

Senato della Repubblica - XIX legislatura

Commissione Affari Costituzionali

Audizioni informali sui d.d.l. n. 207 e n. 549

Statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici e delega al governo per la piena attuazione dell'art. 49 della Costituzione

1. Introduzione

Il tema affrontato nei due d.d.l. oggetto della audizione è di grande attualità e sollecita l'interesse tanto della comunità scientifica, quanto dell'opinione pubblica.

I due testi presentano alcuni tratti comuni (pochi, a dire il vero) sul punto dei principi ispiratori, mentre differiscono, anche profondamente, sull'impostazione da seguire e sul contenuto della regolazione da adottare. Nei limiti di questo breve intervento si cercherà prima di individuare una base di partenza condivisa, quindi di evidenziare i punti di forza e di debolezza delle due proposte, e di concludere, infine, con qualche auspicio per il prosieguo dei lavori.

2. Lo scenario attuale

Sia il d.d.l. n. 207 (primo firmatario sen. Giorgis) che il n. 549 (primo firmatario sen. De Priamo) concordano sull'inadeguatezza dell'attuale assetto normativo sui partiti, che consta principalmente del d.l. 149/2013, convertito nella l. 13/2014, e di numerose normative settoriali in tema di finanziamento, campagna elettorale, trasparenza ed elezioni.

I due testi evidenziano la necessità di rafforzare i profili di trasparenza e democraticità anche interna dei partiti per provare a contrastare la crisi di rappresentanza e di partecipazione che attraversa, in misura sempre più preoccupante, quasi un trentennio di storia repubblicana.

Per raggiungere questi obiettivi appare opportuna, in entrambe le proposte, una delega legislativa al Governo, che viene chiamato al riordino della normazione che si è stratificata almeno dagli anni '70 ad oggi; al contempo, si ritiene, in maniera condivisibile, che debba essere il Parlamento ad occuparsi in prima battuta della regolazione dei partiti.

È proprio sul tipo di intervento da adottare che le due proposte differiscono sensibilmente.

3. DDL 549

La disciplina del d.d.l. 549 si attesta su un piano generale e non entra particolarmente nel dettaglio, ad esempio, sulle previsioni che dovrebbero essere contenute negli statuti, di cui pure si occupa all'art. 2, co. 3.

Si registrano alcune proposte sicuramente apprezzabili, peraltro già inserite nel d.d.l. 207, di poco anteriore, come ad esempio: l'enunciazione nello statuto dei principi politici che ispirano il partito e le relative garanzie sul loro rispetto; l'individuazione di procedure effettivamente democratiche per gli atti che impegnano il partito; la pubblicazione sul proprio sito internet di tutte le informazioni riguardanti gli organi del partito.

Altre disposizioni riprendono, a volte testualmente, il contenuto del vigente art. 2 della l. 13/2014, ad esempio in tema di diritti e doveri degli iscritti (lett. *d*), sovrapponibile alla vigente lett. *d*) o delle procedure per modificare lo statuto (lett. *f*) proposta e vigente lett. *m*).

Per quanto riguarda le regole sulla trasparenza nella gestione economico-finanziaria, invece, l'attuale proposta (lett. *b*) sembra offrire una previsione più debole, perché manca il riferimento attualmente vigente al «rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali» (lett. *o-bis*).

L'attuale formulazione del d.d.l. 549, pertanto, solleva dubbi sul suo rapporto con la l. 13/2014 – visto che, a seconda della disposizione analizzata, appare ora migliorativa, ora equivalente, ora

peggiorativa – e, al contempo, rischia di ricadere nello stesso vizio della normativa vigente, ossia quello della sostanziale ineffettività del precetto.

4. DDL 207

Il d.d.l. 207, invece, oltre alla già citata proposta di delega al governo contenuta anche nel d.d.l. 549, mira a regolare il partito a partire dalla regolazione vigente, cioè attraverso dettagliate modifiche della l. 13/2014 su tre profili che verranno rapidamente esaminati.

4.1. Statuto

Per quanto concerne il contenuto dello statuto, vengono proposte alcune modifiche al vigente art. 3, co. 2.

Anzitutto, viene richiesto di specificare le forme e le modalità di iscrizione e le relative cause di rigetto della domanda; si afferma, altresì, che il rigetto deve essere motivato e impugnabile davanti agli organi di garanzia del partito (lett. *c-bis*).

A tal riguardo, la dottrina è sostanzialmente unanime sull'impossibilità di configurare un vero e proprio "diritto all'iscrizione", poiché, altrimenti, si comprimerebbe in misura eccessiva la libertà *del* partito. Allo stesso tempo, è da escludere che il potere discrezionale di cui gode il partito sull'ammissione di nuovi iscritti possa essere esercitato in maniera del tutto arbitraria o, addirittura, discriminatoria, viste le funzioni di rango costituzionale esercitate dai partiti. Questa previsione è, pertanto, largamente condivisibile.

Ancora, viene proposta una modifica della disposizione in tema di minoranze (lett. *e*): nella normativa vigente la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi è soltanto «promossa», mentre secondo la proposta in esame dovrebbe essere «assicurata» e accompagnata da puntuali «garanzie». Questa previsione, a giudizio di chi scrive, dovrebbe determinare una serie di effetti positivi: rafforzerebbe il pluralismo interno – riducendo il rischio di scissioni e favorendo un'auspicabile semplificazione di un sistema di partiti particolarmente frammentato come quello italiano – e, di conseguenza, potrebbe ridimensionare il contenzioso davanti ai giudici civili in tema di espulsioni, specie per quelle espulsioni di massa che vengono utilizzate più come strumento di lotta politica che come strumento di disciplina interna¹.

Infine, alla lett. *m*), si evidenzia che le procedure per la modifica dello statuto devono essere «rafforzate». Andrebbe chiarito ciò che è sottinteso, ovvero che siano rafforzate rispetto ad atti "ordinari" del partito; questa previsione potrebbe essere ulteriormente specificata, poi, prescrivendo un quorum di partecipazione per la validità della delibera, in modo tale da garantire le minoranze. Anche su questo punto, in tempi recenti, vi sono state importanti decisioni del giudice civile, che dimostrano l'opportunità che la questione sia adeguatamente disciplinata².

Un passaggio che manca nel d.d.l. 207 – e che sarebbe, invece, da integrare – è quello sulle modalità di individuazione delle candidature. La normativa vigente (art. 3, co. 2, lett. *l*) richiede soltanto una mera descrizione all'interno dello statuto; sarebbe opportuno, invece, prescrivere il rispetto di un principio assembleare o di democraticità.

Occorre prestare particolare attenzione sul punto. Difatti, il fuoco della questione non si attesta sulla precisa individuazione dello *strumento concreto* attraverso cui selezionare i candidati – come fa, in qualche modo, il d.d.l. 549 quando parla di elezioni primarie – perché l'imposizione, ad esempio, delle primarie potrebbe comprimere eccessivamente la libertà *del* partito³. Possono individuarsi anche altri strumenti di selezione non meno democratici: negli Stati Uniti, ad esempio, si utilizzano sia le primarie

¹ V., in particolare, Tribunale di Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016; Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanze del 14 luglio 2016 e del 18 aprile 2018;

² Si fa riferimento a una questione particolarmente controversa su cui v. Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 24 dicembre 2021; ordinanza del 3 febbraio 2022; ordinanza del 4 marzo 2022, a commento della quale sia consentito il rinvio a G. DONATO, *Giudici e assemblee di partito: il Tribunale di Napoli sul Movimento "decollato"*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2023, 328 ss.

³ Senza tralasciare il fatto che, peraltro, le stesse elezioni primarie possono essere configurate in modo diverso: si pensi, fra tutte, alla distinzione tra primarie *aperte* ai simpatizzanti o *chiuse* e rivolte ai soli iscritti.

che i *caucuses*, cioè le assemblee locali di partito (Iowa, Nevada). Ciò che va richiesto, quindi, è che queste selezioni rispondano al principio democratico e non a regole di cooptazione, a maggior ragione alla luce della vigente legge elettorale per le elezioni politiche, che non prevede il voto di preferenza⁴. Sugli strumenti idonei a garantire l'effettività di una tale previsione si rinvia alle conclusioni.

4.2. Trasparenza

Del profilo della trasparenza si occupa, in particolare, l'art. 2 della proposta, peraltro in termini sovrapponibili a quelli del d.d.l. 549. Il punto appare chiaro nella sua formulazione e condivisibile nelle scelte effettuate.

4.3. Finanziamento

Lo snodo fondamentale del d.d.l. 207 è rappresentato, secondo lo scrivente, dalla disciplina del finanziamento dei partiti (art. 3).

A seguito della riforma del 2013-2014 il sistema di finanziamento dei partiti in Italia ha radicalmente cambiato natura, poiché è passato da un modello prevalentemente pubblicistico, largamente diffuso nei paesi europei, a un modello quasi esclusivamente privatistico, molto più vicino all'impostazione statunitense, con tutte le implicazioni che questa scelta comporta sul piano del rispetto dei principi costituzionali⁵.

Il d.d.l. in questione, seppur non ripristini un modello di finanziamento pubblico, quantomeno si riavvicina ad esso e supera alcune delle criticità dell'assetto vigente. Come opportunamente evidenziato nell'introduzione del disegno di legge, infatti, la limitazione del finanziamento privato attenua il rischio di un'eccessiva sovrapposizione fra sfera economica e politica, la cui ricorrenza consente, invece, a chi detiene una posizione dominante nella sfera economica di acquisire facilmente analogo rilievo anche in quella politica.

Da un lato, viene abbassato il tetto delle erogazioni liberali per i soggetti diversi dalle persone fisiche da 100 mila a 50 mila (art. 10), così riducendo l'influenza dei grandi gruppi economici sui partiti. Al contempo, sia per compensare le possibili mancate entrate che per superare alcuni vizi del sistema vigente, viene significativamente riorganizzata la disciplina del 2 per mille.

Nel sistema attuale viene stanziata annualmente una somma pari a 25 milioni, distribuita tra i partiti a seconda delle preferenze espresse: ciascun contribuente indica solo il partito beneficiario e ad esso viene corrisposto l'equivalente del suo 2 per mille. L'eventuale somma residua (nell'ultimo anno corrispondeva, ad esempio, a 5 milioni) rientra nella disponibilità dello Stato.

L'art. 3 del d.d.l. 207 propone di aumentare il fondo fino a 45 milioni e di cambiare il metodo di ripartizione: i contribuenti dovrebbero destinare il proprio 2 per mille in favore del sistema dei partiti nel suo complesso; la ripartizione del totale così determinato avverrebbe solo in un secondo momento, in proporzione alle scelte effettuate, esattamente come avviene per l'8 per mille in favore dello Stato o delle confessioni religiose. L'eventuale residuo, poi, non tornerebbe allo Stato, ma verrebbe suddiviso fra i partiti iscritti al registro in proporzione ai voti di lista conseguiti nelle ultime elezioni della Camera dei Deputati e purché abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi.

Questa proposta, che pure ricorda quella poco fortunata contenuta nella l. 2/1997, appare apprezzabile per una serie di ragioni. Anzitutto perché prende in considerazione i partiti come sistema, secondo una prospettiva conforme a quella dell'art. 49, attraverso il quale i Costituenti si sono occupati più di dare agibilità politica a tutte le forze allora presenti che di disciplinare in senso stretto il partito da un punto di vista giuridico. Allo stesso tempo, questa previsione svolgerebbe un'importantissima funzione perequativa, poiché attenuerebbe «l'incidenza della ricchezza del singolo contribuente sull'ammontare complessivo che ciascun partito riceve».

⁴ La presenza di liste bloccate non è, di per sé, necessariamente disfunzionale, purché si inserisca in un sistema in cui i cittadini hanno, seppur per altra via, la possibilità di designare i propri rappresentanti. Il combinato disposto di cooptazione e liste bloccate, ormai da tempo presente in Italia, rappresenta sicuramente una delle principali cause di disaffezione (se non vero e proprio rigetto) verso la politica.

⁵ Per ulteriori approfondimenti sul punto, sia consentito il rinvio a G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisprudenziale*, Napoli, 2023, spec. 155 ss.

Guardando agli ultimi dati disponibili sul sito del Ministero delle Finanze, relativi all'anno 2022, e prendendo in considerazione i primi 20 partiti per numero di scelte, si nota che il rapporto fra scelta dei contribuenti e denaro ricevuto è pari, in media, a poco più di 14 euro; un partito che ottiene 100 scelte, pertanto, riceve, in media, 1.400 euro. A fronte di una media di 14 euro, si registrano un minimo di 9 euro e un massimo di 25 euro⁶: da un punto di vista della tenuta del sistema democratico ciò significa che pochi elettori facoltosi hanno la possibilità di incidere sulla competizione elettorale in maniera particolarmente significativa, determinando, di conseguenza, che le loro istanze e le loro esigenze trovino migliori rappresentanza e tutela rispetto a quelle di un gruppo di elettori più nutrito ma meno abbiente.

L'attuale sistema del 2 per mille non rappresenta evidentemente una regola neutrale; la proposta del d.d.l. 207, invece, appare in linea sia con l'art. 3 Cost., poiché tutela il principio di parità di *chances* tra i partiti, sia con l'art. 2 Cost., poiché dà seguito alla previsione costituzionale sui «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Nella prospettiva del d.d.l. 207 si dovrebbero evitare, quindi, il consolidamento o addirittura l'aumento delle diseguaglianze economiche tra forze politiche, operando una ragionevole distribuzione delle somme a seconda della consistenza numerica delle scelte dei contribuenti (per la parte optata) e dei voti raccolti (per il c.d. "inoptato").

5. Conclusioni

È, anzitutto, da salutare con favore l'interesse del Parlamento verso la disciplina dei partiti e, in particolare, verso il rafforzamento degli strumenti di democrazia interna: anche se una legge, da sola, non può risolvere tutti i problemi che stanno alla base della disaffezione dei cittadini verso la politica e le istituzioni, essa può rappresentare un ottimo punto di partenza.

Sotto il profilo del metodo, l'opzione preferibile sarebbe quella della riforma costituzionale, per dare chiaro riconoscimento sia ai profili di democrazia interna che alla necessità di un finanziamento pubblico; tale ipotesi non appare, però, politicamente percorribile.

La normativa ordinaria da adottare non può qualificarsi, quindi, tra le ipotesi di "legge costituzionalmente necessaria": l'art. 49 enuclea una norma precisa, seppur scarna, sul rispetto del metodo democratico nella lotta tra partiti e non pone alcuna riserva di legge per dare ulteriore seguito a tale previsione. L'intervento legislativo auspicato⁷ deve assolvere, *in primis*, il delicato compito di affermare a chiare lettere l'accezione *anche* interna del "metodo democratico" e, forte di questo assunto, rafforzare i profili *istituzionali* del partito⁸, definendone i poteri e, al contempo, le responsabilità.

Deve trattarsi di una legislazione "leggera", che non comprima eccessivamente l'autonomia delle formazioni politiche; d'altronde, una previsione eccessivamente generica come quella del d.d.l. 549 potrebbe risultare inutile e ricadere nei vizi della l. 13/2014. Il vero punto di debolezza della legge vigente, infatti, non è dato dalla sua impostazione a maglie larghe, che è condivisibile, ma dalla sua sostanziale ineffettività.

Il legislatore del 2013-2014 ha dato vita a un meccanismo di "condizionalità" che subordina l'iscrizione al registro dei partiti – e, di conseguenza, l'accesso al finanziamento – al rispetto di alcune norme minime di democrazia interna, *rectius*, alla loro formale enunciazione all'interno dello statuto depositato, senza prevedere nulla, però, sul concreto rispetto di quelle regole. Così, i partiti che hanno adempiuto alla prescrizione della legge hanno ottenuto il finanziamento senza dover effettivamente seguire i canoni di democrazia interna ed esponendosi, tutt'al più, al rischio di qualche giudizio davanti al tribunale ordinario. Altri partiti, invece, a lungo hanno ritenuto che fosse preferibile non richiedere l'iscrizione al registro, rinunciando allo scarno finanziamento previsto ma, al contempo, non comprimendo, neppure in minima parte, la propria autonomia organizzativa.

Lo scambio fra oneri di democrazia interna e finanziamento, va detto, è un sistema funzionale e utilizzato con successo, ad esempio, in Germania o in Portogallo; occorre trovare, quindi, dei correttivi perché tale strumento trovi piena applicazione anche in Italia.

⁶ I numeri sono frutto di una rielaborazione personale sulla base dei dati pubblicati dal Ministero.

⁷ Ed evocato, tra le righe, anche dalla Corte costituzionale al fine di una compiuta definizione delle funzioni dei partiti: cfr. ordinanza n. 196/2020.

⁸ Prescrivendo, ad esempio, l'acquisizione della personalità giuridica.

Anzitutto, occorre superare l'attuale forma di finanziamento, rendendo più appetibile un sistema trasparente come quello pubblico rispetto alle possibili opacità di quello privato; il d.d.l. 207 offre risposte positive sul punto e, come si è tentato di argomentare, porterebbe numerosi benefici anche a livello sistematico.

Non è da escludersi, però, che un partito, forte della sua disponibilità economica, continui a preferire il *ricorso al mercato* per non soggiacere ai limiti di finanziamento o agli oneri di democrazia interna.

Il nesso di condizionalità, pertanto, dovrebbe andare oltre il solo accesso al finanziamento pubblico, sino a richiedere l'iscrizione al registro finanche per la partecipazione alle competizioni elettorali. Un simile tentativo, peraltro, era già stato esperito con l'adozione dell'*Italicum* – che aveva modificato, sul punto, l'art. 14 del d.P.R. n. 361 del 1957 – e non è stato più riproposto con il *Rosatellum bis*.

Va garantito, da ultimo, l'effettivo rispetto delle norme sulla democrazia interna: potrebbe affidarsi, ad esempio, alle commissioni elettorali il compito di verificare se la selezione delle candidature sia avvenuta secondo criteri democratici (come accade in Germania), prevedendo sanzioni di una certa gravità come l'esclusione dalle competizioni elettorali.

Una legge sui partiti correttamente formulata rappresenterebbe non solo una garanzia per gli iscritti e per i cittadini, ma anche – se non soprattutto – uno specifico presidio per l'autonomia dei partiti stessi, poiché consentirebbe di disciplinare adeguatamente le loro funzioni e di superare le criticità emerse in questi anni nel contenzioso davanti al giudice civile.

Giuseppe Donato
Università degli Studi di Messina