



F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 232.

Ogni analisi scientifica indipendentemente dalla sua neutralità e dalla volontà di porre come suo oggetto di studio un singolo settore, o, come avviene in questo volume, singoli profili costituzionali in tema di finanziamento dei partiti politici e di interventi regolatori dello Stato sull'uso del denaro da parte dei soggetti politici presuppone, come ebbe a riconoscere nel 1949 Schumpeter nel suo "Scienza ed Ideologia", una "visione o intuizione del ricercatore": l'opera della Prof.ssa Biondi, in grado d'essere, tanto rigorosa nella concatenazione logica degli assunti, nell'argomentazione delle comparazioni offerte, nella descrizione della evoluzione dei diversi modelli, e nelle referenzialità delle citazioni, quanto animata da un acume in grado di concentrarsi sugli elementi essenziali, tralasciando i "ballons d'essai" quotidianamente offerti dal dibattito politico e le critiche sovente rivolte al regime istituzionale vigente, le quali sembrano ormai divenute opinione dominante, e, più ancora, luogo comune, conferma la validità di questa osservazione.

Lo Stato in cui viviamo, attraversa un periodo di crisi profonda. Nonostante questa possa essere considerata come una condizione legata a vicende contingenti, è innegabile che certe affermazioni di principio assunte per lungo tempo come cardini dell'interno edificio costituzionale, sembrano aver perso parte della loro importanza.

Il dettato della Carta vuole il popolo come sovrano, e per conseguenza, dovrebbe imporre agli istituti rappresentativi d'esser efficace canale della volontà popolare, affinché essa abbia una diretta influenza sia nella elezione dei membri delle Assemblee legislative, che, di convesso ed indirettamente, nel processo di nomina degli organi di garanzia, i quali, e bene ricordarlo, restano in carica per un tempo più lungo della stessa legislatura.

Ma questa sembra essere divenuta formula astratta.

Una condizione questa che ripropone la necessità di un ripensamento, nella ricerca di una maggiore aderenza al principio costituzionale del “concorso” – dalla parzialità dello stesso concetto di partito si postulano necessariamente la sua complementarità con altri partiti, e l’esistenza di un “mercato politico” quanto più possibile libero da posizioni dominanti – della disciplina riguardante la tradizionale concezione del partito come associazione non riconosciuta di tipo privatistico.

La risposta del legislatore a queste pressanti richieste si è concretizzata nella scorsa legislatura con la Legge 96/2012, la quale ha in parte recepito i rilievi che, già nella seconda metà degli anni Ottanta, una attenta dottrina, aveva posto come condizioni senza la quali non sarebbe stato possibile uscire da uno stato già allora di perenne transizione:

- il passaggio dal finanziamento delle “strutture” a quello delle “attività”;
- una diversa articolazione del finanziamento tra centro e periferia per favorire la democrazia infra-partitica;
- l’utilizzo di modello di bilanci più analitico;
- l’adozione di un sistema di controlli affidati ad attori “sopra le parti” e maggiormente incisivi;
- una maggiore elasticità nel sistema di finanziamento, ottenuto anche attraverso un sua divisione da quello del sistema elettorale.

Azioni che, in una “commedia regolare” di “comici sregolati”, se coordinate a sistema avrebbero forse permesso alle nostre istituzioni con più di vent’anni d’anticipo di adeguarsi, avendo esse tutt’altro che esaurito la loro vitalità e robusta elasticità, ai nuovi bisogni oggi come ieri emergenti.

Il pregio maggiore di questo testo è quindi da ricercarsi nella sua capacità di non separare la conoscenza giuridica dalla coscienza civica, in quanto, inserendosi in questo modo in una risalente e autorevole tradizione, attraverso lo studio del partito come strumento di separazione della politica dall’economia e punto di osservazione privilegiato per la comprensione del meccanismo che muove le istituzioni, tenta anch’esso di trovare una risposta alla medesima questione, il come sanare la divisione tra partiti politici e società civile.

Assumendo come dato di fatto la condizione per cui gli istituti giuridici si radicano nella storia come tentativi di risolvere concreti problemi politici, l’esigenza che questi vengano conosciuti, non solo nella loro regolazione legislativa, ma anche in quelle ragioni ideologiche e pratiche che li hanno costituiti oltre che nelle loro effettive criticità e possibili evoluzioni si pone come suo necessario corollario.

Sarebbe quindi una sterile indagine quella che si limitasse nel fornire unicamente schemi astratti, composti da semplici enumerazioni di variabili non concatenate tra loro.

Essa rappresenterebbe una tavola sinottica dalla quale non sarebbe possibile desumere né le reali leggi di tendenza, né i valori e gli interessi di cui queste sono espressione.

Centrata appare dunque la tesi dell'autrice nella dimostrazione di come qualora si volesse tentare nel dare una definizione del “modello italiano” del finanziamento della politica sarebbe impossibile farlo senza preventivamente prendere in considerazione i seguenti elementi:

- Lo stretto legame tra questo e la sua cultura giuridica di riferimento
- La constatazione per cui l'impostazione prevalente data a questo tema dagli anni Novanta in poi, come ad esempio è avvenuto per quel che concerne la legislazione elettorale di contorno, sia passata da un modello a tendenza “istituzionale” ad uno a tendenza “liberale”.
- La connessione tra sistema di finanziamento e sistema elettorale, in base alla quale è possibile riscontrare come, mentre la Legge 195/1974 fosse diretta espressione di un sistema a tendenza proporzionale, la successiva Legge 2/1997, si sia posta come un tentativo di certificare, anche in questo ambito, il passaggio ad un sistema a tendenza maggioritaria.
- La possibilità che la neutralità dello Stato rispetto all'uguaglianza dei partiti vada modulandosi, tra dato formale e dato sostanziale, in diverse concezioni.

Preziosi spunti vengono inoltre offerti, nell'analisi delle criticità della Legge 96/2012, grazie alla non comune capacità del volume di anticipare argomenti, che sebbene non godano oggi di ampia visibilità presso l'opinione pubblica, dato lo scarso interesse dimostrato sinora dagli stessi media, potrebbero forse rappresentare per lo stesso ceto politico un rovello più pressante o essere maggiormente al centro del “pugilato intellettuale” dell'Accademia.

Il primo è il tentativo, respinto a fine dicembre 2013 dalla Corte Costituzionale, effettuato dal Procuratore del Lazio della Corte dei Conti; Raffaele de Dominicis di sollevare la questione di legittimità costituzionale su tutte le Leggi che dal 1997 ad oggi avessero surrettiziamente reintrodotta il finanziamento pubblico dopo la bocciatura referendaria del 1993.

Il secondo, ancor più importante, ed per il quale avendo come termine di conversione la prima settimana di marzo 2014, il “silenzio assordante” degli organi di informazione a riguardo appare ancor più incomprensibile, è il contenuto del Decreto-Legge 28 dicembre, n. 149, che prendendo in considerazione l'ineluttabile esigenza di assicurare il passaggio ad un sistema fondato sulle libere scelte dei contribuenti, data la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure di riforma in materia in tempi rapidi e certi, oltre a rinforzare le previsioni già introdotte dalla precedente dalla Legge 96/2012 in tema di trasparenza, di semplificazione, e di aumento dei controlli, abolisce in toto il finanziamento pubblico diretto, prevede

disposizioni che in un ordinamento come il nostro da sempre orientato a porre il partito politico in una posizione “anfibia” risultano sicuramente innovative.

Sono dunque dalla portata non sicuramente marginale gli articoli riguardanti, sia l'introduzione di misure sanzionatorie in caso di violazione delle norme poste a garanzia dell'efficacia dei controlli dei rendiconti dei partiti ed a tutela della parità di accesso alle cariche elettive, che l'istituzione di limiti alla disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta.

Volendo tirare le fine di quanto esposto finora nel volume le comparazioni diacroniche e sincroniche dei modelli di regolazione del rapporto tra politica e denaro possono essere poste in una successione di posizioni polarizzate su due estremi: uno a tendenza liberale, l'altro a tendenza istituzionale.

Questa contrapposizione si rifà al tentativo di distinguere dei modelli sul finanziamento della politica sulla base delle diverse teorie della democrazia compilate dagli scienziati della politica e richiama classificazioni sulla posizione costituzionale dei partiti, le quali vedono gli stessi o come strumento politico del popolo di una nazione o come strumento politico dei suoi consociati. Entrambe trovano come limite la condizione per cui negli studi giuridici in materia sovente le definizioni sono spesso l'effetto e non la causa di una realtà storica.

Nel modello a tendenza liberale, basandosi su una concezione individualistica, l'intervento dello Stato si concretizza unicamente nei confronti dei singoli candidati ed esclusivamente in riferimento al c.d. “momento elettorale”.

Nel modello a tendenza istituzionale l'intervento supporta anche l'attività “infra-elettorale” ed è finalizzato al sostegno del complesso apparato organizzativo dei partiti.

Esempi paradigmatici di questi due modelli sono offerti rispettivamente dagli ordinamenti statunitense ed tedesco.

Nel primo caratteri precipui di questo modello, ispirato alla netta separazione tra pubblico e privato, possono essere riscontrati nella iniziale distinzione tra diverse competizioni elettorali (presidenziali; primarie; generali), nella predisposizione di canali separati, nei limiti all'azione dei comitati ed di un fondo statale finanziato dai contribuenti.

Nel secondo, seguendo uno schema comune tra la c.d. “democrazie industriali”, alla disciplina del contributo a titolo di rimborso delle spese elettorali viene affiancato un contributo all'attività ordinaria dei partiti, calcolato in base alle quote di auto finanziamento raccolte. L'ammontare di questi rimborsi trova successivamente una limitazione relativa ed una assoluta, in norme che, rispettivamente, impediscono che questo superi l'ammontare dei contributi raccolti durante l'anno dal partito, o che comunque vada oltre, al fine di garantire un

equilibrio finanziario, l'ammontare degli accantonamenti previsti all'interno del bilancio statale.

Modello di sintesi a queste due diverse traduzioni del concetto di rappresentanza politica, utilizzato per evidenziare come questi due modelli, lungi dall'essere confliggenti, trovino punti di contatto nel riconoscimento al partito di funzioni che vanno ben oltre la mera mobilitazione elettorale è offerto nel testo dal sistema di finanziamento dei partiti e delle federazioni transnazionali di partiti all'interno del Parlamento Europeo .

Sintesi che l'autrice non manca di evidenziare come mal si adatti alle peculiarità italiane, imponendo ai partiti come condizione indefettibile per poter accedere a questi finanziamenti il possesso di personalità giuridica nello Stato membro in cui hanno sede.

Vorrei concludere con una riflessione nata dalla lettura di questo testo.

Se una prospettiva costituzionale dell'argomento strettamente giuridico formale non può che ritenere, dato la mancanza di esplicite disposizioni, il Parlamento, organo legittimato al controllo dei limiti della costituzione materiale, come libero nella scelta su come determinarne modi e destinatari del finanziamento pubblico, non è altrettanto possibile negare come il confronto tra costituzione formale e costituzione materiale si debba comunque e sempre risolvere con una integrazione della prima con la seconda, ottenuta senza sacrificarne i presupposti logici.

Un regime politico, ovvero l'insieme di valori, norme e strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti, che possa quindi essere di in grado di garantire la partecipazione di tutti, sia come soggetti privati, che come cittadini, non potrà essere concepito mettendo in funzione l'art. 49 della Costituzione al solo art. 48, per il quale il partito si limita a presentare le liste all'elettorato che procede poi alla scelta dei candidati, ma anche in funzione all'art. 3, che consente ai gruppi, all'interno dei quali si sviluppa la personalità e si svolge la concreta attività del singolo, di partecipare al potere.

Un diritto che non può essere concepito come a sé stante, ma in funzione dell'esercizio del potere al cui concorso tutti i gruppi devono avere le possibilità e gli strumenti di partecipare. Fin qui le considerazioni espresse già quarantacinque anni fa da quegli autori che di fronte ai cambiamenti epocali allora in corso cercarono di interpretarne i segni attraverso la loro comparazione con i cambiamenti avvenuti all'interno del concetto di rappresentanza nel passaggio, al volgere del Secolo XIX, dallo Stato liberale allo Stato dei partiti.

Il dato nuovo è l'interrogativo se queste considerazioni, allora pienamente condivise dalla maggioranza delle forze politiche, in quanto il costo del potenziamento delle strutture partitiche necessario a far fronte alle nuove funzioni alle quali erano state chiamate ad adempiere era comunque valutato inferiore ai

costi sociali che una sua mancata realizzazione avrebbe comportato, siano ancora oggi valide.

Il dubbio nasce dalla constatazione di come i partiti stiano diventando mere associazioni politiche, non a causa di una loro più stringente regolamentazione, ma in quanto sempre più orientati al raggiungimento di singole, determinate o puntuali decisioni od orientamenti su problemi particolari, abbandonando l'aspirazione ad incidere in maniera stabile e con una organizzazione permanente sulla politica generale del paese.

Simone Ferraro