

ISTITUZIONI

PROFILI STORICI E POLITICI

8

Direttore

Federico LUCARINI

Università del Salento

Comitato scientifico

FRANCESCO INGRAVALLE

Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

GIORGIO BARBERIS

Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

VALERIA FERRARI

Sapienza – Università di Roma

DORA MARUCCO

Università di Torino

CARLA SAN MAURO

Sapienza Università di Roma

GUIDO SALVATORE MELIS

Sapienza Università di Roma

JOERG LUTHER

Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

ISTITUZIONI

PROFILI STORICI E POLITICI

La collana si pone come luogo geometrico di incontro per tutte quelle discipline che hanno a che fare con il campo oggettuale delle istituzioni politiche (e, in particolare, dello Stato). La storia delle istituzioni politiche, non meno che la riflessione politologica, sociologica, giuridica, filosofica, economica sulle forme organizzative della statualità sarà l'oggetto dei testi che verranno proposti o riproposti. L'oggetto viene posto al centro dell'attenzione e attorno a esso vengono collocate le distinte angolazioni disciplinari dalle quali lo si può studiare, diacronicamente o sincronicamente.

Maria Francesca Ciriello

**Il finanziamento dei partiti politici
tra dimensione europea e utilizzo della rete**





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0243-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2017

*A tutte le persone
che hanno dedicato e dedicano
la propria vita alla lotta
per il riconoscimento
dei diritti e delle libertà
in ogni parte del mondo*

Indice

- 11 *Introduzione*
- 15 **Capitolo I**
Il diritto di associazione in partiti politici
1.1. Il quadro costituzionale, 15 – 1.2. I partiti politici e la Costituente, 18 – 1.3. Evoluzione della forma partito nel sistema costituzionale italiano, 24 – 1.4. Partiti 2.0: internet e la partecipazione politica, 27 – 1.5. Popolo e populismo, 31
- 35 **Capitolo II**
Evoluzione della disciplina sul finanziamento pubblico ai partiti nell'ordinamento italiano
2.1. Il contributo dello Stato ai partiti politici, 35 – 2.2. La legge n.659 del 1981 e il Collegio dei revisori dei conti, 39 – 2.3. La legge n.515 del 1993 e il controllo della Corte dei conti, 42 – 2.4. Il modello della contribuzione volontaria: il 4x1000 ai partiti politici, 45 – 2.5. La reintroduzione del finanziamento pubblico ai partiti, 48 – 2.6. Il Rapporto GRECO del 2012 sulla trasparenza, 49 – 2.7. Statuto e bilancio online: le nuove forme di trasparenza, 51 – 2.8. Il registro nazionale dei partiti e le nove forme di contribuzione, 55 – 2.8.1. *Il sistema delle agevolazioni fiscali*, 57 – 2.8.2. *Il sistema della contribuzione volontaria*, 58
- 63 **Capitolo III**
Il ruolo dei partiti europei nel processo di integrazione
3.1. I partiti politici europei, 63 – 3.2. La disciplina dei partiti politici europei alla luce del regolamento n.1141 del 2014, 68
- 75 *Conclusioni*
- 78 *Bibliografia*

Introduzione

Nell'epoca attuale si rende necessario analizzare l'evoluzione dei soggetti incaricati di rappresentare il popolo nelle istituzioni nazionali ed europee, esaminando i provvedimenti legislativi adottati in materia di partiti politici e, in particolare, di quella relativa al finanziamento pubblico, senza tralasciare il rinnovato ruolo svolto da internet, che da strumento di comunicazione ed informazione è divenuto un vero e proprio strumento di partecipazione politica, meritevole di una tutela particolare nell'ordinamento nazionale in quanto strumentale all'esercizio di diritti fondamentali del cittadino.

I partiti politici sono importanti strumenti di democrazia, in grado di mediare il rapporto cittadini-istituzioni. L'art. 49 della Costituzione garantisce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ma non chiarisce se questo debba intendersi riferito alla loro attività esterna ovvero alla loro organizzazione interna. Fino ad oggi, il legislatore aveva preferito la prima interpretazione e le uniche leggi in materia di partiti politici disciplinavano la campagna elettorale ed il finanziamento pubblico, mentre l'organizzazione interna era affidata alla libera determinazione dei partiti, considerati organizzazioni non riconosciute poiché prive di personalità giuridica.

A partire dal Rapporto GRECO 2012, però, si è iniziato a discutere della necessità di attribuire ai partiti politici la personalità giuridica, proprio per assicurare le condizioni di democrazia interna. Il tema dell'attribuzione della personalità giuridica si collega ad un'altra importante questione relativa ai partiti politici: l'erogazione del finanziamento pubblico.

I partiti politici, per poter svolgere la loro attività necessitano di risorse che non sempre sono in grado di reperire autonomamente. Anche per garantire l'attività dei partiti minori, il legislatore ha ritenuto opportuno erogare, a partire dalla legge n.195 del 1974, contributi pubblici ai partiti politici, ma è soltanto a partire dalla legge 96 del

2012 che viene individuato quale requisito per l'attribuzione dei contributi pubblici, l'adozione, da parte del partito, di un atto costitutivo e di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico, determinandone anche un contenuto minimo seppure non in maniera dettagliata. In questo modo di rispondeva alle proposte emerse nel Rapporto GRECO 2012, che sottolineavano l'importanza della introduzione, nell'ordinamento nazionale, di una disciplina dei partiti che desse attuazione alla norma generale posta dall'art. 49 della Costituzione, ma preservando al contempo l'autonomia degli stessi.

Se la legge 96 del 2012 individuava genericamente il contenuto degli statuti, la legge 13 del 2014 ne introduce una vera e propria tipizzazione, ed il controllo di conformità dello statuto alle norme è affidato alla Commissione di garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti. Verificata la regolarità degli statuti, la Commissione procede all'iscrizione dei partiti nel registro nazionale. Soltanto i partiti iscritti nel registro possono accedere alle due forme di contribuzione: il sistema delle agevolazioni fiscali e la contribuzione volontaria.

Per quanto riguarda l'ordinamento dell'Unione Europea, l'art. 10 del Trattato sull'Unione Europea riconosce che i partiti politici europei contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. A livello formale si può parlare di partiti politici europei soltanto a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, ma il processo della loro evoluzione iniziò nel 1953, all'interno dell'Assemblea Comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Il processo evolutivo del riconoscimento dei partiti politici europei è stato accompagnato da quello del loro finanziamento, disciplinato prima dal regolamento n.2004 del 2003 e poi da quello n.1141 del 2014.

Il regolamento n.2004 del 2003 si limitava ad introdurre una disciplina generale degli statuti dei partiti politici, non introducendone una vera e propria tipizzazione, ma disciplinando in modo dettagliato il finanziamento. Il regolamento n.1141 del 2014 introduce una disciplina più completa della precedente, che troverà applicazione a partire dal 1 gennaio 2017, e attribuisce ai partiti politici europei la personalità giuridica europea, vincolando ciascuno Stato membro a riconoscere tale natura. A tal proposito appare opportuno segnalare due disegni di legge presentati nel 2015, che mirano ad attribuire anche ai partiti nazionali la personalità giuridici, probabilmente per eliminare la eventuale

disparità che si verrebbe a creare laddove i partiti nazionali e quelli europei avessero una diversa veste giuridica nell'ordinamento italiano. Il regolamento sottolinea come i cittadini debbano essere posti in condizione di esercitare le libertà di riunione e di associazione anche politica, tutelate dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e la necessità di disporre aiuti ai partiti politici europei affinché, attraverso la loro attività, possano creare un legame tra la società civile e le istituzioni dell'Unione. A differenza di quanto previsto dal regolamento del 2003, per accedere al finanziamento non è sufficiente che il partito politico europeo risulti iscritto nel registro dei partiti, ma è necessario che esso sia rappresentato nel Parlamento europeo.

Negli anni l'Unione Europea ha tentato di risolvere il deficit democratico che la caratterizzava, anche intervenendo sulle forme di comunicazione politica, ma i partiti politici europei restano delle "associazioni di associazioni" più che "associazioni di cittadini" come sono, invece, i partiti nazionali. Si tratta di una naturale conseguenza poiché se la loro composizione fosse diversa probabilmente perderebbero il contatto con il corpo elettorale. Tuttavia, l'Unione Europea risulta ancora oggi caratterizzata da un deficit nella sua capacità rappresentativa, poiché gli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini sono limitati. Questo ha contribuito alla affermazione dei partiti populistici, ossia di quelle formazioni iperdemocratiche, che rifiutano il modello della democrazia rappresentativa, preferendo quella diretta, pur trattandosi di una soluzione non realizzabile nelle moderne democrazie, per il cui funzionamento è necessaria la mediazione dei partiti. Il fine dei partiti populistici è quello di coinvolgere attivamente il popolo nel processo decisionale e lo strumento attraverso cui realizzare questo obiettivo è la rete. La crescente rilevanza delle attività svolte dai cittadini sul web ha indotto numerose riflessioni da parte dei giuristi, soprattutto in merito alla opportunità di tutelare il diritto dei cittadini di accedere alla rete e, di conseguenza, la necessità di introdurre una regolamentazione del cyberspazio. Internet non rileva soltanto quale mezzo di comunicazione ed informazione, ma può considerarsi uno strumento di partecipazione politica che affianca quelli tradizionali. Esso è, quindi, un importante strumento attraverso cui i cittadini esercitano i loro diritti fondamentali e, soprattutto a seguito degli ultimi provvedimenti introdotti nell'ordinamento nazionale ed in quello dell'Unione Europea, può considerarsi un mezzo in grado di garantire

la trasparenza in materia di finanziamento pubblico dei partiti poiché facilita l'accesso da parte dei cittadini ai servizi ed ai documenti delle pubbliche amministrazioni e risulta, quindi, necessario chiedersi se più che un diritto di accesso alla rete debba essere garantito un diritto alla accessibilità dei dati contenuti in internet.

Incrementare la presenza delle istituzioni e dei partiti politici sul web e rendere maggiormente accessibili i dati disponibili, può favorire l'affermarsi di un ulteriore canale di incontro con i partiti politici, secondario, non tradizionale, ma certamente in grado di coinvolgere maggiormente i cittadini.

La legge n.13 del 2014, sul piano dell'ordinamento nazionale, ed il regolamento n.13 del 2004, sul piano dell'ordinamento dell'Unione Europea, si propongono di proporre questa nuova forma di partecipazione dei cittadini alla vita democratica.