

Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione

di **Maria Romana Allegri** – *professoressa aggregata di Istituzioni di diritto pubblico presso la Sapienza, Università di Roma*

1. L'opaca contabilità dei partiti: dal "milleproroghe" alla legge Boccadutri – 2. Il controllo sugli statuti – 3. Un partito senza statuto?

1. L'opaca contabilità dei partiti: dal "milleproroghe" alla legge Boccadutri

Il 14 ottobre 2015 il Senato ha approvato definitivamente la norma (S. 2054) intitolata *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*. Il provvedimento, che entrerà in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione, ha avuto origine da una proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati dall'on. Sergio Boccadutri del Partito Democratico il 23 dicembre 2014 (C. 2799).

La proposta Boccadutri, nella sua versione originaria, mirava a rendere più funzionale ed efficiente la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti, istituita con legge 6 luglio 2012, n. 96, in ragione dei più gravosi compiti di controllo di cui la Commissione è stata investita con il d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito in legge 21 febbraio

2014, n. 13)¹, che ha abolito il finanziamento pubblico diretti dei partiti politici sostituendolo con forme di contribuzione volontaria e indiretta in loro favore, prevedendo altresì alcune disposizioni sulla trasparenza e la democraticità dei partiti. Si proponeva quindi semplicemente di consentire alla Commissione di avvalersi di due 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. Questi dipendenti sarebbero stati collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, continuando a beneficiare del medesimo trattamento economico lordo annuo, corrisposto a carico delle amministrazioni di appartenenza, di cui godevano al momento dell'incarico, incluse le indennità accessorie. Inoltre, per la durata dell'incarico, anche i componenti della Commissione sarebbero stati collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, non potendo assumere o svolgere altri incarichi o funzioni².

La proposta appariva certamente sensata, poiché un organo composto di soli cinque membri aveva dimostrato, nei circa due anni trascorsi dall'istituzione³, di non essere in grado di effettuare nei tempi stabiliti il controllo di regolarità e di conformità alle disposizioni di legge dei rendiconti presentati dai partiti politici al fine di ottenere i contributi pubblici, secondo quanto previsto dalla legge n. 96/2012. Peraltro, anche i partiti politici apparivano in difficoltà a presentare alla Commissione, entro i termini indicati dalla legge, i documenti contabili richiesti (in particolare il bilancio consolidato, certificato da una società di revisione esterna iscritta all'albo).

¹ Sul d. l. n. 149/2013 mi sia consentito il rinvio a quanto già scritto sull'argomento: M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2014, 1-23; ID., *Democrazia, controllo pubblico e trasparenza dei costi della politica*, in *Federalismi.it*, 9/2014, 1-14. Si vedano inoltre: F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d. l. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, 11/2014, 1284-1293; R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *Federalismi.it*, 6/2014, 1-13; 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, 1-30; G. MAESTRI, *Simboli dei partiti, controlli degli statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, in *Federalismi.it*, 5/2014, 1-8.

² Riguardo al collocamento fuori ruolo, la proposta di legge specificava che il tempo trascorso presso la Commissione era escluso dal calcolo del periodo massimo di cui all'articolo 1, comma 68, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (che dispone che come regola generale per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e per gli avvocati e i procuratori dello Stato, un limite di permanenza massima fuori ruolo di dieci anni, anche continuativi, nell'arco del loro servizio).

³ La Commissione si è costituita la prima volta il 3 dicembre 2012 quando il Presidente della Camera e il Presidente del Senato, d'intesa tra loro, ne hanno nominato il Presidente e i membri su designazione dei vertici delle magistrature (Determinazione 3 dicembre 2012 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 4 dicembre 2012, n. 283). In seguito alle dimissioni di tutti i membri, si è provveduto alla nomina dei nuovi membri della Commissione con Determinazione del 29 gennaio 2015 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 gennaio 2015, n. 23).

Proprio per questo, pochi giorni dopo la presentazione della proposta Boccadutri, con d.l. 31 dicembre 2014, n. 192 (il cosiddetto “milleproroghe”)⁴, all’art. 1 comma 12-*quater*, sono stati prorogati di sessanta giorni, per l’anno 2015, i termini relativi al procedimento di controllo dei rendiconti dei partiti politici relativi all’esercizio 2013 (dal 30 aprile al 30 giugno 2015) e è stato procrastinato al 31 gennaio 2015 il termine per la presentazione da parte dei partiti politici delle richieste di accesso ai benefici economici per l’anno 2015, ex d.l. n. 149/2013. È appena il caso di ricordare che il d.l. n. 149/2013 ha subordinato l’accesso ai benefici economici previsti in sostituzione dei contributi pubblici (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e destinazione volontaria del due per mille dell’Irpef) all’iscrizione dei partiti nel Registro nazionale appositamente istituito, che può avvenire solo in seguito al superamento di un controllo di conformità degli rispettivi statuti ai requisiti indicati all’art. 3 del medesimo decreto legge⁵. Quindi, in realtà, entro il 31 gennaio 2015 solo i partiti i cui statuti avessero superato il controllo di conformità avrebbero potuto richiedere l’accesso ai benefici economici. Il controllo procedeva però con lentezza, in parte per la ridotta efficienza della Commissione, ma in parte maggiore per la ritrosia di alcuni partiti politici – fra cui ad esempio il Partito Democratico e Forza Italia – ad adeguare i propri statuti alle disposizioni di legge. Affinché ciò non si traducesse nella perdita dei contributi pubblici – che continuano ad essere attribuiti ai partiti in misura progressivamente decrescente con il passare del tempo – e nel mancato accesso alle forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta

⁴ Convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.

⁵ Ai sensi dell’art. 3 del d. l. n. 149/2013, modificato dalla legge di conversione, gli statuti dei partiti che aspirano ad accedere ai benefici economici devono contenere, oltre al simbolo e alla denominazione del partito, anche le seguenti informazioni: l’indirizzo della sede legale nel territorio italiano; il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l’organo o il soggetto investito della rappresentanza legale; la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; c) le procedure richieste per l’approvazione degli atti che impegnano il partito; d) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all’attività del partito; i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi; le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l’obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell’articolo 51 della Costituzione; le procedure relative ai casi di scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento delle eventuali articolazioni territoriali del partito; i criteri con i quali sono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali; le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio; le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma; le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione del partito; l’organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale edella fissazione dei relativi criteri; l’organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio; le regole che assicurano la trasparenza, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali.

introdotte nel 2013, il decreto “milleproroghe” ha pure consentito ai partiti non ancora iscritti al Registro nazionale di godere delle provvidenze economiche previste dalla legge⁶, purché avessero 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’Italia⁷. In questo modo, i partiti politici hanno potuto richiedere i finanziamenti per l’anno 2015 a prescindere da qualsiasi controllo sugli statuti e sui rendiconti. Non si è trattato, quindi, di un mero slittamento di termini, ma di un vero e proprio aggiramento dei principi di pubblicità e trasparenza che il d.l. 149/2013 aveva tentato di introdurre, senza alcuna penalizzazione economica a carico dei partiti⁸. Va tra l’altro sottolineato che, ai sensi dell’art. 5 comma 2 del d. l. n. 149/2013, così come modificato dalla legge di conversione (n. 13 del 21 febbraio 2014), i partiti sono tenuti a pubblicare i rendiconti di esercizio nei rispettivi siti internet solo dopo il controllo di conformità da parte della Commissione; quindi, lo slittamento dei termini per l’espletamento del controllo si traduce, di fatto, nell’opacità della contabilità dei partiti.

La contestata norma contenuta nel decreto “milleproroghe” ha altresì previsto che anche ai partiti che otterranno i benefici economici senza essere iscritti al Registro nazionale si applicano fino al 31 dicembre 2015 le disposizioni dell’art. 5 comma 3 del d. l. 149/2013. Si tratta di disposizioni che dovrebbero – il condizionale è d’obbligo – assicurare la trasparenza delle erogazioni liberali ricevute dai partiti, purché di importo superiore a cinquemila euro (fino a cinquemila euro, infatti, le donazioni sfuggono a qualsiasi pubblicità). Entro tre mesi dal percepimento delle somme, i rappresentanti legali dei partiti beneficiari dovrebbero trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati l’elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore, nell’anno, a cinquemila

⁶ L’art. 4 comma 7 del d. l. 149/2013 consentiva ai partiti già costituiti alla data del 28 dicembre 2013, rappresentati in Parlamento da almeno un candidato eletto, dotati di siti internet che rendessero pubblici e trasparenti statuti e rendiconti di esercizio, nonché di bilanci certificati da società esterne, di accedere comunque alle forme di finanziamento previste, a condizione che adeguassero i propri statuti ai requisiti di legge entro il 31 dicembre 2014. Si trattava però di una norma non assistita da alcuna sanzione in caso di inadempimento. La scadenza del termine, comunque, ha motivato la deroga contenuta nel decreto “milleproroghe”.

⁷ Oppure – ma ciò vale solo per l’ammissione al finanziamento privato in regime fiscale agevolato e non anche per la ripartizione delle risorse del due per mille dell’Irpef – qualora avessero conseguito almeno un candidato eletto non solo a livello nazionale europeo, ma anche nelle elezioni relative ai consigli regionali o ai consigli delle province autonome; oppure ancora – indipendentemente dall’esito elettorale – purché avessero semplicemente partecipato con almeno tre candidati alle 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.

⁸ Sulla trasparenza imposta per legge ai partiti politici (e sull’inattuazione di tali regole) si veda M. R. ALLEGRI, *Con metodo democratico: la trasparenza dei partiti politici attraverso internet*, in F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015, 213-229.

euro, nonché la relativa documentazione contabile. L'elenco dei soggetti donatori e dei relativi importi dovrebbe essere pubblicato in maniera facilmente accessibile nel sito internet del Parlamento italiano, nonché nei siti internet dei partiti in allegato ai rispettivi rendiconti. Ebbene, per il momento⁹ non vi è traccia, nel sito internet del Parlamento italiano, di elenchi di tal genere; per quanto riguarda invece i siti internet dei partiti, occorrerebbe verificare caso per caso, tenendo però presente che, fino a che la Commissione non avrà espletato il controllo sui rendiconti, non vi è alcun obbligo in tal senso. Peraltro, poiché gli obblighi di pubblicazione riguardano solo i dati dei soggetti che abbiano prestato il proprio consenso ai sensi dei corrispondenti articoli del Codice in materia di protezione dei dati personali¹⁰, di fatto la trasparenza dei contributi privati ricevuti dai partiti non può essere assicurata nemmeno adempiendo correttamente alle norme di legge.

Ma torniamo alla proposta Boccadutri. Evidentemente i correttivi introdotti con il decreto “milleproroghe” non sono stati ritenuti sufficienti, anche perché soggetti a una scadenza temporale. Tant'è che la Camera dei Deputati¹¹ ha modificato la proposta di legge in modo tale che essa, oltre a incidere sulla funzionalità della Commissione di garanzia per gli statuti e i rendiconti dei partiti, incidesse soprattutto sulla possibilità per i partiti politici di ricevere i contributi pubblici e privati per gli anni 2013 e 2014 a prescindere da qualsiasi controllo di regolarità contabile. In questo modo, i principi di trasparenza e pubblicità introdotti dal d.l. n. 149/2013 sono stati resi del tutto vani, almeno fino all'anno 2015. Le unità di personale in dotazione alla Commissione sono state aumentate da cinque a sette¹², allo scopo di aumentarne l'efficienza per il futuro. Inoltre, il termine per la presentazione ai Presidenti delle Camere della relazione sul giudizio di regolarità e conformità a legge di rendiconti dei partiti politici relativi all'anno 2013 – già differito dal 30 aprile al 30 giugno 2015 dal decreto “milleproroghe” – è stato procrastinato al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del provvedimento. Solo in seguito alla presentazione di tale relazione, che avverrà quindi

⁹ Ottobre 2014.

¹⁰ Questo inciso – che di fatto consente di mantenere occulta l'identità di chi elargisce denaro in favore di partiti politici – è stato inserito in sede di legge di conversione del decreto legge.

¹¹ La proposta di legge è stata presentata alla Camera dei Deputati il 23 dicembre 2014. L'esame in Commissione (I Commissione permanente in sede referente) è iniziato il 10 marzo 2015 e si è concluso il 30 luglio 2015. La discussione in Assemblea si è svolta in un solo giorno (9 settembre 2015) e si è conclusa con l'approvazione del provvedimento con le modifiche proposte dalla Commissione referente. Il giorno successivo l'atto è stato trasmesso al Senato. L'iter al Senato è stato piuttosto breve: la I Commissione permanente in sede referente ha esaminato la proposta fra il 17 settembre e il 9 ottobre 2015. Il dibattito in Assemblea si è svolto fra il 13 e il 14 ottobre 2015 e si è concluso con l'approvazione definitiva della legge.

¹² Cinque unità, dipendenti della Corte dei conti, addette alle attività di revisione, e due unità, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile.

presumibilmente nel mese di novembre 2015¹³, sarà possibile erogare ai partiti i contributi previsti dalla legge¹⁴. Si tratterà, però, di un giudizio che verrà formulato senza aver preventivamente svolto adeguati controlli. Infatti – e questa è la misura che desta le maggiori perplessità – è stata introdotta una disciplina specifica per gli anni 2013 e 2014 sulle modalità di controllo dei bilanci dei partiti, in virtù della quale non si applica, per quegli anni, la verifica della conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse, considerato che da parte della Commissione di garanzia non è stato possibile effettuare tale verifica in quell'arco temporale¹⁵. La verifica avverrà quindi regolarmente solo per i rendiconti relativi agli anni successivi al 2014. Infine, è stato stabilito che gli ammortizzatori sociali previsti in favore dei dipendenti dei partiti politici dall'art. 16 del d.l. n. 149/2013 (cassa integrazione guadagni straordinaria e contratti di solidarietà) si applicheranno anche nei confronti delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti, a prescindere dal numero dei dipendenti, incluse quelle dotate di autonomia legale e finanziaria. La misura si applicherà, con efficacia retroattiva, anche ai partiti non iscritti al Registro nazionale dei partiti politici (fra cui, ad esempio, proprio il Partito Democratico). Si tratta di una deroga all'art. 4 comma 7 del d. l. n. 149/2013, che vincolava l'applicazione del trattamento previsto all'art. 16¹⁶ all'iscrizione e alla permanenza del partito nel Registro nazionale. In questa veste il provvedimento è stato approvato dalla Camera dei Deputati e successivamente, in tempi rapidi e senza modificazioni, dal Senato.

¹³ La legge entrerà infatti in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

¹⁴ Si veda il decreto del Presidente della Camera dei Deputati 29 luglio 2015, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31 luglio 2015, intitolato *Determinazione dei contributi per il cofinanziamento dell'attività politica per l'anno 2015. Disposizioni in ordine al pagamento della rata dei rimborsi per le spese elettorali e per il cofinanziamento dell'attività politica relativa all'anno 2015*. Ricordiamo che il d. l. n. 149/2013 ha disposto una riduzione graduale del finanziamento pubblico ai partiti (rimborsi elettorali e cofinanziamento), anno dopo anno, fino alla abrogazione definitiva nel 2017; nel periodo precedente al 2017, l'erogazione dei contributi è subordinata all'esito positivo dei controlli della Commissione.

¹⁵ Questa disposizione, inserita nella legge per via di un emendamento proposto dall'on. Teresa Piccione, trae origine dal fatto che il Presidente della Commissione di controllo sui partiti, Luciano Calamaro, nel trasmettere al Parlamento – in data 30 giugno 2015 – la relazione concernente l'attività di controllo sui rendiconti dei partiti politici relativi al 2013, ha fatto presente come, vista la complessità delle verifiche richieste dalla legge e in considerazione delle risorse strumentali e di personale di cui dispone, la Commissione non ha potuto effettuare, nei termini previsti, il controllo previsto né di conseguenza rendere il giudizio di regolarità e di conformità dei rendiconti alla legge. Dal momento che il giudizio è il presupposto necessario per l'irrogazione delle eventuali sanzioni, consistenti nella decurtazione "a monte" degli importi spettanti ai partiti, gli Uffici di Presidenza della Camera e del Senato hanno sospeso, per i fondi di rispettiva competenza, l'erogazione delle quote dei contributi spettanti ai partiti per il 2015, che avrebbero dovuto essere liquidate entro il 31 luglio di tale anno.

¹⁶ Per il quale è stata autorizzata la spesa di 15 milioni di euro per l'anno 2014, di 8,5 milioni di euro per l'anno 2015 e di 11,25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, cui si provvede mediante utilizzo di quota parte dei risparmi che si rendono disponibili per effetto della progressiva riduzione del finanziamento pubblico ai partiti e ai movimenti politici (art. 16 comma 2 del d. l. n. 149/2013).

Le norme fin qui descritte hanno consentito ai partiti politici di appropriarsi di risorse economiche pubbliche aggirando i principi di trasparenza e pubblicità introdotti dal d. l. n. 149/2013. Può darsi che queste “scorciatoie” siano motivate da un effettivo stato di necessità, dovuto all’impossibilità materiale di una Commissione dall’organico sottodimensionato a espletare le procedure di controllo, come pure dalla scarsa propensione a finanziare spontaneamente i partiti politici che i cittadini hanno dimostrato¹⁷. Tuttavia, sono stati così resi vani proprio gli aspetti più apprezzabili del d. l. n. 149/2013 – quelli legati alla trasparenza – che avrebbero invece potuto contribuire a risanare il rapporto gravemente deteriorato fra partiti politici e opinione pubblica. Invece, si è accresciuta la sfiducia dei cittadini nei confronti dei partiti, come pure la diffusa convinzione che “fatta la legge, fatto l’inganno”. Non resta che sperare che a partire dal 2016 la Commissione, arricchita di ben sette unità di personale, possa iniziare a svolgere pienamente le funzioni che la legge le ha attribuito.

2. Il controllo sugli statuti

Come è noto, il d.l. 149/2013 ha imposto ai partiti che intendono essere ammessi al finanziamento privato in regime fiscale agevolato e alla ripartizione delle risorse derivanti dalla destinazione da parte dei contribuenti del due per mille dell’Irpef – e solo a quelli – di dotarsi di uno statuto, redatto nella forma di atto pubblico, il cui contenuto minimo necessario è indicato all’art. 3 del d.l. 149/2013¹⁸. Il contenuto degli statuti è definito soltanto in relazione ad elementi formali, senza compiere scelte di merito¹⁹ e soprattutto rinunciando ad attuare l’art. 49 Cost. con riferimento alla democrazia interna ai partiti politici, per non incidere in alcun modo sulla natura dei partiti politici quali libere associazioni di cittadini²⁰. Secondo l’art. 4 del d.l. n. 149/2013, dopo aver verificato la conformità degli statuti ai requisiti di legge, la Commissione di garanzia degli statuti e per la

¹⁷ Nel 2014 solo 16.500 contribuenti circa, su un totale di quasi quarantuno milioni, hanno deciso di destinare il due per mille dell’Irpef per finanziare i movimenti politici, per un totale di appena 325.711 euro (Fonte: A. PITONI e G. VELARDI, *Finanziamento ai partiti rischia il blocco per i bilanci non in regola? La Casta si fa la sanatoria per incassare*, in *Il Fatto Quotidiano*, edizione online, 26 luglio 2015).

¹⁸ Vedi nota n. 5.

¹⁹ Ad esempio, si demanda allo statuto di regolare le sanzioni disciplinari per gli iscritti, ma non si fissano parametri di determinazione di tali sanzioni.

²⁰ Sebbene, infatti, nel titolo del d. l. n. 149/2013 compaia un riferimento alla democraticità dei partiti politici e nell’art. 2 si richiami l’osservanza del metodo democratico di cui all’art. 49 Cost., in sede di legge di conversione è stato espunto dal comma 2 dell’art. 3 del decreto legge originario il riferimento al rispetto dei principi fondamentali di democrazia, sostituendolo con il principio del rispetto della Costituzione e dell’ordinamento dell’Unione europea.

trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici procede all'iscrizione del partito nella parte prima del Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti, da essa tenuto, che deve essere reso pubblico in un'apposita sezione del sito internet del Parlamento italiano²¹.

Nel corso del tempo, quasi tutti i partiti politici italiani sono stati iscritti nella prima parte Registro²². Vi risultano oggi iscritti quasi tutti i partiti rappresentati in Parlamento, con la vistosa eccezione del Partito Democratico, di Scelta Civica e del Movimento 5 Stelle, che non dispone di uno statuto vero e proprio e comunque non è per ora interessato all'iscrizione nel Registro, non volendo dichiaratamente usufruire di alcuna forma di beneficio economico. Poiché l'iscrizione nella parte prima del Registro è prevista al fine dell'ottenimento di risorse economiche, essa avviene solo in base alle caratteristiche dello statuto di ciascuna formazione politica, a prescindere da qualsiasi requisito di rappresentatività e di partecipazione elettorale. Requisiti che diventano invece necessari per quelle formazioni politiche che intendono accedere alle forme di finanziamento previste dalla legge senza essere (ancora) iscritte nella prima parte del Registro²³.

Il controllo che la Commissione opera sugli statuti dei partiti ai fini dell'iscrizione al Registro si basa, come si è detto, sui soli elementi formali²⁴ e non può estendersi alla valutazione del livello di democraticità della vita interna dei partiti. Però, pur considerando questo, ad un primo esame degli

²¹ Il Registro è consultabile qui: <http://www.parlamento.it/1063>. Esso si compone di due parti: la prima parte riguarda i partiti con statuto conforme alle disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito in legge n. 13 del 2014; la seconda parte riguarda i partiti ammessi ai benefici di cui agli artt. 11 (detrazioni fiscali) e 12 (destinazione del 2%) del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito in legge n. 13 del 2014. Ra le due parti non vi è piena identità: non tutti i partiti presenti nella parte seconda lo sono anche nella parte prima.

²² Con deliberazione del 17 ottobre 2014 la Commissione ha disposto l'iscrizione nel registro dei seguenti partiti e movimenti: Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea; Solidarietà - Libertà, Giustizia e Pace; Nuovo Centrodestra; Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale; Partito Socialista Italiano; Sinistra Ecologia Libertà; Verdi del Sudtirolo/Alto Adige - Grüne Südtirols - Verdi-Grüne-Vërc; Süd-Tiroler Freiheit -Freies Bündnis für Tirol; Partito Autonomista Trentino Tirolese; Unione per il Trentino; Lega Nord per l'Indipendenza della Padania; Realtà Italia; Federazione dei Verdi. Successivamente, con deliberazione del 18 maggio 2015, la Commissione ha disposto l'iscrizione anche del Movimento Associativo Italiani all'Estero e del Movimento per le Destre Unite. Da ultimo, con deliberazione del 5 ottobre 2015, sono stati iscritti nel Registro le seguenti formazioni politiche: Moderati; Centro Democratico; Italia dei Valori; Südtiroler Volkspartei; Movimento politico Forza Italia; Progetto Trentino.

²³ Secondo quanto consentito dall'art. 4 comma 7 del d. l. 149/2013 (vedi nota n. 6). Fra i partiti che si sono avvalsi fin da subito di questa clausola vi è il Partito Democratico, il cui statuto non risulta essere stato sottoposto al controllo della Commissione per ragioni che non sono rese pubbliche. Così anche Scelta Civica. Altri partiti – ad esempio Forza Italia – hanno superato il controllo sullo statuto da parte della Commissione tardivamente rispetto al termine indicato. In ogni caso, come si è visto, dapprima il decreto “milleproroghe” e poi la legge Boccadutri hanno eliminato qualsiasi penalizzazione economica per i partiti con statuti non ancora in regola.

²⁴ La Commissione deve infatti valutare la mera «presenza nello statuto degli elementi indicati nell'art. 3» (art. 4 comma 2 del d. l. 149/2013).

statuti pubblicati²⁵ sorge qualche perplessità relativamente al pieno rispetto, da parte degli statuti che hanno superato il vaglio della Commissione, delle prescrizioni di legge. Ad esempio, lo statuto di SEL rispetta tutti i criteri indicati dall'art. 3 del d. l. n. 149/2013, ad eccezione di quello relativo alla promozione della presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi; inoltre per quanto riguarda l'obiettivo della parità fra i sessi negli organismi collegiali e nelle cariche elettive, non vi è alcun riferimento alle "azioni positive" indicate dalla legge. Anche lo statuto di NCD è piuttosto generico sulla questione della parità di genere²⁶, pur rispettando tutti gli altri criteri, come pure lo statuto della Lega Nord (art. 32), nel quale le azioni positive per le pari opportunità non sono indicate. Forza Italia ha ottenuto l'iscrizione nella prima parte del Registro solo molto recentemente (5 ottobre 2015), dopo che il suo statuto è stato integrato da un art. 9-bis relativo alla parità di genere e di un art. 14-bis relativo ai metodi elettorali finalizzati a garantire la democrazia interna, il pluralismo e il rispetto delle minoranze nelle elezioni interne: lo statuto, nella sua versione attuale, risponde quindi pienamente ai requisiti di legge.

Comunque, qualora il principio di pubblicità degli statuti dovesse evidenziare qualche difformità fra l'effettivo contenuto di questi ultimi e le norme di legge relative al loro contenuto necessario, è improbabile che i singoli cittadini abbiano la possibilità di ottenere l'annullamento della decisione della Commissione con cui il partito politico inadempiente è stato comunque iscritto nel Registro. Infatti, la cognizione delle controversie concernenti l'applicazione delle disposizioni del d.l. 149/2013 è rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo²⁷, che difficilmente riconoscerebbe nella posizione giuridica soggettiva del cittadino la legittimazione a ricorrere, nonché l'interesse concreto, attuale e personale ad agire in giudizio²⁸.

²⁵ Ai fini di questa breve ricognizione, non certo esaustiva, sono stati considerati solo gli statuti dei principali partiti rappresentati in Parlamento: Sinistra Ecologia e Libertà, Nuovo Centro Destra, Lega Nord, Forza Italia. Non sono stati considerati gli statuti di Scelta Civica e del Partito Democratico, che al momento non risultano iscritti nella prima parte del Registro nazionale dei partiti politici.

²⁶ L'art. 21, dedicato alle pari opportunità, dice semplicemente che «NCD promuove azioni volte a favorire pari opportunità nell'accesso alla composizione degli organi del partito ed alla formulazione delle liste per la partecipazione alle competizioni elettorali di ogni livello» e che gli atti di indirizzo per il perseguimento di tale obiettivo sono deliberati dalla Direzione nazionale.

²⁷ Art. 13 bis, introdotto in sede di legge di conversione. Spetta invece al giudice ordinario la giurisdizione in materia di sanzioni amministrative.

²⁸ Secondo R. DE NICTOLIS, *cit.*, p. 9, «Si deve anche ammettere la possibilità di ricorso, da parte di controinteressati, contro il provvedimento che dispone l'iscrizione nel registro nazionale, salvo a individuare i possibili controinteressati: a cominciare dagli altri partiti e movimenti politici. Sarà la giurisprudenza a stabilire se si può riconoscere un interesse qualificato a qualsivoglia cittadino, o quanto meno a coloro che, attraverso la fiscalità generale, concorrono al finanziamento pubblico-privato dei partiti politici».

In sintesi, il sistema di controllo sugli statuti dei partiti politici ha stentato un po' ad entrare a regime, ma ad oggi sembra aver influito positivamente sulle disposizioni in essi contenute, come dimostra il caso di Forza Italia. Residua ancora, però, qualche "area grigia" su cui occorrerebbe intervenire, soprattutto considerando che i partiti e i movimenti politici, alcuni dei quali non ancora iscritti nella parte prima del Registro, beneficiano di finanziamenti pubblici diretti progressivamente decrescenti fino al 2017 e che il sistema di contribuzione alternativo disegnato dal d. l. 149/2013 (finanziamenti privati in regime di fiscalità agevolata e destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef) ha comunque incidenza sulle finanze pubbliche.

3. Un partito senza statuto?

Quanto fin qui scritto a proposito dell'inattuazione di molte delle norme contenute nel d. l. n. 149/2013 non può applicarsi al Movimento 5 Stelle, essendo quest'ultimo una formazione politica che asserisce di avere natura diversa rispetto a un partito politico tradizionale e che, non intendendo usufruire di nessuna forma di finanziamento pubblico, non ha mai chiesto l'iscrizione nel Registro nazionale dei partiti politici e, conseguentemente, non ha mai presentato il proprio statuto al vaglio della Commissione. Peraltro, il Movimento non è nemmeno dotato, al momento, di uno statuto vero e proprio. Esiste infatti un documento, definito "non-statuto" e reso pubblico attraverso il sito internet²⁹, che contiene solo poche regole relative all'organizzazione interna e reca la data del 10 dicembre 2009. Esiste inoltre un altro documento, non pubblicato nel sito internet né altrove, che è circolato solo per via di alcune "indiscrezioni" della stampa³⁰: si tratta, in questo caso, di un vero e proprio statuto, datato 12 marzo 2013, che contiene alcune regole atte a disciplinare la vita dell'associazione denominata Movimento 5 Stelle, che si è costituita con atto notarile il 18 dicembre 2012. Si notano alcune incongruenze fra il non-statuto e i documenti registrati (atto costitutivo dell'associazione e suo statuto)³¹, ma quel che più conta rilevare in questa sede è che nessuno di questi – e nemmeno la loro somma – è rispondente ai criteri indicati nell'art. 3 del d. l. n. 149/2013³².

²⁹ <http://www.beppegrillo.it/movimento/> . Sul punto e più in generale per un'analisi comparativa dei testi di statuti e regolamenti delle formazioni politiche, cfr. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, ES, 2012, 151 ss.

³⁰ Tanto l'atto costitutivo dell'associazione quanto il suo statuto possono essere consultati a questo indirizzo: http://www.huffingtonpost.it/2013/03/12/ecco-statuto-movimento-5stelle_n_2860351.html

³¹ Il non-statuto definisce il Movimento una non-associazione, mentre l'atto notarile la qualifica come associazione vera e propria, con sede legale. Secondo il non-statuto non è previsto il versamento di alcuna quota di adesione al

Questa situazione, però, è probabilmente destinata a mutare. Infatti, la nuova legge per l'elezione dei membri della Camera dei Deputati³³ ha stabilito che, per poter partecipare alla competizione elettorale, i partiti dovranno presentare al Ministero dell'Interno il proprio statuto, di cui all'art. 3 del d. l. n. 149/2013³⁴. La locuzione "di cui" in effetti è un po' ambigua. Non è chiaro, infatti, se vada intesa nel senso che lo statuto dovrà essere conforme ai criteri indicati nel d. l. n. 149/2013. Se questa è l'interpretazione corretta, anche per il Movimento 5 Stelle, dunque, si renderà probabilmente necessario un adeguamento statutario per partecipare alle prossime elezioni politiche.

Inoltre, il 6 ottobre 2015 la I Commissione permanente della Camera dei Deputati, in sede referente, ha iniziato l'esame di due proposte di legge per l'attuazione dell'art. 49 Cost.³⁵ La prima delle due (Fontanelli e altri) qualifica i partiti come associazioni senza fini di lucro, aventi personalità giuridica e iscritte in un pubblico registro. Attraverso il riconoscimento della personalità giuridica, che imporrebbe ai partiti una serie di onerosi adempimenti *ex lege* (dalla tenuta dei libri contabili, agli oneri di pubblicità, alla formazione del bilancio) propri delle persone giuridiche, sottoponendoli anche al sistema di controlli previsto dall'art. 23 del codice civile, i partiti politici otterrebbero però l'autonomia patrimoniale perfetta, ossia la completa distinzione tra il patrimonio sociale e il patrimonio degli associati. Secondo la proposta, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica i partiti politici sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, redatti nella forma dell'atto

Movimento, mentre lo statuto registrato fa riferimento a quote annuali versate dagli associati. Solo nello statuto si fa riferimento agli organi dell'associazione (Assemblea, Consiglio direttivo, Presidente), alle attribuzioni del Presidente e allo status dei soci (fondatori, ordinari, sostenitori).

³² Le più evidenti omissioni riguardano le modalità di nomina/elezione dei componenti dell'organo direttivo e la durata del loro incarico, gli organi di garanzia dei diritti e doveri degli iscritti, le modalità per promuovere l'obiettivo della parità fra i sessi, le procedure relative ai rapporti con le articolazioni territoriali del Movimento, le regole relative al rispetto per la vita privata e alla protezione dei dati personali.

³³ Legge n. 52/2015, art. 2 comma 7 lett. b.

³⁴ Scrive a tale proposito G. MAESTRI, *Regolare i partiti: «la volta buona» o un ostacolo alla partecipazione?*, in *Confronti costituzionali*, 11 giugno 2015, www.confrofronticostituzionali.eu: «... per Ugo Sposetti, presentatore originario dell'emendamento (poi fatto proprio da altri), doveva servire a "neutralizzare" i tentativi di presentazione di simboli uguali o confondibili da parte di chi non aveva titolo di usarli; restavano però alcuni dubbi, sia sull'ambito di applicazione della norma (visto il riferimento al decreto-legge "sui partiti", non era chiaro se l'obbligo riguardasse solo i soggetti definibili come partiti in base a quella fonte o si estendesse ai "gruppi politici organizzati"), sia sulla reale efficacia della norma stessa (al mancato deposito del documento non erano collegate sanzioni esplicite; in più, il fatto che la data certa dello statuto nella forma dell'atto pubblico potesse essere successiva alla reale costituzione del partito metteva in dubbio l'effettivo potere di "paralizzare" l'azione di chi depositava indebitamente un emblema)».

³⁵ C. 3004, Fontanelli e altri, presentata il 31 marzo 2015, intitolata *Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riordino delle disposizioni riguardanti i partiti politici*; C. 3147, Guerini e altri, presentata il 26 maggio 2015, intitolata *Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti*.

pubblico, di cui fanno parte integrante la denominazione e il simbolo, che verranno trasmessi dalla Commissione all'ufficio territoriale del Governo³⁶. I partiti sono tenuti rispettare, in particolare nel loro programma e nella loro attività, i valori della Costituzione, con specifico riguardo al metodo democratico, alla dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza, allo stato di diritto e ai diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. L'art. 3 del d.l. n. 149/2013, che indica gli elementi minimi necessari per lo statuto dei partiti politici, viene integrato da nuove disposizioni atte a valorizzare la democrazia interna dei partiti. Solo i partiti rispondenti a tali requisiti potranno beneficiare delle forme di contribuzione previste dal d.l. n. 149 del 2013. Per favorire l'adeguamento dei partiti a tali disposizioni, la proposta prevede che ai partiti politici riconosciuti in base ad esse legge e costituiti in gruppo parlamentare all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi ovvero aventi almeno un rappresentante eletto tra i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o presso un Consiglio regionale o nei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano non sia richiesta alcuna sottoscrizione per la presentazione delle liste di candidati in occasione delle consultazioni elettorali. Infine, la proposta prevede una delega al Governo per riordinare la normativa sui partiti politici attraverso un testo unico. Questa proposta, dunque, mira ad incentivare – ma non ad obbligare – le formazioni politiche ad acquisire la personalità giuridica, più vantaggiosa per gli iscritti per via del principio dell'autonomia patrimoniale perfetta e per il partito per via dell'accesso ai benefici economici previsti dalla legge e della possibilità di presentare liste di candidati senza sottoscrizione.

Anche la seconda proposta (Guerini e altri) prevede che i partiti acquisiscano personalità giuridica – senza però esplicitare l'assenza dei fini di lucro – e attribuisce una delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia di disciplina dell'attività politica, di svolgimento delle campagne elettorali, di regolamentazione della comunicazione politica, di agevolazioni in favore di candidati alle elezioni, di partiti e movimenti politici e di gruppi politici organizzati, di rendicontazione delle spese sostenute in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie, infine di attività di controllo e disciplina sanzionatoria. In particolare, il primo articolo qualifica i partiti

³⁶ Con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000, il riconoscimento delle persone giuridiche avviene mediante iscrizione in un apposito registro istituito presso le prefetture-uffici territoriali del Governo. Una volta acquisita la personalità giuridica, l'articolo 3 del regolamento prevede che associazioni e fondazioni siano iscritte in un pubblico registro. Il sistema di controlli conseguente al riconoscimento della personalità giuridica prevede che le deliberazioni dell'assemblea dell'ente riconosciuto, contrarie alla legge, allo statuto o all'atto costitutivo, possano essere annullate su domanda dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero, mentre l'autorità governativa può sospendere l'esecuzione delle delibere contrarie all'ordine pubblico o al buon costume (art. 23 del codice civile).

come «libere associazioni che promuovono e favoriscono la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale attraverso l'elaborazione di visioni ideali e di programmi per il governo delle comunità locali e del Paese, la formazione politica, la selezione, la presentazione e il sostegno di candidati alle elezioni per cariche pubbliche. La loro vita interna e la loro iniziativa politica sono improntate al metodo democratico». La relazione che introduce la proposta sottolinea la necessità di acquisire la personalità giuridica per i partiti che intendano prendere parte alle elezioni politiche nazionali e candidarsi alla guida del Paese, essendo il riconoscimento collegato al rispetto di puntuali standard di democrazia interna, quali la disciplina delle procedure di ammissione e di espulsione, l'ambito di applicazione della regola maggioritaria, gli strumenti posti a tutela delle minoranze, le modalità di selezione delle candidature alle cariche pubbliche e le procedure per la scelta del leader. Conseguentemente, attraverso una modifica dell'art. 14 e dell'art. 22 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, si prevede che solo i partiti iscritti del Registro nazionale – quindi dotati di personalità giuridica e di statuto conforme ai criteri indicati dall'art. 3 del d.l. n. 149/2013 – potranno presentare liste di candidati nei collegi plurinominali e che le liste presentate dai partiti non iscritti al Registro dovranno essere ruscate. Questa disposizione si applicherà al 1° luglio 2016.

Di identico tenore la proposta presentata al Senato sempre il 26 maggio 2015³⁷, di cui non è ancora iniziato l'esame. Questo si legge nella relazione introduttiva: «Nei partiti in cui si realizza una personalizzazione della *leadership*, a questa deve corrispondere necessariamente una democratizzazione della loro vita interna. Questo processo è vitale per la qualità della democrazia a tal punto da meritare una disciplina di tipo pubblicistico. I partiti che intendono candidarsi alla guida del Paese dovranno farlo dando prova di essere democratici e trasparenti, innanzitutto nella loro vita interna. Dovranno essere disciplinate le procedure di ammissione e di espulsione dal partito, l'ambito di applicazione della regola maggioritaria e la tutela delle minoranze, le modalità di selezione delle candidature alle cariche pubbliche e, in particolare, le modalità di scelta del leader. Un premio dato alla lista significa un premio dato al leader di questo partito, il quale deve avere gli strumenti statuari non solo per sceglierlo, ma per cambiarlo se necessario».

Insomma, le due proposte di legge “gemelle” appaiono categoriche nel subordinare la partecipazione alle elezioni all'iscrizione nel Registro nazionale dei partiti politici, rendendo così

³⁷ S. 1938, Zanda e altri, presentata il 26 maggio 2015, intitolata *Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti*.

difficile a formazioni politiche poco strutturate – dati i tempi e la complessità della procedura di registrazione, nonché i costi degli atti pubblici – la presentazione di liste. Stando alla lettera del testo, tutte le forze politiche che desiderino presentare candidature dovrebbero provvedere ad attivare per tempo la procedura di registrazione, in modo che quest'ultima sia già completata al momento della presentazione del contrassegno elettorale. È stato però giustamente notato che «non è ancora chiaro come dovrebbe comportarsi il Ministero dell'interno, di fronte al deposito di un contrassegno di una forza politica che non risulti registrata (la ricusazione non è prevista in quella fase, ma forse il Viminale potrebbe chiedere la prova dell'invio dei documenti per la registrazione alla Commissione)»³⁸. Inoltre, «non è prevista alcuna eccezione all'obbligo di registrazione dei partiti al momento della presentazione delle liste, nemmeno quando – ipotesi tutto meno che infrequente in Italia – le Camere siano sciolte anzitempo e si tengano elezioni anticipate. In quell'ipotesi, riuscire a ottenere in tempo utile la registrazione potrebbe essere molto più difficile e, in quel caso, la compressione del diritto a partecipare alle elezioni risulterebbe assai poco tollerabile»³⁹.

Se queste proposte verranno approvate, il Movimento 5 Stelle non avrà altra scelta che conformare il proprio statuto a quanto indicato dalla legge, rinunciando alla propria posizione di alterità rispetto alle altre forze politiche. Naturalmente anche il Partito Democratico, ispiratore di entrambe le proposte, dovrà compiere i passi necessari per l'iscrizione nel Registro nazionale dei partiti politici, che finora non è avvenuta, nonostante il PD sia stato da tempo ammesso al godimento dei benefici economici.

³⁸ G. MAESTRI, *cit.*

³⁹ *Ibid.*