi nell'audizione presso la I Commissione della Camera dei deputati, cit.

⁵⁷ Le relative decisioni di ammissibilità sono la n. 16 del 1978, la n. 30 del 1993, la n. 32 del 2000.

⁵⁸ Il riferimento principale è alla legge n. 40 del 2004 sulla fecondazione medicalmente assistita e alla nota giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum, tra cui spicca la sentenza n. 45 del 2005.

di finanziamento (pubblico, privato, misto) come preferita alle altre,⁵⁹ pure se un riferimento all'esperienza legislativa degli altri paesi Ue conferma il dato della ineliminabilità del contributo pubblico ai partiti nei regimi democratici. In Italia, in sede di giudizio di ammissibilità, come detto, la Corte costituzionale non ha rinvenuto ostacoli ai referendum sul finanziamento dei partiti discendenti dal rapporto tra disciplina del finanziamento *pubblico* e norme costituzionali. Tuttavia, alla luce del mutato contesto politico e sociale, e delle trasformazioni subite dalla forma di governo, si può oggi iniziare a riflettere sul dato per cui la presenza di *una disciplina sul finanziamento* (a prescindere dai suoi contenuti di dettaglio), si rende necessaria, come anche, più ampiamente, di una disciplina sui partiti, al fine di preservare il metodo democratico nella sua doppia chiave 'esterna', quella cioè attinente alla pluralità dei partiti e la loro dialettica, ed 'interna'.

Si può quindi certamente sottoscrivere l'idea, che si va sempre più affermando, della necessità di una disciplina dei partiti, comprensiva di regole sul finanziamento che pongano una limitazione alla concentrazione di finanziamenti privati oltre una certa soglia, a favore di un unico partito, oltre a garantire un minimo accesso a risorse pubbliche, anche in forma indiretta (come le agevolazioni fiscali, o gli spazi gratuiti sui mezzi di informazione) per tutti i partiti che abbiano minimi requisiti di rappresentatività.

Detto questo, se si vuole rimanere nel panorama europeo della legislazione comparata in materia⁶⁰, pur lasciando alla scelta discrezionale del legislatore l'individuazione delle forme più opportune affinché il finanziamento pubblico non disincentivi i partiti dal mantenere attiva la partecipazione, anche tramite la ricerca di finanziamenti presso gli iscritti, magari tramite il meccanismo dei *matching funds*, o infine disincentivando la frammentazione partitica tramite la fissazione di soglie minime per accedere ai finanziamenti⁶¹, è da ritenere che la totale abolizione di ogni forma di finanziamento

⁵⁹ In un analogo ordine di idee si collocava la proposta, avanzata in seno alla Commissione bicamerale per le riforme del 1983, di prevedere una riserva di legge all'interno dell'art. 49 per "garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti", come ricorda E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 7.

⁶⁰ F. DI MASCO e D. PICCIO, la regolazione dei partiti, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2 del 2015, 379 ss.

⁶¹ C. PINELLI, *op. ult. cit.*, 255.

pubblico non possa essere immaginata⁶². Un obiettivo imprescindibile che tale disciplina dovrà allora garantire riguarda la garanzia della parità delle armi messe, anche solo potenzialmente, a disposizione dei partiti che superino una soglia minima di rappresentatività.

Non è dunque un caso che tra i numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti in questa materia dal 1974, nel tentativo di riuscire a raddrizzare la direzione intrapresa dal sistema politico italiano, l'unica ipotesi che non è mai stata tentata infatti è quella dell'assenza di qualsiasi disciplina del fenomeno. Nello stratificarsi degli interventi legislativi sul finanziamento dei partiti un dato è sempre rimasto costante, ed è stato però quello della "solidarietà trasversale fra forze politiche", che sembra aver inficiato alla radice tutti i provvedimenti che si sono susseguiti⁶³.

La disciplina del 2013-2014 si avvia a disciplinare tuttavia un panorama politico nuovamente in trasformazione a seguito della modifica del sistema elettorale, del bicameralismo, e forse anche di altri fattori. Ci si può chiedere quindi se le disposizioni di cui alla legge n. 13 del 2014 non saranno probabilmente già superate nel momento in cui la normativa andrà a regime. Per quanto concerne il 2 per mille in particolare, ci si può interrogare su quale potrà essere, nel clima di disaffezione per la politica oramai diffuso, la portata dell'utilizzazione di tale strumento, la cui devoluzione, va ricordato, è facoltativa per i-contribuenti,. A tal fine sarà forse possibile tamponare temporaneamente un eventuale insuccesso della disciplina in base all' art. 11 c.11 che prevede che il MEF possa integrare il relativo fondo.

Il meccanismo era già stato introdotto con la legge n. 2 del 1997, all'indomani del referendum, che consentiva ai cittadini di devolvere il 4 per mille del reddito delle persone fisiche, senza specificare però la preferenza per un partito⁶⁴. Si prevedeva che il fondo così costituito

⁶² Anche V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, Firenze 1969, , segnalava la non necessaria implicazione del finanziamento pubblico nell'art. 49.

⁶³ Come acutamente la definisce C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, cit., 246. Analogamente, ID., *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico* 2000, 153. Analogamente, v. T. E. FROSINI, *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note*, cit., 426, secondo cui "il vero limite di una (buona) legge sui partiti è che sono gli stessi partiti a doverla scrivere, votare ed approvare".

⁶⁴ Per questo, è stato detto in proposito che "i fautori della riforma hanno segato il ramo su cui erano seduti", così C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi*,

venisse poi distribuito in misura proporzionale ai voti ottenuti da parte delle diverse forze politiche che avessero almeno un eletto alle politiche, oltre che sulla base del principio di tutela delle minoranze linguistiche.⁶⁵ A partire dalla scarsa “popolarità” dei partiti presso i contribuenti già allora, tra i quali non sembra sia stata molto diffusa la scelta di utilizzare lo strumento della contribuzione volontaria disciplinato dalla legge del 1997, a cui si aggiunse poi la difficoltà per il ministero delle finanze di calcolare in tempi rapidi le somme da erogare ai singoli partiti, la disciplina si rivelò inidonea ad essere applicata, e si dovette quindi supplire alla carenza di risorse messe a disposizione dei partiti con due corposi interventi di finanziamento *una tantum* nel 1997 e 1998, fino a quando il sistema non fu poi abrogato con la legge n. 157 del 1999⁶⁶. La legge 2 del 1997 aveva poi incontrato l’ulteriore ostacolo del contrasto che si riteneva essa avesse rappresentato rispetto all’esito referendario, ed infatti in relazione ad essa i promotori del referendum tentarono la via di un conflitto di attribuzioni⁶⁷. Oggi lo stesso incerto destino potrebbe attendere la nuova disciplina così simile a quella posta allora.

Quanto al secondo meccanismo su cui si impernia il decreto legge n. 149 del 2013, le detrazioni dalle erogazioni liberali, ci si può chiedere se il finanziamento privato grazie all’incentivo costituito dalla detrazione (ed il suo conseguente peso sul gettito fiscale), non possa rischiare di finire con l’accrescere l’influenza dei privati, in particolare di grandi gruppi economici, sui partiti e sui processi

sanzioni, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D’Alimonte e C. Fusaro, Bologna 2008, 237.

⁶⁵ La legge prevedeva altresì un intervento di incentivazione alle donazioni da parte dei privati tramite la detraibilità del 19% per le erogazioni tra cinquecentomila e cinquanta milioni di lire, oltre alla detrazione di imposta per oneri per le società di capitali (artt. 15 e 78 DPR n. 917 del 1986). La suddetta disciplina, alla prova dell’applicazione, si dimostrò fallimentare. Le diagnosi di fallimento è condivisa, sebbene le cause indicate siano diverse; F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, cit., 88, segnala che furono finanziati ben quarantaquattro partiti, in alcuni casi personalmente ricollegabili a singoli parlamentari, mentre M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica*, cit., 148 sottolinea in particolare la disaffezione dei cittadini rispetto ai partiti dovuta alle vicende di corruzione dei primi anni ‘90. In tema v. anche L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 652.

⁶⁶ Istitutiva dei quattro fondi annuali, per Camera, Senato, Parlamento europeo e Consigli regionali.

⁶⁷ Dichiarato però inammissibile con sentenza n. 9 del 1997, con nota di S. PANUNZIO, in *Giurisprudenza costituzionale* 1997.

decisionali che si svolgono al loro interno. Uno degli aspetti più rilevanti della disciplina introdotta, quello cioè relativo al controllo delle possibili influenze del sistema economico su quello politico⁶⁸, resta infatti, in definitiva, un nodo non sciolto, se si pensa che il tetto per le erogazioni (di centomila euro annui ai sensi dell'art. 5 comma 3) e la disciplina della trasparenza circa le erogazioni da parte dei privati paiono misure abbastanza semplicemente aggirabili.

In conclusione si deve poi ricordare ancora una volta come il punto più debole della disciplina sembri essere quello della “fallacia censitaria” dello strumento del 2 per mille, data la prevedibile inadeguatezza della distribuzione della contribuzione privata tra i diversi partiti, che non può che suscitare il dubbio che la nuova normativa non sia idonea a garantire il concorso con metodo democratico alla politica nazionale dei nostri partiti.⁶⁹ Siamo ancora una volta dinanzi ad una manifestazione di quel fenomeno per cui la sfera della politica, che non riesce a riformare se stessa⁷⁰ finisce col soggiacere al “pericolo insito in ogni organo sovrano della rappresentanza, di irrigidirsi in cricca attraverso l'isolamento, la cooptazione e la corruzione, e di perdere in tal modo il proprio carattere rappresentativo”, poiché “un sistema rappresentativo che non sappia far fronte alla ferrea legge dell'oligarchia è condannato all'autodistruzione”⁷¹.

L'aver dettato tale disciplina con un'accelerazione che ha portato a trasferirla dall'originario ddl nel testo di un decreto legge, quindi tramite l'elusione della mediazione parlamentare, con un'ennesima ricerca del “risultato” politico senza il lavoro legislativo, senza il peso del dibattito cioè, di cui esso è frutto, ha portato ad evitare di sciogliere i nodi di fondo.

Da un lato si imponeva al dibattito la necessità di evitare la totale dipendenza del partito dal finanziamento pubblico, costituente un risalente problema, che ha portato secondo alcuni i partiti ad essere inquadri *di fatto* nell'apparato pubblico⁷²; in secondo luogo, e forse

⁶⁸ M. DOGLIANI, *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in *Democrazia e diritto* 2011, 491-503; R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico*, cit., 374.

⁶⁹ A. GIORGIS, in *Audizione*, cit.

⁷⁰ Su frattura moderna tra politica e morale v. M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del “valore” di uno Stato concreto*, in *Democrazia e diritto* 2/2014, 18.

⁷¹ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., 44.

⁷² R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico* cit., 385.

è l'aspetto più grave, preoccupati di “superare la logora antinomia tra un finanziamento tutto pubblico o tutto privato”⁷³, non sembra si sia riusciti con il decreto legge che si è esaminato a porre le basi per una disciplina pienamente rispettosa dei principi costituzionali, anche in vista di quell'attuazione dell'art. 49 che per ora annunciata, ma non del tutto svolta, come si vedrà nelle pagine che seguono, ora si prefigura come processo avviato e da portare a compimento nel breve periodo.

4. Il TAR e la Commissione di garanzia alle prese con alcuni nodi del decreto legge n. 149, dalla lettera ai problemi applicativi

La disciplina che si è sin qui esaminata ha subito lasciato emergere alcune criticità in sede applicativa che hanno richiesto oltre all'intervento del legislatore, cui si è appena fatto riferimento, anche quello del giudice amministrativo per ripristinare la tutela dei diritti di alcune formazioni politiche di minori dimensioni che, come si vedrà, rischiavano e in parte tuttora continuano a rischiare di essere comprese dalla disciplina esaminata.

Se apparentemente i compiti della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici potevano ritenersi dotati di una incisività tutto sommato limitata, la decisione, assunta in sede di prima applicazione, con la quale l'esclusione dall'iscrizione, tra tutti i richiedenti, al registro di alcuni partiti ha subito suscitato un contenzioso davanti al giudice amministrativo, ha offerto un'occasione di riflessione circa il potenziale dirompente suscettibile di derivare dalla disciplina *de qua*, con la quale si disegna in modo non pienamente soddisfacente il potere di iscrizione al registro dei partiti da parte di tale organismo.

Tutte e tre le controversie sorte dinanzi al Tar del Lazio hanno dunque riguardato il provvedimento con cui la Commissione di garanzia ha negato la registrazione dei partiti ricorrenti ai fini dell'accesso al finanziamento⁷⁴.

⁷³ C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, cit., 247.

⁷⁴ La delibera del 20 marzo 2014 in oggetto e tutti gli altri provvedimenti della Commissione possono essere letti sul sito www.parlamento.it/1057.

Con tale delibera si era innanzitutto escluso dall'iscrizione nel registro, come si ricordava, un primo partito con due rappresentanti eletti al Parlamento europeo, oltre a dieci consiglieri eletti in sette Consigli regionali⁷⁵. L'esclusione dalla registrazione è stata disposta in questo, come negli altri due casi che si esamineranno, in forza di una disposizione –che sembrerebbe di poter ritenere – era stata introdotta *pour cause* in sede di conversione in legge all'art. 10 del decreto legge n. 149. Con essa si è previsto che non possano ottenere l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 4 i “*partiti che non hanno più una rappresentanza in Parlamento*”. Tale disposizione appare peraltro difficilmente compatibile con quella di cui al successivo comma 2 che ammette invece ai benefici previsti dalla legge “partiti dotati di una più limitata rappresentatività”⁷⁶ (quali quelli che con altri “abbiano partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni in occasione del rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, riportando almeno un candidato eletto, sempre che si tratti di partiti politici che risultino iscritti nel registro di cui all'articolo 4 prima della data di deposito del contrassegno”).

Un elemento sintomatico della irragionevolezza della disposizione di cui all'art. 10 c. 1 può derivare inoltre da un dato che, seppur meramente numerico, non pare tuttavia del tutto irrilevante. È infatti necessaria per l'elezione al Parlamento europeo l'espressione di un numero di consensi molto elevato e sicuramente maggiore rispetto a quello necessario per la rappresentanza nel Parlamento nazionale.⁷⁷ Se il criterio per l'accesso ai benefici della disciplina sul finanziamento è quello della rappresentatività, pur tenendo conto della diversa rilevanza ed ampiezza delle funzioni dei due organi rappresentativi, tale qualità non pare presente in misura inferiore nel singolo europarlamentare rispetto a quanto non lo sia in capo al singolo parlamentare italiano, eletto per di più nelle ultime legislature senza l'espressione di preferenze.

⁷⁵ L'Italia dei valori.

⁷⁶ Così il Tar Lazio, sentenza cit.

⁷⁷ Si pensi che nelle ultime elezioni europee del 2014 i voti di 28.991.258 elettori italiani sono serviti ad eleggere i rappresentanti per 73 seggi di eurodeputato.

La Commissione, nella delibera impugnata, aveva però interpretato in modo fedele alla chiara lettera del testo legislativo il termine Parlamento di cui all'alinea del richiamato art. 10. Aveva cioè ritenuto che lo stesso non fosse da riferire anche al Parlamento europeo, in quanto negli altri commi di questa e delle altre disposizioni del decreto legge n. 149, quando si fa riferimento alla diversa istituzione rappresentativa dei popoli dell'Ue lo si fa adoperando invece la locuzione completa ed ufficiale di "Parlamento europeo".

Tuttavia, il giudice amministrativo ha invece ritenuto di dover rivedere questa interpretazione in chiave "costituzionalmente orientata, in assenza della quale (...) dovrebbe sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale" per violazione dell'art. 3 Cost. È stata quindi annullata la decisione con cui il partito ricorrente era stato escluso dall'iscrizione nel registro dei partiti e dai benefici previsti dalla legge, ritenendosi di poter estendere la portata del requisito di "un eletto" come riferita anche ai parlamentari europei.

Minor fortuna hanno avuto le istanze delle altre due formazioni politiche ricorrenti, rappresentate invece solo presso i Consigli regionali, in un caso di ben dieci Regioni e nell'altro di quattro.⁷⁸ Entrambi i ricorsi sono stati infatti respinti sulla base della mancanza per i partiti ricorrenti del requisito di cui all'art. 10 c. 1, ovvero di quell'elemento previsto da (un inciso contenuto in) quella disposizione che esclude dal regime dei benefici "i partiti che non hanno più una rappresentanza in Parlamento". Tuttavia, la *ratio* complessivamente sottesa alle disposizioni raccolte nell'art. 10, volta a garantire la rappresentatività delle formazioni che accedono alle forme di finanziamento privato e pubblico indiretto di cui si è parlato, come sembra rendersi evidente ed anzi macroscopico in queste decisioni, pare sostanzialmente stravolta in forza del richiamato inciso inserito nel comma 1, come già si diceva, in sede di conversione, ad integrare i due distinti requisiti di rappresentatività che il disposto dell'art. 10 prevede per accedere alle due forme di finanziamento indiretto⁷⁹.

⁷⁸ Si tratta del Partito della Rifondazione comunista Sinistra Europea, sul cui ricorso v. sentenza Tar Lazio, sez. I, n. 3915 del 9 marzo 2015, e del ricorso presentato dalla Federazione dei Verdi, deciso con sentenza Tar Lazio, sez. I, n. 3913 del 9 marzo 2015. Le due decisioni possono essere ritenute sentenze gemelle sono identiche in ogni loro elemento.

⁷⁹ Art. 10 c. 1: "A decorrere dall'anno 2014, i partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4, *ad esclusione dei partiti che non hanno più una rappresentanza in Parlamento,*

A poco è valsa anche in questo caso l'eccezione dei ricorrenti relativa alla dubbia legittimità costituzionale della disciplina, ritenendo il Tar "giustificato un intervento del legislatore teso a valutare la meritevolezza del beneficiario di opzioni che, sebbene rimesse alla valutazione dei contribuenti, hanno comunque effetti sul sistema fiscale nazionale". Non sembra avvedersi il giudice amministrativo che, negando la possibilità di un'interpretazione estensiva quale quella che era stata svolta nella pronuncia relativa all'Italia dei Valori, oltre all'accesso al giudizio di costituzionalità sulla suddetta disciplina, si è finito col negare la tutela non solo ai partiti ricorrenti che si vedono negare l'accesso ai benefici derivanti dalla registrazione, ma anche ai cittadini titolari del diritto alla scelta di versare il 2 per mille al partito per il quale simpatizzano o di ottenere le detrazioni per le erogazioni a favore di formazioni politiche radicate sul territorio al punto di essere rappresentate nei consigli di una pluralità di Regioni. Una scelta irragionevole se si riflette peraltro anche qui sull'elevato consenso necessario per raggiungere le migliaia e migliaia di voti di preferenza necessari per l'elezione nei consigli regionali, oltre che sul dato per cui la loro inclusione nell'elenco dei partiti registrati beneficiari del finanziamento indiretto difficilmente avrebbe potuto avere un impatto significativo sulla fiscalità generale. Lo stesso Tar sottolinea la carente rilevanza sul piano della dimensione nazionale delle suddette forze politiche ritenute di rilievo "meramente locale", adducendola a giustificazione di una diversa rilevanza dei partiti ricorrenti rispetto a quelli che, in conformità all'art. 49 concorrono "a determinare la politica nazionale". Con tale affermazione non solo si ammette implicitamente la scarsa incidenza

possono essere ammessi, a richiesta: a) *al finanziamento privato in regime fiscale agevolato* di cui all'articolo 11, qualora abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo, anche ove integrato con il nome di un candidato, alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in 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; b) *alla ripartizione annuale delle risorse* di cui all'articolo 12, qualora 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 o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia".

sul bilancio dello Stato dell'eventuale inclusione degli stessi tra i partiti registrati idonei ad accedere a eventuali benefici indiretti,⁸⁰ ma il giudice amministrativo sembra tradire una lettura della norma costituzionale ancorata ad una concezione della rappresentanza tutto sommato ferma rispetto all'evoluzione da tempo in atto nel regionalismo italiano e che trova nell'impronta fortemente pluralista della Costituzione repubblicana il suo punto di riferimento. Va inoltre rimarcato come la disciplina richiamata appaia "contraria al principio, desumibile in particolare dagli artt. 3 e 49 della Carta, in base al quale a tutti i partiti politici vanno garantite identiche condizioni di partenza, nella competizione elettorale così come in quella per la raccolta dei fondi da parte di sostenitori, simpatizzanti, imprese e altre associazioni"⁸¹.

Sembrerebbe quindi di doversi registrare che per il tramite della disciplina di cui alla legge n. 13 si sia venuta a produrre una sorta di distorsione in senso maggioritario anche in questo campo poiché, la scelta volta a privilegiare i partiti maggiori tramite la decisione di ancorare alle preferenze dei cittadini la distribuzione del 2 per mille o le erogazioni liberali sarebbe già stata in grado di produrre un quadro nel quale pochi partiti avrebbero ottenuto una quota più significativa di finanziamenti, senza introdurre nella disposizione l'inciso incriminato che li avvantaggia ulteriormente⁸².

La vicenda giudiziaria, di cui si è riferito principalmente per l'occasione che offre di valutare in concreto l'impatto della nuova disciplina, si è poi risolta, almeno per il futuro, quanto alle forze politiche interessate dalle richiamate sentenze, poiché le stesse sono poi riuscite ad ottenere successivamente i requisiti per l'iscrizione al registro tramite l'elezione di un componente del Parlamento europeo (PRC, nell'ambito di "L'Altra Europa per Tsipras"), e grazie alla

⁸⁰ Si deve ricordare come la scelta di effettuare il versamento del due per mille al partito preferito da parte del cittadino è del tutto eventuale, così come incerto futuro ed eventuale può essere il versamento di erogazioni liberali da parte di privati che diano loro accesso alla detrazioni già richiamate.

⁸¹ Così la memoria difensiva per il Partito PRC-SE, p. 13.

⁸² Anche nel 2015, con deliberazione dell'11 marzo n. 1, in forza della suddetta disposizione sono state respinte le istanze di iscrizione al registro di sette partiti (Federazione dei Verdi, Verdi del SudTirolo, l'Associazione Democrazia cristiana Regione Campania, i Moderati, il Movimento La Puglia in più, il Movimento per le destre unite, l'Usei Unione Sudamericana Emigrati Italiani.

formazione di una componente nel Gruppo Misto al Senato (per i Verdi, mediante la “migrazione” di due senatori ex M5S)⁸³.

5. La personalità giuridica dei partiti in alcuni disegni di legge di attuazione dell’ art. 49 Cost.: obbligo Ue o problema costituzionale da approfondire meglio

Come si ricordava nel paragrafo precedente, ma ancor più alla luce delle rapidissime trasformazioni che nella fase più recente stanno attraversando il sistema politico italiano, in base alla vigente disciplina, l’ipotesi di un partito di tradizione consolidata e con un radicamento diffuso sul territorio nazionale che si veda poi negare l’accesso ai benefici del finanziamento indiretto non è poi così remota.

Resta a questo punto da chiedersi quali ulteriori sviluppi si potrebbero produrre nel caso in cui alla Commissione si decida di attribuire poteri ulteriori, come quello di ancorare l’iscrizione nel registro dei partiti alla concessione della personalità giuridica, come previsto in alcuni recenti disegni di legge depositati dal partito di maggioranza relativa⁸⁴. Ancora, pare opportuno chiedersi quali ripercussioni si produrrebbero se al possesso della personalità giuridica si condizionasse la possibilità di presentare candidature per le elezioni politiche di partiti e movimenti. Ciò non solo dal punto di vista dell’inquadramento teorico del partito in relazione alla sua posizione (perduta?) di tramite tra i cittadini e le istituzioni rappresentative dello Stato e non solo, ma forse anche più

⁸³ V. tuttavia l’esclusione dei Verdi di cui alla delibera di cui alla nota precedente.

⁸⁴ Rispettivamente AC n. 3004 presentato il 31 marzo 2015 (dagli on. Fontanelli, Cuperlo e altri), AC n. 3147 presentato il 26 maggio 2015 (dagli on. Guerini, Orfini, Stumpo e altri) e nella stessa data al Senato è stato presentato il ddl 1938 firmato da Zanda, Finocchiaro e altri.. Al Senato era stato già depositato il DDL n. 1852 (presentato dal sen. Sposetti) il 27 marzo 2015. Un quinto disegno di legge (AC n. 2873 a firma dei deputati di SEL Paglia, Scotto, Costantino e altri) volto invece ad affiancare la disciplina vigente con la previsione di un Fondo per il finanziamento dei partiti e movimenti politici reintroducendo un regime di rimborsi elettorali, pari a un euro per ogni voto espresso nelle elezioni politiche, europee e regionali, non sarà esaminato in quanto non propone l’introduzione della personalità giuridica e si ricollega all’idea dell’attuazione dell’art. 49 che gli altri progetti asseritamente intendono promuovere solo per il tramite della disposizione con cui si introducono limiti per il finanziamento pubblico da parte di concessionari di servizi pubblici o società a partecipazione pubblica diretta o indiretta non solo a favore di partiti o loro esponenti ma anche delle fondazioni ad essi collegate.

urgentemente, per il rischio di una sottoposizione di fondamentali diritti politici, tra cui il diritto di elettorato passivo ad una serie di oneri e adempimenti che non potrebbero che limitarne la portata e l'effettività.

La questione dell'attribuzione della personalità giuridica ai partiti sta in effetti attraversando oggi, un po' inaspettatamente, il dibattito sulla disciplina dei partiti nel nostro ordinamento. Ciò accade forse anche in ragione dell'influenza determinata dal Regolamento Ue n. 1141 del 2014 che entrerà in vigore dal 1 gennaio 2017 e con il quale si affiderà ad una istituenda *Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee* il compito di registrare i partiti europei o procedere alla loro cancellazione dal registro in presenza di violazioni delle condizioni previste dal regolamento. I partiti europei, ai sensi dell'art. 12 avranno quindi personalità giuridica europea, mentre l'art. 13, non potendo entrare nelle peculiarità degli ordinamenti nazionali, prevede genericamente che si debba garantire ai partiti europei la capacità giuridica ed il riconoscimento anche da parte degli Stati membri, nella consapevolezza, tipica degli atti normativi Ue, di quanto la molteplicità delle diverse discipline previste all'interno degli ordinamenti nazionali renda impossibile ritenere il termine "riconoscimento" utilizzato se non in un senso "atecnico"⁸⁵.

In proposito, se da un lato si deve da subito precisare come, di fronte a tale fenomeno, sia certamente possibile avvertire una necessità di contemperare⁸⁶ il regime giuridico dei partiti europei con quello dei partiti politici all'interno dei sistemi politici nazionali, si deve tuttavia ricordare – se fosse necessario – come l'Unione non goda in tale ambito di alcuna competenza, ed anzi, ad essa si applichi il limite previsto dall'art. 4 c. 2 TUE, in base al quale "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro *identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale...*".

⁸⁵ L'art. 13 del regolamento n. 1141 del 2014 chiarisce che «I partiti politici europei e le fondazioni politiche europee godono del riconoscimento giuridico e della capacità giuridica in ciascuno degli Stati membri». Tra i pregi di questa disciplina vi è poi quello di una articolata regolazione del fenomeno delle fondazioni collegate ai partiti. In tema v. M. R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio Aic*, maggio 2014.

⁸⁶ Poiché è da ritenere che il verbo 'armonizzare' vada in questo caso rigorosamente evitato...

Tuttavia, riecheggiando in qualche misura la suddetta disciplina Ue, che prefigura come si diceva un sistema di partiti europei registrati e dotati della personalità giuridica di diritto Ue, alcuni progetti di legge oggi all'esame delle Camere prevedono, oltre ad un'ennesima delega di riordino in materia, un sistema in cui ai partiti registrati sia attribuita la personalità giuridica, in attuazione dell'art. 49 Cost. e “anche tenendo conto del regolamento (CE)...”⁸⁷.

Oltre alla malintesa suggestione circa la necessità di armonizzare lo *status* dei partiti italiani a quello previsto per i partiti europei, che sembra emergere in alcuni dei disegni di legge richiamati, sorge poi l'ulteriore difficoltà (derivante anche dalla relazione illustrativa del progetto presentato alla Camera nel maggio scorso da Guerini, Orfini ed altri), circa la compatibilità tra la disciplina per l'attribuzione di personalità giuridica proposta per i partiti e quella posta nel DPR n. 361 del 2000, “recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private”. Tale regolamento, all'art. 1 c. 3, prevede che “ai fini del riconoscimento è necessario che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che *il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo*”. Mentre il comma 4 prescrive che “*la consistenza del patrimonio deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda*”. Non emerge chiaramente da tutti i ddl esaminati se i presentatori fossero consapevoli circa la rischiosa sovrapposizione di piani tra le norme pensate per persone giuridiche e quelle destinate a regolare l'esercizio di diritti fondamentali quali quelli collegati agli artt. 49 e 48 della Costituzione italiana.

I progetti, oltre a modifiche tutto sommato marginali rispetto alla disciplina posta nel decreto legge n. 149, prevedono poi che il riconoscimento sia concesso d'ufficio, collegandolo alla registrazione da parte della Commissione di garanzia, ma la registrazione come si è visto può essere negata e, come ha dimostrato la giurisprudenza

⁸⁷ Così la relazione illustrativa del ddl a firma Fontanelli, Cuperlo e altri contrassegnato come AC n. 3004, nonché del ddl Sposetti AS n. 1852. Ne dà notizia M. R. ALLEGRI, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in *Osservatorio costituzionale*, Ottobre 2015.

amministrativa che si è sinteticamente esaminata, non sempre ciò avviene sulla base di ragioni incontestabili⁸⁸.

Tutti i progetti di legge in materia contengono poi una delega di riordino, rinviando ancora una volta ad un momento successivo la piena attuazione dell'art. 49 Cost., evidentemente avvertita come meno urgente.

Un ulteriore aspetto preoccupante, cui si può a questo punto solo rapidamente fare cenno, rinviando ogni valutazione a quando il quadro sarà definitivamente chiarito, riguarda la possibile triangolazione tra la disciplina del decreto legge n. 149, quella recata in questi progetti oggi all'esame e la legge n. 52 del 2015 (cd. *Italicum*). Il dubbio sorge in relazione al rinvio che la legge n. 52⁸⁹ opera in relazione alla (come si è visto discussa) disciplina del decreto legge n. 149, prevedendo che i presentatori delle liste debbano depositare presso il Ministero dell'Interno anche lo statuto di cui all'art. 3 del decreto legge. Il mero rinvio alla disciplina che impone, come si è visto, un contenuto minimo per gli statuti di cui si chieda la registrazione, doveva forse, nell'intenzione del legislatore agganciare la presentazione delle liste al rispetto del contenuto minimo che dovrebbe, non è chiaro bene con quale efficacia, garantire la democraticità del partito e quindi il rispetto dell'art. 49. Rimane anche qui irrisolto il problema della *ratio* e dell'interpretazione che sarà possibile dare della disposizione, ma tutto concorre a suscitare il dubbio che il legislatore abbia già inteso prefigurare un sistema, come emerge dal DDL presentato al Senato (AS n. 1938, primi firmatari i senn. Zanda e Finocchiaro) secondo cui possano presentare candidature solo i partiti registrati. All'art. 2 del progetto si prevede infatti una nuova modifica del TU del 1957 sulle

⁸⁸ I ddl Sposetti e Cuperlo entrambi all'art. 2. e mentre il primo dispone che un successivo regolamento modifichi l'art. 1 del DPR 361, il secondo procede direttamente a dettare la disposizione legislativa destinata a modificare l'art. 1 di detto regolamento. Nessuno dei due ddl prevede tuttavia alcunché con riferimento all'art. 3 che indica il requisito dell'adeguatezza del patrimonio. Il terzo ddl (che più chiaramente tradisce l'improvvisazione di un legislatore che continua ad intervenire forse troppo affrettatamente nella materia) se da un lato abroga la disposizione del dl 149 del 2013 che rinvia alla disciplina del codice civile per quanto non espressamente previsto dal decreto (art. 1 c. 3 del DDL che abroga l'art. 3 comma 4 del decreto legge 149), parallelamente al numero 3 quater dispone che "per quanto non espressamente previsto dal presente decreto ai partiti politici si applicano le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti per le associazioni dotate di personalità giuridica ai sensi dell'art. 1 del DPR 361 del 2000.

⁸⁹ Art. 2, comma 7 lett. b, che modifica l'art. 14, c. 1, del TU approvato con DPR n. 361 del 1957.

elezioni della Camera, che prevede il richiamo non più all'art. 3 del decreto legge n. 149, ma all'art. 4 che disciplina la registrazione dei partiti. In tal modo, non vi sarà più un sistema per cui la presentazione delle liste sia subordinata agli usuali adempimenti formali previsti dalla legge (raccolta firme, deposito simbolo, deposito certificati elettorali dei candidati, etc.), ma si passerà ad una disciplina in cui potranno competere nei procedimenti elettorali solo coloro che abbiano superato per tempo e stabilmente la porta stretta dello *status* di partito riconosciuto, come tale titolare del potere di presentare candidature, oltre che di accedere ai finanziamenti indiretti, ed in definitiva di garantire ai cittadini l'esercizio al diritto di elettorato passivo.

I nuovi soggetti politici che venissero ad esistenza in corso di legislatura, colti magari impreparati per uno scioglimento anticipato delle Camere, o altrimenti non adeguatamente attrezzati dal punto di vista organizzativo o rappresentativo al superamento di quella soglia, resterebbero inevitabilmente e, verrebbe da dire inesorabilmente, esclusi dalla rappresentanza politica.

Che strumenti avrebbe il giudice amministrativo e in che tempi potrebbe garantire l'iscrizione al registro in caso poi di invalida negazione della stessa, e quindi dell'accesso all'elettorato passivo di tali gruppi e della libertà del voto da parte dei loro elettori, -altrimenti destinati a rimanere nelle nutrite fila degli astensionisti-, è un altro grave problema che si potrebbe porre.

L'esclusione di nuovi gruppi o movimenti o di soggetti che rifiutino la forma partito tradizionalmente intesa sarebbe la conseguenza inevitabile in questo quadro, nel quale tali soggetti sarebbero naturalmente esclusi non solo dalla competizione elettorale, ma anche dall'accesso al finanziamento pubblico indiretto⁹⁰, insomma da tutto ciò che consentirebbe loro di crescere e radicarsi maggiormente in vista di una successiva registrazione.

La pur condivisibile esigenza di favorire una tendenziale semplificazione del frammentato quadro politico italiano non dovrebbe spingersi tuttavia al punto di porre in essere una disciplina

⁹⁰ In una diversa prospettiva, la disciplina del decreto legge n. 149 è criticata da H. CAROLI CASAVOLA, *cit.*, 316 proprio perché non sufficientemente ancorata al risultato elettorale, in una concezione del finanziamento della politica collegata, quasi ad una logica mercantile, per cui il partito più votato è quello che vende meglio il suo prodotto e che quindi deve necessariamente prevalere, 337.

che pare pericolosamente orientata a perpetuare gli assetti esistenti, penalizzando ogni nuova formazione, o comunque ostacolando il principale movimento di recente formazione che rifiuta la forma partito. Le conseguenze di una normativa di questo tipo si ripercuoterebbero inoltre sull'inquadramento teorico del partito come soggetto della rappresentanza e forza che nasce e vive nella società, rispetto ad una diversa opzione che deriverebbe dalla sua eventuale incorporazione ancor più rigida nello Stato persona.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)