

*Marco Di Folco*

*Univeristà Roma II*

## IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.004>

**Summary. Political party funding in Italy.** The essay analyzes the evolution of Italian legislation concerning political party funding in the light of three elements: the political parties nature according to the provisions of the Italian Constitution; the political parties role in the operation of Italian Institutions; political and juridical effects of the referendum about political party public funding in 1993.

**Keywords:** political parties; political party funding in Italy; the referendum about political party public funding.

**Streszczenie. Finansowanie partii politycznych we Włoszech.** W artykule przedstawiona została ewolucja włoskiego ustawodawstwa dotyczącego finansowania partii politycznych w świetle trzech następujących aspektów: 1) charakter partii politycznych określony postanowieniami Konstytucji Włoskiej; 2) rola partii politycznych w funkcjonowaniu instytucji włoskich; 3) polityczne i prawne skutki referendum z 1993 r. w sprawie publicznego finansowania partii.

**Słowa kluczowe:** partie polityczne; system finansowania partii politycznych we Włoszech; referendum w sprawie publicznego finansowania partii politycznych.

### 1. ALCUNE CHIAVI DI LETTURA SUL FINANZIAMENTO DEI PARTITI IN ITALIA

Quello del finanziamento dei partiti è un tema che presenta nell'ordinamento italiano profili di particolare complessità, testimoniati non solo dall'ampiezza

del dibattito politico e dottrinale in tema, ma anche e soprattutto dalla repentina evoluzione legislativa che si è registrata specialmente a partire dai primi anni novanta dello scorso secolo. Al fine di ricostruire in modo ordinato tale evoluzione, si rende dunque opportuno esporre alcune preliminari chiavi di lettura che consentono, come si vedrà, di dar conto delle mutevoli scelte compiute nel corso del tempo dal legislatore.

In questa prospettiva, tre sembrano essere le variabili fondamentali che vengono in considerazione: l'ambivalenza insita nella disciplina costituzionale dei partiti politici; le profonde trasformazioni che hanno interessato il "peso" dei partiti nel funzionamento del sistema istituzionale italiano e il loro radicamento nella società; gli effetti politici e giuridici del referendum abrogativo che nel 1993 ha avuto a oggetto l'allora vigente legge sul finanziamento.

Quanto al primo aspetto, è da dire che l'art. 49 Cost. da un lato affronta il problema dei partiti nella prospettiva dei diritti di libertà, ossia riconoscendo ai cittadini il diritto di associarsi liberamente in tali formazioni e superando le concezioni organistiche proprie del regime autoritario che portavano a concepire queste ultime alla stregua di organi dello Stato; dall'altro, attribuisce ai partiti uno specifico rilievo pubblicistico, nella misura in cui funzionalizza la predetta libertà associativa al concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale<sup>1</sup>. Inoltre, una norma di essenziale importanza che spinge a sua volta nella direzione di una dimensione pubblicistica dei partiti è senza dubbio quella ricavabile dall'art. 3, comma 2, Cost., il quale, nell'enunciare il cosiddetto principio di eguaglianza sostanziale, impegna la Repubblica a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". E', infatti, agevole rinvenire in una formulazione di questo tipo la base giuridica di interventi del legislatore volti a sostenere con risorse pubbliche quei partiti che, per le caratteristiche stesse dei gruppi sociali di riferimento, rischierebbero altrimenti di trovarsi in condizione economicamente svantaggiata, con conseguente compressione *de facto* della libertà associativa costituzionalmente spettante ai propri aderenti.

Quanto al secondo profilo, occorre sottolineare che i partiti politici hanno lungamente rivestito un ruolo assolutamente centrale all'interno delle istituzioni, anche a fronte del basso grado di razionalizzazione della forma di governo

---

<sup>1</sup> Sul punto, cfr. F. Biondi, G. Rivosecchi, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in: *Vent'anni di Costituzione (1993–2013)*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna 2015, p. 222, anche per la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale rilevante.

e dell'assenza di meccanismi particolarmente incisivi di consolidamento del Governo nei confronti del Parlamento. Tuttavia questo assetto ha conosciuto profondi mutamenti a far data dagli anni novanta del novecento, allorché si è registrata la crisi dei partiti tradizionali – se non, più radicalmente, della stessa forma partito – sia per il superamento degli equilibri internazionali che ne avevano fino ad allora strutturato i rapporti reciproci, sia per l'emersione attraverso le inchieste della magistratura di diffuse prassi di finanziamento in violazione della legge.

Alle considerazioni da ultimo sviluppate si ricollega, infine, l'esito del referendum abrogativo del 1993, che segna un punto di evidente scollatura tra i partiti e la società alla luce della schiacciante percentuale di votanti pronunciatisi a favore dell'abrogazione di alcune norme contenute nella disciplina legislativa sul finanziamento<sup>2</sup>. Quel che però preme in questa sede osservare è che la consultazione referendaria in questione ha senza dubbio condizionato, sul piano politico, i successivi orientamenti del legislatore; mentre più incerta è la sussistenza di un vero e proprio vincolo giuridico, nei termini dell'illegittimità costituzionale di previsioni legislative eventualmente riprodottrici di quelle abrogate in via referendaria. Sul punto, infatti, la dottrina appare divisa tra quanti ritengono esistente tale vincolo, salvo poi sciogliere variamente il nodo relativo alla durata nel tempo del medesimo<sup>3</sup>, e quanti invece lo negano<sup>4</sup>. La Corte costituzionale, a sua volta, dopo aver fatto riferimento in alcune pronunce a un "divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata"<sup>5</sup>, risolve in senso positivo la questione solo con la recente sentenza n. 199/2012 (resa su una materia, i servizi pubblici locali, diversa da quella che qui ci occupa); la quale, peraltro, pur sposando la tesi degli effetti giuridicamente vincolanti del referendum, contiene rilevanti margini di ambiguità, nella misura in cui per un verso nulla dice sulla durata del vincolo e per altro verso sancisce l'impossibilità di riprodurre le norme abrogate "senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto"<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> In occasione della tornata referendaria tenutasi il 18 aprile 1993, infatti, il 90,30% dei votanti si pronunciò per l'abrogazione delle norme sul finanziamento dei partiti, oggetto di uno degli otto quesiti sottoposti in quella circostanza al corpo elettorale.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna 1991, p. 77; nonché P. Carnevale, A. Celotto, *Nuovi problemi sull'integrazione legislativa del parametro di costituzionalità*, in: *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde, Torino 2000, p. 177.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 2342; nonché R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, p. 151.

<sup>5</sup> Cfr. sentt. n. 468/1990, 32 e 33/1993; nonché ordinanza n. 9/1997.

<sup>6</sup> Il che sembra assegnare al legislatore un ampio margine di discrezionalità "nel confrontare

## 2. LA PRIMA DISCIPLINA SUL FINANZIAMENTO DEI PARTITI IN ITALIA: DALLA LEGGE N. 2 MAGGIO 1974, N. 195 AL REFERENDUM ABROGATIVO DEL 1993

In Italia la prima disciplina organica riguardante il finanziamento dei partiti politici è stata dettata dalla legge n. 195/1974, la quale costruiva un robusto sistema di finanziamento pubblico diretto imperniato su due fonti. La prima era costituita, a norma dell'art. 1, da erogazioni a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere; la seconda, prevista dall'art. 3, prescindeva dal momento elettorale e consisteva in somme riconosciute, più ampiamente, come contributo per l'esplicazione dei compiti e per l'attività funzionale dei partiti (cosiddetto finanziamento "ordinario").

Parallelamente, il legislatore introduceva una specifica ipotesi di reato (cosiddetto finanziamento illecito dei partiti) che si sostanziava attraverso il divieto (art. 7):

- a) dei finanziamenti e dei contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, a favore di partiti o di loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari;
- b) dei finanziamenti e dei contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, erogati da parte di società non comprese tra quelle cennate nel punto precedente, salvo che le relative somme fossero deliberate dall'organo sociale competente e regolarmente iscritte in bilancio e purché non risultassero comunque vietate dalla legge.

Infine, venivano introdotti alcuni obblighi di trasparenza, essenzialmente sotto forma di pubblicazione dei bilanci finanziari consuntivi dei partiti, cui si affiancava un controllo di regolarità facente capo al Presidente della Camera, d'intesa col Presidente del Senato (art. 8).

Detto che la legge n. 195 fu oggetto nel corso del tempo di svariate modifiche senza che tuttavia ne fosse radicalmente alterato l'impianto di fondo<sup>7</sup>, è necessario aggiungere che essa attirò ricorrenti contestazioni soprattutto da

---

l'esito del referendum con la legislazione successiva", come giustamente osservano F. Biondi, G. Rivosecchi, op. cit., p. 248.

<sup>7</sup> Di rilievo le modifiche apportate dalla legge 18 novembre 1981, n. 659, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, che introduceva un rimborso statale delle spese sostenute per l'elezione dei consigli regionali e rendeva più stringenti le previsioni relative ai divieti e agli obblighi di trasparenza.

parte del partito radicale, il quale agì sia sul piano parlamentare, mediante la presentazione di disegni di legge orientati a limitare il finanziamento pubblico ad alcune specifiche attività dei partiti (specie elettorali); sia sul piano referendario: dapprima nel 1978, con esito negativo, anche se l'elevata percentuale di elettori che si espressero per il sì (il 43,59%) già segnalava una evidente crisi di legittimazione dei partiti attraverso la lente delle regole di finanziamento; successivamente, come specificato nel paragrafo precedente, nel 1993.

A proposito della consultazione referendaria del 1993, peraltro, è indispensabile precisare, accanto agli elementi già messi in risalto precedentemente, che essa travolse le sole norme legislative riguardanti il finanziamento ordinario, lasciando in vigore quelle relative ai rimborsi elettorali.

### 3. LA DISCIPLINA SUL FINANZIAMENTO DEI PARTITI DOPO IL REFERENDUM DEL 1993

Subito dopo il referendum abrogativo del 1993, il Parlamento approvò la legge 10 dicembre 1993, n. 515<sup>8</sup>, che, in armonia coi risultati della consultazione popolare, interveniva essenzialmente sul versante dei rimborsi elettorali (art. 9), nel contesto di una più complessiva disciplina della propaganda elettorale, nonché dei limiti e dei controlli inerenti alle spese dei candidati e dei partiti. Il contenuto delle norme di finanziamento e la scelta stessa di collocarle al fianco di quelle relative all'attività elettorale, segnavano dunque l'emersione di un modello di stampo liberale, che enfatizzava una concezione del partito come libera associazione di cittadini cui si riconosceva tutt'al più una funzione di selezione e di presentazione delle candidature<sup>9</sup>.

L'assetto così ideato si rivelò tuttavia insufficiente a coprire le esigenze finanziarie dei partiti italiani, ciò che indusse a novellare la materia attraverso la legge 2 gennaio 1997, n. 2<sup>10</sup>. Essa, in particolare, introduceva un meccanismo di contribuzione volontaria ai partiti politici imperniato sulla scelta dei contribuenti di destinare loro una quota pari al 4 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 1) e regolava il regime delle detrazioni applicabili alle erogazioni liberali in denaro disposte a favore dei partiti e dei movimenti politici. In dottrina

---

<sup>8</sup> Recante *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*.

<sup>9</sup> In questi termini, cfr. R. Borrello, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in: *Enciclopedia giuridica* 2004, vol. XIV, p. 10.

<sup>10</sup> Recante *Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici*.

non mancarono prese di posizione fortemente critiche nei confronti della riforma, specialmente da parte di quanti osservavano che essa ripristinasse il finanziamento pubblico superato dal referendum di quattro anni prima<sup>11</sup>. Tuttavia si trattava di critiche verosimilmente eccessive: se, infatti, non v'è dubbio che il sistema elaborato nel 1997 configurasse una forma di finanziamento pubblico, come comprovato dalla preoccupazione del legislatore di trovare la copertura finanziaria per far fronte al mancato gettito di imposte a favore dell'erario, altrettanto evidente è che tale finanziamento assumeva carattere indiretto, per il tramite di una libera scelta dei contribuenti, e non era pertanto sovrapponibile alle erogazioni dirette disposte per le attività funzionali dei partiti dalla legge del 1974.

In ogni caso, neppure la disciplina del 1997 offrì buona prova di sé, per l'incapacità dell'amministrazione finanziaria di fornire i dati relativi alle somme da destinare ai partiti; di conseguenza, il legislatore procedette ad una ulteriore modificazione del quadro normativo, principalmente per effetto della legge 3 giugno 1999, n. 157<sup>12</sup>, che tornò a percorrere la via del rimborso per le spese elettorali, seppure accresciuto in maniera considerevole.

L'ultima tappa dell'evoluzione che si sta in questa sede sinteticamente ricostruendo maturò nel biennio 2012–2013, allorché emerse agli occhi dell'opinione pubblica l'entità assai elevata dei rimborsi elettorali, i quali avevano finito per perdere ogni legame con le spese effettivamente sostenute dalle forze politiche durante le campagne elettorali. L'ossequio del legislatore alla volontà popolare, che nel 1993 aveva travolto il finanziamento ordinario, si era rivelato dunque meramente formale; mentre un'ulteriore spinta al cambiamento derivava dalle inchieste della magistratura che mettevano in evidenza un uso frequentemente distorto dei fondi corrisposti. Si giunse così dapprima all'approvazione della legge 6 luglio 2012, n. 96<sup>13</sup>, che, tra l'altro, riduceva della metà la contribuzione pubblica fissando un limite massimo annuale; poi del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149<sup>14</sup>, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13, che rappresenta

---

<sup>11</sup> Cfr. G. Troccoli, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in: *Rassegna parlamentare* 1997, pp. 615–629.

<sup>12</sup> Recante *Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici*.

<sup>13</sup> Recante *Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali*.

<sup>14</sup> Recante *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*.

la disciplina attualmente vigente nella materia trattata nel presente contributo. Quest'ultimo, in particolare, abolisce i rimborsi elettorali e ripristina un finanziamento indiretto basato sulla possibilità per il contribuente di devolvere ai partiti il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche, oltre che su erogazioni liberali (entro certi limiti). Ma soprattutto il decreto del 2013 lega per la prima volta le norme sul finanziamento ad una più generale disciplina dei partiti volta a garantirne la democraticità interna mediante numerose disposizioni quali quelle relative ai contenuti necessari degli statuti, all'istituzione di un registro dei partiti che possono accedere ai benefici previsti, ai meccanismi di garanzia della trasparenza, ai controlli sulla regolarità della gestione finanziaria e contabile.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Conclusa la disamina della legislazione sul finanziamento dei partiti, è ora possibile trarre alcune conclusioni alla luce delle chiavi di lettura enucleate nel paragrafo introduttivo. In primo luogo, il decreto legge n. 149/2013 – nel conformare un meccanismo di finanziamento pubblico sì, ma a carattere indiretto – sembra ricercare un punto di equilibrio tra il rilievo pubblicistico dei partiti politici e la loro natura costituzionale di libere associazioni tra cittadini, superando gli sbilanciamenti nel senso del rilievo pubblicistico insiti nelle originarie forme di finanziamento ordinario, ma anche nella corresponsione di rimborsi elettorali evidentemente sproporzionati.

In secondo luogo, il complessivo ridimensionamento del finanziamento ai partiti è lo specchio dell'indebolimento del loro ruolo e della loro legittimazione nella società.

In terzo luogo, è assolutamente evidente come il peso politico del referendum del 1993 abbia fortemente condizionato le scelte del legislatore, restio a reintrodurre congegni di finanziamento delle attività funzionali dei partiti, anche a costo di snaturare, come si è visto, i rimborsi elettorali.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Biondi F., Rivosecchi G. (2015), *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in: *Vent'anni di Costituzione (1993–2013)*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna 2015.
- Bin R., Pitruzzella G., *Le fonti del diritto*, Torino 2009.

- Borrello, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in: Enciclopedia giuridica 2004, vol. XIV.
- Carnevale P., Celotto A., *Nuovi problemi sull'integrazione legislativa del parametro di costituzionalità*, in: Il parametro nel giudizio di costituzionalità, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde, Torino 2000.
- Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna 1991.
- Trocchi G., *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in: Rassegna parlamentare 1997.