

## LA DECRETAZIONE D'URGENZA ALLA LUCE DELLA VICENDA DELL'ABOLIZIONE DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI. BREVI NOTE A MARGINE DEL PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 149/2013

*1. Cenni introduttivi. – 2. La decretazione d'urgenza come fase terminale di una procedura legislativa extra ordinem. – 3. L'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti ai sensi del Decreto-legge n. 149 del 2013: in particolare i criteri per l'ammissione dei soggetti politici al finanziamento privato. – 4. Finanziamento "distorto" della politica e abuso della decretazione d'urgenza: la prescrittività della Costituzione alla prova del Decreto-legge n. 149 del 2013.*

### 1. Cenni introduttivi

Se è vero che in questo inizio di 2014 al centro dell'agenda del Governo, e dell'attenzione dei mezzi di informazione, vi è la riforma dell'attuale legge elettorale, non può dirsi altrettanto per quanto concerne un'altra disciplina essenziale ai fini della configurazione del sistema politico: quella sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti.

Quest'ultima, fatta recentemente confluire all'interno del decreto-legge n. 149 del 2013, non sembra, infatti, godere di tutte le cure che, prima fra tutte, la comunità degli studiosi del diritto costituzionale dovrebbe dedicarle.

Le brevi riflessioni che seguiranno lungi dal volersi occupare di tutti gli aspetti toccati dalla disciplina in parola, mirano a richiamare l'attenzione su alcuni specifici punti e criticità del decreto in parola.

Quest'ultimo, al momento in fase di conversione al Senato (AS n. 1213), presenta, infatti, notevoli profili di interesse: non solo in relazione alla disciplina positiva di carattere ordinamentale in esso contenuta, riguardante gli strumenti e i requisiti per l'accesso al finanziamento - privato - da parte dei partiti politici, ma anche con riguardo all'evoluzione rappresentata dallo stesso Decreto-legge n. 149 in tema di decretazione d'urgenza.

Mai come in questa vicenda, infatti, merito e metodo - decisione e procedimento - sono così strettamente intrecciati ed impicanti l'un l'altro, trovando ancora una volta conferma quella teoria per la quale le fonti del diritto, le procedure attraverso cui esse sono poste in essere e il concreto assetto dei rapporti tra i poteri siano tutti elementi inscindibilmente legati tra loro, dove gli uni costituiscono la cartina di tornasole dell'altro (e viceversa)<sup>1</sup>.

### 2. La decretazione d'urgenza come fase terminale di una procedura legislativa *extra ordinem*

Il Decreto-legge in esame costituisce, infatti, l'ultima fase di un travagliato percorso che occorre leggere ed analizzare nella sua interezza; un percorso che, come si cercherà di dimostrare, rivela tutte le criticità dell'attuale modo di funzionamento della nostra forma di governo rispetto a quanto previsto dalla Costituzione repubblicana.

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale nell'Università degli Studi di Roma, "La Sapienza" — [michelefrancaviglia@gmail.com](mailto:michelefrancaviglia@gmail.com)

<sup>1</sup> Cfr. PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, 5 ss, per il quale "la problematica delle fonti e le risposte offerte interagiscono [...] con gli assetti della forma di governo e della stessa forma di Stato".

La disciplina in parola iniziava, dunque, detto *iter* alla Camera dei Deputati, il 5 giugno 2013, con la presentazione da parte del Governo del disegno di legge AC 1154, “*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*”<sup>2</sup>; approvato, non senza qualche incertezza di carattere procedimentale<sup>3</sup>, il 16 ottobre 2013 dalla suddetta camera<sup>4</sup>, il testo veniva trasmesso alla Presidenza del Senato il successivo 18 ottobre<sup>5</sup> ed assegnato alla I<sup>a</sup> Commissione (AS 1118). A questo punto, nelle more dell’esame in sede referente, il 13 dicembre 2013 il Consiglio dei Ministri, sentita l’esigenza di imprimere una forte accelerazione all’approvazione di detta disciplina<sup>6</sup>, adottava un decreto-legge nel quale vennero integralmente riproposte le disposizioni di cui al DDL AS n. 1118.

Il decreto, si noti, entrava in vigore ben due settimane dopo (pubblicato in GU Serie Generale n.303 del 28-12-2013), venendo contestualmente comunicato alla Presidenza del Senato il relativo disegno di legge di conversione (AS n. 1213).

Ebbene, nel concitato succedersi (*rectius*: sovrapporsi) di tali atti ed iniziative, emerge già una prima serie di problemi di carattere procedurale sui quali conviene formulare qualche riflessione.

La I<sup>a</sup> Commissione del Senato, infatti, nella seduta del 7 gennaio 2014 (resoconto sommario n. 83) si è occupata della medesima disciplina nell’ambito di due distinti contesti procedurali: in sede referente, con riferimento all’esame dell’AS. n. 1118, ed in sede consultiva (circa la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza del DL n.149/2013) con riguardo all’AS. n. 1213<sup>7</sup>.

A fronte di tale situazione, la Commissione, preso atto che “*il decreto-legge n. 149 del 2013 ripropone[va] quasi integralmente il testo del disegno di legge n. 1118, già approvato dalla Camera dei deputati*”, decise con una certa *nonchalance* che il primo fosse “*trattato congiuntamente*” alle altre otto iniziative (AS nn. 9,

---

<sup>2</sup> Già in questa fase, peraltro, sono riscontrabili alcune incongruenze; inizialmente il disegno di legge, infatti, venne presentato in prima lettura alla Camera senza la relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né quella sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR); entrambi fondamentali per mettere i parlamentari a conoscenza di tutte le ricadute sull’ordinamento giuridico derivanti da un intervento normativo di questa importanza. In particolare, occorre ricordare che l’analisi tecnico-normativa analizza l’impatto normativo e la qualità redazionale dei disegni di legge presentati dal Governo al Parlamento; l’analisi di impatto della regolamentazione, invece, consiste nella valutazione prognostica degli effetti della normativa da approvare sull’ordinamento giuridico. Entrambi gli atti trovano la propria fonte, rispettivamente, nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 e nel regolamento approvato con DPCM n. 170 del 2008.

<sup>3</sup> La I<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati ha esaminato il disegno di legge del Governo A.C. 1154, e altre nove proposte di legge abbinata, di cui una di iniziativa popolare. Essa, nello specifico, ha svolto un’indagine conoscitiva sul tema, mediante audizioni di esperti in materie giuridiche, e costituzionalistiche (alcune delle quali richiamate in questo contributo). Adottato il testo del Governo come testo base, e presentati alcuni emendamenti (alla fine saranno 92 gli emendamenti esaminati e votati dall’Assemblea), la Commissione, preso atto della delicatezza delle questioni (tale da ritenere inopportuno esaminare e votare gli emendamenti), il 2 agosto 2013 ha incaricato il suo Presidente di riferire all’Assemblea sul lavoro svolto.

Dopo alcune sedute interlocutorie, il testo ritorna in Commissione, dove in circa quattro giorni si esaminano e si votano la maggior parte degli emendamenti presentati (più di 50 proposte emendative vengono accantonate, tra cui quelle relative ai tetti massimi per il finanziamento dei partiti da parte dei privati). Mancando un accordo tra i gruppi circa l’esame degli emendamenti accantonati, il 24 settembre la Commissione ha conferito ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all’Assemblea sul testo come risultante dalle modifiche approvate.

<sup>4</sup> Dei 92 emendamenti solo 21 sono stati accolti. Il voto finale sul DDL è stato: favorevoli 288, contrari 115, astenuti 7 (presenti 410, votanti 403).

<sup>5</sup> Disegno di legge annunciato nella seduta pomeridiana n. 129 del 22 ottobre 2013.

<sup>6</sup> Da più parti è stato osservato come l’approvazione del decreto in esame durante la seduta del consiglio dei ministri di venerdì 13 dicembre 2013 sia stata una mossa – di ‘bassa cucina politica’ – per anticipare un’importante dichiarazione su tale tema da parte del segretario del Partito democratico, Matteo Renzi, all’assemblea nazionale del suo partito il successivo 15 dicembre 2013.

<sup>7</sup> Il primo tipo di esame, va da sé, si presenta come più lungo ed articolato, prevedendo un’accurata fase istruttoria in ordine al testo sul quale sarà l’Assemblea a votare, rispetto a quello previsto per la conversione dei decreti-legge, il quale, come specificato dalla stessa Corte costituzionale (*ex plurimis* cfr. Corte cost. n. 22 del 2012), si pone come procedimento speciale rispetto al primo. In questo caso si è dunque presentato uno scontro fra *rationes* procedimentali differenti: la *ratio* dell’*iter legis* ordinario consiste nel far sì che le camere votino su testi normativi avendo piena conoscenza degli effetti che questi sono suscettibili di produrre nell’ordinamento giuridico (a ciò si aggiungano poi esigenze istruttorie e di una piena partecipazione delle forze politiche al procedimento stesso); al contrario la *ratio* del procedimento di conversione consiste nel far sì che il dibattito parlamentare si concentri in un arco temporale tale da consentire l’eventuale conversione del decreto-legge. I limiti di ammissibilità degli emendamenti (da ultimo “riscoperti” dalla stessa Corte costituzionale), i tempi di discussione contingentati, mostrano come il fine di tale procedimento sia quello di stabilizzare gli effetti giuridici – eventualmente derogatori di discipline generali – già prodottisi all’interno dell’ordinamento giuridico (mentre nel caso di specie, come in quasi tutti i più recenti decreti-legge, la disciplina, sebbene sia entrata in vigore, non produce nell’immediatezza alcun effetto giuridico apprezzabile, poiché condizionata da termini sospensivi dovuti alla complessità delle innovazioni che pongono in essere nell’ordinamento).

260, 577, 659, 807, 891, 946, 966, ed ovviamente 1118) in quel momento sottoposte al suo esame e che fosse adottato come testo base per il seguito dell'esame<sup>8</sup>.

Adottata tale decisione (sulla quale, dai resoconti sommari, non è chiaro se sia intervenuto un voto od un semplice accordo informale in seno al collegio<sup>9</sup>), la stessa Commissione procedette poi, in ossequio ai ritmi serrati della conversione dei decreti-legge, ad approvare seduta stante la proposta di parere favorevole, avanzata dal relatore (lo stesso del DDL AS n. 1118), sulla sussistenza dei presupposti costituzionali del decreto in parola.

Ebbene a prescindere da qualsiasi valutazione circa l'effettiva incisività del sindacato parlamentare sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza<sup>10</sup>, occorre notare come la decisione della Commissione senatoriale di operare una "congiunzione", *ratione obiecti*, di atti per i quali erano previsti modelli procedurali del tutto differenti, sebbene possa sembrare di mera organizzazione dei lavori, non sia invece priva di significative conseguenze giuridiche.

Tale *traslatio* dal procedimento legislativo ordinario a quello di conversione di un decreto-legge, stanti le rispettive differenze strutturali e funzionali, ha infatti determinato, da un lato la compressione dei tempi per il dibattito sul merito di una disciplina (già) posta dal Governo, e dall'altro la sottoposizione degli interventi emendativi ad uno scrutinio di ammissibilità ben più stretto di quello normalmente utilizzato<sup>11</sup>.

Su quest'ultimo punto conviene, poi, soffermarsi con più attenzione: in questo particolare frangente, il vincolo dell'omogeneità degli emendamenti al contenuto del decreto-legge, lungi dal costituire un argine a interventi emendativi che snaturino la portata "straordinaria" (e l'originale *ratio* "emergenziale"<sup>12</sup>) del decreto, diviene strumento per coartare la volontà parlamentare in ordine ad una disciplina di chiaro carattere ordinamentale<sup>13</sup>.

Il Governo, dunque, non solo ha impedito un dibattito ampio e approfondito su una materia molto delicata, ma, facendo confluire nel Decreto-legge n. 149/2013 un testo sul quale si era pronunciata solo la Camera dei deputati, ha inibito al Senato di partecipare, liberamente e senza peculiari vincoli di natura procedurale, alla formazione del medesimo.

Se poi si aggiunge a tale quadro la possibile posizione della fiducia da parte dell'esecutivo su un altrettanto possibile 'maxi-emendamento'<sup>14</sup>, diviene evidente come il decreto-legge non sia più solo "un disegno di legge rinforzato"<sup>15</sup>, ma uno strumento in mano al Governo per l'orientamento e il controllo delle dinamiche parlamentari, se non di vera e propria distorsione della funzione legislativa.

<sup>8</sup> Cfr. resoconto stenografico n. 83 della seduta del 7 gennaio 2014 della I<sup>a</sup> Commissione del Senato, leggendo il quale non si capisce, poi, quale tipo di esame dovesse essere proseguito (quello ordinario, o quello di conversione che, in tal caso, doveva ancora iniziare).

<sup>9</sup> Il resoconto citato riporta un generico "la Commissione conviene" in ordine a tale circostanza.

<sup>10</sup> Sebbene, infatti, la sede e gli strumenti propri di tale controllo non siano paragonabili (per natura e funzioni) con quelli a disposizione della Corte costituzionale, il sindacato parlamentare sulle cc.dd. pregiudiziali di costituzionalità, per come materialmente condotto finora, non sembra opporre alcun serio argine alla prassi abusiva di cui si dirà nel testo;

<sup>11</sup> Il riferimento è al vincolo dell'omogeneità degli emendamenti al testo del decreto-legge da convertire. In dottrina, peraltro, si discute su come debba essere intesa tale omogeneità, se in senso materiale o teleologico. Tra i sostenitori della dimensione teleologica di tale criterio cfr. LUPO N., *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Rassegna Astrid*, n. 153 (4/2012), 15 ss; nonché CELOTTO A., *L'abuso del decreto-legge*, vol. I, Padova 1997, 458 ss. Su posizioni opposte cfr., invece, SORRENTINO F. e CAPORALI G., voce *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. IX, Torino, 1994, 120 s., nonché v. SORRENTINO F., *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società*, 1974, p. 507 s., i quali negano la legittimità costituzionale di decreti-legge dal contenuto estremamente ampio (materialmente disomogeneo) quali i decreti c.d. "omnibus".

<sup>12</sup> Sul punto cfr. la raffinata ricostruzione di ESPOSITO C., voce *Decreto-legge*, cit., 835, il quale, antevendo possibili distorsioni in ordine all'utilizzo della decretazione d'urgenza (poi puntualmente avveratesi), sottolineava come "la necessità del provvedimento del Governo non può essere soggettiva (o sussistere solo perchè il Governo vuol raggiungere un fine e non ha altro mezzo a ciò che adottare un provvedimento di necessità ed urgenza), ma deve essere obiettiva".

<sup>13</sup> Per dare un'idea il carattere ordinamentale della disciplina in esame era stato esplicitamente richiamato nella stessa relazione tecnica che ha accompagnato (in un momento successivo alla sua presentazione) il primo disegno di legge AC 1154.

<sup>14</sup> Eventualità, quella del voto di fiducia, tutt'altro che remota, visto il ricorso massiccio che se ne è fatto già nella XVI<sup>a</sup> legislatura (sul quale v. i dati riportati da PICCIRILLI G. - CIMINO B. - MORETTINI S., *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in Duilio L. (a cura di), *Politica della legislazione*, oltre la crisi, Bologna, 2013, 54ss); sulle conseguenze derivanti dall'impiego di tale strumento v. le lucide osservazioni di MANETTI M., *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3 del 2012, 5, per la quale "poco importa se i maxi-emendamenti, anziché riprodurre tale e quale l'originario progetto governativo, accolgano tutti o alcuni degli emendamenti proposti da altri soggetti, non necessariamente appartenenti alla maggioranza. Conta il fatto che la "sintesi politica" non scaturisce dalla progressione dell'attività delle Camere, scandita attraverso il succedersi dei dibattiti e poi delle votazioni, ma resta affidata alla soggettiva e opaca valutazione del Governo".

<sup>15</sup> In tali termini, v. CELOTTO A., *Carlo Esposito, le condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti e il sindacato sui presupposti del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 2, 2008, ora in *Problemi sul decreto-legge*, Napoli, 2009, 121, per il quale il decreto-legge è ormai

Calato, dunque, il Decreto-legge n. 149/2013 nel più ampio contesto testé delineato, è possibile cogliere, da un lato l'evoluzione che negli ultimi anni sta subendo questo tipo di fonte, e dall'altro i rischi (e le conseguenze) connessi ad un simile, improprio, utilizzo.

Sotto quest'ultimo profilo, appare chiaro come il Governo sia sempre più attratto non tanto dall'immediata efficacia dell'atto-decreto, quanto dalla speditezza e dalla strategica 'rigidità' del relativo procedimento di conversione, il quale, posti i tempi serrati e gli stretti limiti di ammissibilità degli emendamenti, è in grado di assicurare il rapido consolidamento di interventi normativi anche di vasta portata e a vocazione ordinamentale (quale è proprio il DL n. 149 del 2013)<sup>16</sup>.

Non è un caso, quindi, che, in tema di decretazione d'urgenza, il baricentro del controllo da parte degli organi di garanzia (e di 'difesa'<sup>17</sup>) della Costituzione si sia negli ultimi anni concentrato sulla validità del procedimento di conversione dei decreti (più che sulla validità di questi, in sé considerati), poiché è proprio su quel terreno che si gioca la partita più importante: quella per la sopravvivenza del Parlamento<sup>18</sup>.

### **3. L'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti ai sensi del Decreto-legge n. 149 del 2013: in particolare i criteri per l'ammissione dei soggetti politici al finanziamento privato**

Con riferimento al merito delle scelte operate con il Decreto-legge n. 149/2013, le presenti riflessioni, come detto, non mirano a fornire un quadro sinottico dell'impianto normativo, bensì si limiteranno a richiamare l'attenzione su un particolare aspetto di criticità della disciplina in esame: quello riguardante i requisiti che i partiti devono possedere per poter accedere alle risorse finanziarie di cui agli artt. 11 e 12 del Decreto in parola.

---

divenuto "un disegno di legge rinforzato"; quest'ultima espressione (ed il fenomeno ad essa connesso) era stato perspicacemente colto da PREDIERI A., *Il Governo colegislatore*, in PREDIERI A. – CAZZOLA F. – PRILLA G. (a cura di), *Il Decreto-Legge tra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, 7ss.

<sup>16</sup> Cfr. sul punto le analoghe considerazioni di ZACCARIA R., *L'uso delle fonti normative tra governo e parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)*, in *Giur. cost.*, 2010, 4076, per per il quale il vero incentivo all'utilizzo del decreto-legge sia (non solo il fattore tempo quanto) il carattere rinforzato del relativo procedimento di conversione. Per una sommaria analisi di questa tendenza nella XVI<sup>a</sup> legislatura si v., volendo, FRANCAVIGLIA M., *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, NONCHÉ LAZE M., *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, entrambi in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2012; per carattere "ordinamentale" delle normative, sempre più di frequente, contenute nei decreti-legge, si intende la capacità delle stesse di innovare in modo radicale interi settori dell'ordinamento giuridico nei quali intervengono, modificandone o, come nel caso di specie, sostituendone del tutto i principi generali con altri di diverso segno.

<sup>17</sup> Il termine è stato recentemente recuperato da LUCIANI M., *La parabola della presidenza della repubblica*, Relazione al Congresso Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio e prospettive, Perugia, 8-9 novembre, ora in *Rivista AIC*, fasc. 1/2014, 5, per il quale la funzione di 'difesa' della Costituzione "va ben distinta da quella di garanzia. La seconda spetta alla Corte costituzionale, mentre la prima, che compete al Presidente, si esercita in forme ben diverse. Il Presidente, infatti, [...] deve difendere le regole e i valori costituzionali attraverso un'opera di stabilizzazione istituzionale e di promozione dell'unificazione nazionale, secondo il modello che la stessa Costituzione sintetizza conferendogli – rispettivamente – la qualità di capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale. Quest'opera solo in parte si snoda attraverso atti tipologicamente determinati e in buona misura si concretizza in attività che non hanno una forma chiaramente predefinita".

<sup>18</sup> In tal senso cfr. l'approfondita analisi di CALVANO R., *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, Relazione presentata all'incontro "L'uso dei poteri normativi da parte del governo Monti – un bilancio. Seminario del 9 maggio 2013", Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza", ora in Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2013, per la quale "si denuncia agli osservatori in modo ormai palese la funzione meramente ancillare svolta dalle Camere"; analoghe considerazioni in ordine alla crisi che sta vivendo l'istituzione parlamentare possono essere riscontrate nelle dense pagine di Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 19 ss.

In particolare, ad una lettura coordinata dei commi 1 e 2 dell'art. 10 del decreto citato<sup>19</sup>, emerge chiaramente il dato per il quale i partiti di modeste dimensioni, o con propri eletti nei Consigli regionali ma non in Parlamento<sup>20</sup>, sono esclusi dalla ripartizione delle risorse derivanti dal gettito del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (di cui all'art. 12 decreto cit.).

Per essere ammessi a tale ripartizione, in base a quanto disposto dal decreto in esame, un partito deve essere, infatti, in possesso di almeno uno dei seguenti tre requisiti<sup>21</sup>: 1) aver conseguito nell'ultima consultazione elettorale 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'Italia (ex art. 10, comma 1, lett. b), decreto cit.); 2) essere un soggetto politico cui dichiararsi di fare riferimento un gruppo parlamentare regolarmente costituito in entrambe le Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti (ex art. 10, comma 2, lett. a) decreto cit.); 3) aver depositato congiuntamente il contrassegno di lista e partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati in occasione del rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano riportando almeno un candidato eletto (ex art. 10, comma 2, lett. b) decreto cit.)<sup>22</sup>.

La *ratio* sottesa alle disposizioni appena richiamate è chiara, ma gli esiti di un simile assetto normativo appaiono alquanto discutibili: da un lato, è evidente il tentativo di escludere forze politiche di modesto peso elettorale (anche se, magari, presenti in organi rappresentativi regionali, oppure presenti alla Camera e al Senato, ma in numero insufficiente per la formazione di un gruppo parlamentare<sup>23</sup>) dalla partecipazione alle risorse derivanti dal gettito del c.d. "2per1000"; dall'altro, gli esiti opinabili consistono proprio nell'impedire a determinati soggetti politici di partecipare alla ripartizione di risorse il cui ammontare potrebbe essere costituito anche dalle destinazioni operate da propri sostenitori; destinazioni, dunque, che andrebbero a beneficio di altre forze politiche.

---

<sup>19</sup> L'art. 10 (Partiti ammessi alla contribuzione volontaria agevolata, nonché limiti alla contribuzione volontaria), commi 1 e 2, così recita:

1. A decorrere dall'anno 2014, i partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 possono essere ammessi, a richiesta:

a) al finanziamento privato in regime fiscale agevolato di cui all'articolo 11, qualora abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo, anche ove integrato con il nome di un candidato, alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero abbiano presentato nella medesima consultazione elettorale candidati in almeno tre circoscrizioni per le 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;

b) alla ripartizione annuale delle risorse di cui all'articolo 12, qualora abbiano 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'Italia.

2. Possono altresì essere ammessi, a richiesta, ai benefici di cui gli articoli 11 e 12 del presente decreto anche i partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4:

a) cui dichiararsi di fare riferimento un gruppo parlamentare regolarmente costituito in entrambe le Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti;

b) che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno di lista e partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati in occasione del rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano riportando almeno un candidato eletto, sempreché si tratti di partiti politici che risultino iscritti nel registro di cui all'articolo 4 antecedentemente alla data del deposito del contrassegno.

<sup>20</sup> Ovvero eletti in numero inferiore a quello necessario per la costituzione di un gruppo parlamentare in entrambi i rami del Parlamento.

<sup>21</sup> Oltre, ovviamente, al pre-requisito generale della registrazione in un apposito registro al quale possono accedere tutti i soggetti politici il cui statuto sia conforme, previa verifica di apposita commissione parlamentare, ai requisiti di cui all'art. 4 del decreto citato.

<sup>22</sup> Tale requisito, incentivando chiaramente la formazione di coalizioni elettorali, non sembrerebbe infatti consentire l'accesso al finanziamento a quei soggetti politici che hanno concorso nelle elezioni (delle assemblee parlamentari, del parlamento europeo, dei consigli regionali o delle province autonome) in modo autonomo e indipendente, pur ottenendo l'elezione di un proprio candidato nelle assemblee citate. L'assenza di un riferimento alle assemblee regionali nella lett. b dell'art. 10, comma 1, e l'esclusivo riferimento a partiti che abbiano partecipato a consultazioni elettorali 'in forma aggregata' di cui alla lett. b dell'art. 10, comma 2, determinano, infatti, un combinato disposto per il quale un partito che si è presentato in tutte le consultazioni elettorali in modo autonomo (ottenendo un numero esiguo di eletti a livello nazionale) è escluso dall'accesso alle forme di finanziamento previste dal decreto in parola.

<sup>23</sup> Ovvero almeno venti deputati per la Camera (ex art. 14, comma 1, r.C.) e dieci senatori al Senato (ex art. 14, comma 4, r.S.); sotto altro aspetto, invece, la stessa previsione, quale uno dei requisiti per l'accesso a tali risorse, di un collegamento tra il partito che aspira al finanziamento ed un gruppo parlamentare (si noti, sia alla Camera che al Senato), non necessariamente risolve il problema del frazionismo interno alle Camere, ma anzi rischia di acuirlo (sia all'interno che all'esterno dell'istituzione parlamentare).

L'incongruenza diviene, poi, ancor più marcata se si pone mente al fatto che una simile disciplina incentiverebbe il proliferare di unioni elettorali "di comodo", predisposte all'unico fine di accedere a tale forma di finanziamento, mentre chi concorre alle elezioni in modo autonomo (magari per ragioni di coerenza e correttezza nei confronti del proprio elettorato) sarebbe escluso da tali benefici.

Tale meccanismo rasenta, infine, l'ingiustizia se si riflette sulla circostanza per la quale lo stesso strumento del c.d. "2x1000" rischia, come è stato avvertito dalla dottrina più attenta, di creare "partiti di tipo censitario", distorcendo così il rapporto tra rappresentatività di un partito politico ed entità dei mezzi a disposizione di quest'ultimo (ed, in ultima analisi, a disposizione dei cittadini)<sup>24</sup>.

#### **4. Finanziamento "distorto" della politica e abuso della decretazione d'urgenza: la prescrittività della Costituzione alla prova del Decreto-legge n. 149 del 2013**

Alla luce di quanto appena esposto, vale la pena, dunque, chiedersi se il merito ed il metodo, con i quali si è inteso gestire il delicato tema del finanziamento dei partiti, siano compatibili con quanto previsto dalla nostra Costituzione.

Con specifico riguardo al merito, occorre premettere che analizzare una disciplina - specie se di carattere generale - posta da un decreto-legge ancora da convertire equivale a formulare delle riflessioni, ad un tempo, *de iure condito et de iure condendo*: nel procedimento di conversione in legge, ben potrebbe accadere, che differenti soluzioni trovino posto all'interno del tessuto normativo del decreto, cambiando così i dati positivi in nostro possesso. Al contrario, in ordine al metodo impiegato per intervenire su una materia così delicata, è possibile avanzare qualche critica più concreta e non transeunte.

Iniziando dalle questioni di merito, le poche disposizioni esaminate nel paragrafo precedente non possono non destare qualche seria perplessità in ordine alla loro legittimità costituzionale.

Ora, anche a voler tacere dell'ampio dibattito costituzionalistico sul tema del finanziamento dei partiti e delle remore in esso emerse in ordine ad una sua totale privatizzazione<sup>25</sup>, le scelte operate dal decreto-legge in parola, e qui esaminate, sembrano porsi in netto contrasto sia con l'art. 49 cost. che con il secondo comma dell'art. 3 cost.

Se si pone attenzione al fatto che, ex art. 49 cost., sono *i cittadini* - e non i partiti - a concorrere, in modo libero ed eguale, per la determinazione della politica nazionale, la scelta di ancorare - senza alcun correttivo - l'entità delle risorse a disposizione dei partiti alle capacità economiche di coloro che se ne servono per partecipare alla vita democratica del Paese appare costituzionalmente illegittima<sup>26</sup>.

Ciò che si è, forse, perso di vista nella vicenda *de qua* è che il partito politico, per come configurato nella Costituzione, non è un soggetto 'sovraordinato' ai cittadini, ma, al contrario, è lo strumento principale di partecipazione politica a disposizione di questi ultimi<sup>27</sup>.

Ogni tipo di squilibrio nell'accesso da parte di tutti i soggetti politici a risorse economiche si rifletterebbe, dunque, in uno squilibrio fra gli stessi cittadini, impedendo "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (ex art. 3, comma 2, cost.).

<sup>24</sup> In tali termini si è espresso SORRENTINO F., resoconto stenografico della seduta della 1ª Commissione della Camera dei deputati del 26 giugno 2013, Audizione nell'ambito di indagine conoscitiva, 15ss, il quale ha sottolineato come sia "evidente che il due per mille di un grosso contribuente vale molto più del due per mille di mille piccoli contribuenti".

<sup>25</sup> Sul quale v. il quadro offerto da AMATO G., *Note sul finanziamento della politica*, disponibile sul sito ufficiale della Camera, luglio 2012, 4ss, per il quale "non esiste ordinamento realmente democratico che non preveda un accettabile finanziamento pubblico del momento elettorale come garanzia minima di uguaglianza delle chances di partecipazione di tutti alla vita politica"; su posizioni analoghe cfr. anche le indicazioni fornite da SORRENTINO F., audizione cit., per il quale il partito è "strumento di partecipazione politica dei cittadini in vista di quello che la Costituzione indica come determinazione della politica nazionale. L'esigenza è di rendere questo strumento funzionale, aperto a quanti vi si riconoscono, per assicurare condizioni di eguaglianza tra tutti i partiti e tutti coloro che aderiscono ai diversi partiti. Ecco perché il finanziamento pubblico dei partiti diventa [...] un elemento ineliminabile del sistema politico delineato dalla Costituzione".

<sup>26</sup> Sul punto cfr. le pagine classiche, più che mai attuali, di ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 228 ss, per il quale l'art. 49 cost., "facendo dei partiti il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere, lo strumento attraverso cui i cittadini possono influire sulle decisioni dei governanti [...], attribuisce ai partiti una funzione basilare nella vita della nostra democrazia rappresentativa"; secondo l'insigne Maestro tale impostazione finisce per aprire la via "a sempre più intense forme di partecipazione dei partiti alla vita statale", restando precluso al legislatore di mutare "gli istituti esistenti in modo che ne resti minorata o addirittura eliminata la partecipazione già in atto".

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost. n. 120/2009, nella quale la Corte ha avuto modo di precisare che "i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile".

Ulteriore problema posto dalla disciplina in esame è, poi, quello della sua compatibilità con il principio del pluralismo politico<sup>28</sup>. A tal riguardo, l'idea, che traspare in controluce dalla norme del Decreto-legge n. 149/2013, di escludere dall'accesso alle risorse derivanti dai contributi dei cittadini soggetti politici di modeste dimensioni (ovvero di carattere esclusivamente locale/regionale) non può che lasciare interdetti: se, in questo momento storico, abbiamo bisogno di maggiore 'unità' (o, per dirla con Rudolf Smend, di integrazione), questa deve passare, come è stato recentemente avvertito<sup>29</sup>, per un Parlamento che sia realmente rappresentativo delle istanze presenti nel Paese e che, dunque, sia realmente 'istituzione del pluralismo'. Rispetto a tale tipo di unità, l'aggregazione delle forze politiche etero indotta da basse finalità "di cassa" (quale emerge dall'art. 10, comma 2, lett. b) del Decreto in parola) rappresenta, forse, un rimedio peggiore del male.

Passando invece alle questioni di 'metodo', inerenti alle modalità con le quali si è inteso intervenire, i dubbi circa la legittimità costituzionale del Decreto-legge n. 149 del 2013 sono ancora maggiori.

In via preliminare, si osserva che un intervento normativo così completo ed organico non solo sul sistema di finanziamento dei partiti, ma anche sulla loro organizzazione interna è necessariamente coperto dalla riserva di assemblea di cui all'art. 74, comma 4, cost., trattandosi di oggetti che rientrano chiaramente nella nozione di materia costituzionale<sup>30</sup>.

Non solo. Il decreto-legge in esame (e più in generale la stessa decretazione d'urgenza nella XVII<sup>a</sup> legislatura) sembra sia andato ben al di là dello stesso perimetro giuridico posto dall'art. 77 cost. e precisato dalla più recente giurisprudenza costituzionale<sup>31</sup>.

Nel caso di specie tale assunto, non solo è provato dalla cangiante e ondivaga formulazione dei presupposti di necessità ed urgenza (i quali, come si può verificare, *per tabulas*, cambiano in ogni sede, denunciando così la loro stessa inconsistenza), ma trova riscontro anche nel carattere marcatamente ordinamentale delle norme contenute nel provvedimento in parola.

A dispetto di quelle ricostruzioni teoriche che del decreto-legge hanno - da sempre - sottolineato il carattere provvedimentale (ed emergenziale)<sup>32</sup>, la prassi ha visto, infatti, un utilizzo della decretazione d'urgenza sempre più disinvolto e pervasivo, fino al suo impiego per il varo imponenti discipline di carattere generale, proprio come nel caso in esame.

Occorre allora domandarsi se, in un'ottica di contenimento di una simile deriva, non sia il caso di valorizzare il canone, indicato in tempi recenti dalla dottrina più avvertita<sup>33</sup>, della 'straordinarietà' quale - ulteriore - criterio ricostruttivo dell'istituto della decretazione d'urgenza.

---

<sup>28</sup> Sul punto v. le considerazioni di AMATO G., *Note*, op. cit., 11 ss, per il quale "il finanziamento pubblico della politica è posto in essere in quanto è funzione, garanzia e strumento del mantenimento di un ordinamento pluralistico, e dunque democratico, ossia rappresentativo di quei valori e principi fondanti sui quali poggiano costituzionalmente i nostri ordinamenti. Ne consegue che il finanziamento diviene intrinsecamente il mezzo, il trait d'union indispensabile per garantire, in un contesto liberaldemocratico, non soltanto un pluralismo che consenta a tutti i cittadini di poter partecipare al governo della comunità ma anche la possibilità che la naturale competizione politica possa essere regolata secondo principi e standards normativamente uguali e certi; dunque, trasparenti, misurabili, giustiziabili"; sul punto, *mutatis mutandis* (ma in modo del tutto conseguente a questa impostazione), la stessa Corte costituzionale ha, peraltro, avuto modo di precisare che gli stessi gruppi parlamentari "in quanto principale modo di organizzazione delle forze politiche in Parlamento rappresentano il riflesso istituzionale del pluralismo politico" (cfr. Corte cost. 298 del 2004).

<sup>29</sup> v. la penetrante analisi di LUCIANI M., *La parabola*, op. cit., per il quale "nel modello di integrazione che è il nostro sono proprio le istituzioni della rappresentanza a costituire il luogo privilegiato di quel confronto pluralistico grazie al quale si presume che l'unità possa essere distillata", aggiungendo poi che "nel nostro modello di integrazione l'elemento davvero essenziale è l'attivazione dei meccanismi di costruzione degli elementi "materiali" dell'unità: sono le politiche pubbliche che, assegnando diritti e doveri, generano i fenomeni inclusivi".

<sup>30</sup> Un 'ostacolo', che il Governo avrebbe dovuto avvertire immediatamente, dandone debito conto nel preambolo del decreto stesso (quanto meno per giustificare l'inesistenza). È, poi, appena il caso di ricordare che nella sentenza n. 171 del 2007 la stessa Corte costituzionale aveva individuato (sebbene non utilizzato), oltre all'eterogeneità dei decreti-legge, altre due figure sintomatiche (o criteri) attraverso cui identificare un eccesso di potere legislativo: l'assenza di motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti e la non suscettibilità della materia ad essere regolata con decreto-legge.

<sup>31</sup> Per un quadro sinottico sulla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza cfr. la ricostruzione offerta da LUCIANI M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1155 e ss, nonché v. i preziosi spunti forniti più recentemente da MANETTI M., *La via maestra*, op. cit., 4 ss..

<sup>32</sup> Il riferimento è, ovviamente, alle pagine ormai classiche di ESPOSITO C., voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1962, 848 ss; nonché cfr. più recentemente SORRENTINO F. e CAPORALI G., voce *Legge*, op. cit., 120 s..

<sup>33</sup> La tesi è stata argomentata da LUCIANI M., *Atti normativi*, op. cit., 1158 ss, il quale, ritenendo non dirimente il criterio della omogeneità del decreto (poiché "non ha molto a che vedere con la carenza dei presupposti"), ha sottolineato la necessità di una maggiore valorizzazione del precetto della straordinarietà, inteso come " tratto caratteristico generale dell'istituto della decretazione d'urgenza", ed in base al quale tale decretazione "non può essere uno strumento ordinario di normazione primaria".

Secondo questa teoria, la 'straordinarietà' dei casi di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 cost. starebbe proprio ad indicare non solo l'eccezionalità dell'evento che ha giustificato l'adozione del decreto-legge, ma anche la portata speciale (se non derogatoria) della disciplina in esso contenuta.

In effetti, tale interpretazione del dettato costituzionale avrebbe due indiscutibili pregi: da un lato quello di assegnare uno specifico e concreto significato normativo ad un aggettivo altrimenti ridondante, e dall'altro quello di vincolare il Governo ad adottare decreti-legge aventi un contenuto normativo "straordinario" rispetto alle discipline "ordinarie", e dunque circoscritto alle esigenze che hanno imposto la sua adozione<sup>34</sup>, con l'ulteriore conseguenza che l'eventuale violazione di tale canone finirebbe per riflettersi, in coerenza con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, anche sulla successiva fase di conversione quale vizio *in procedendo*<sup>35</sup>.

In tal modo sarebbe possibile intercettare e limitare la più recente - aberrante - prassi in materia di decretazione d'urgenza, la quale vede l'adozione di provvedimenti volti ad innovare notevoli porzioni dell'ordinamento giuridico (e, di conseguenza, ad imprimere cambiamenti radicali anche sul piano dei principi generali di quest'ultimo), estromettendo di fatto da tali processi decisionali le Camere<sup>36</sup>.

Tale prassi, dunque, non sembra più tendere (soltanto) verso il potenziamento del ruolo e degli strumenti normativi del Governo, ma è ormai in grado di incidere (in modo diretto e negativo) sul concreto esercizio della potestà legislativa da parte delle Camere. In altre parole, il decreto-legge non è più solo, per dirla con Carl Schmitt, un atto di 'legislazione motorizzata', ma uno strumento per mezzo del quale il Governo interferisce in modo pesante sui lavori parlamentari (di natura legislativa) e sulle procedure a questi annessi.

A fronte di ciò, sia chiaro, è bene non illudersi: gli organi di garanzia costituzionale (e gli strumenti a loro disposizione) possono, sì, limitare tali tendenze, ma non possono certamente arrestarle del tutto. Il sindacato della Corte costituzionale sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, come quello sul procedimento di conversione (ovvero sull'omogeneità degli emendamenti), ben potrebbero stringersi in modo ulteriore - e ci si auspica che sia così - ma i fatti ci dimostrano come tutto ciò non sia sufficiente. Essenziale è, infatti, che lo stesso Parlamento recuperi spazi di autonomia decisionale rispetto al Governo e s'imponga a quest'ultimo quale esclusivo titolare della funzione legislativa ordinaria (ovviamente nell'ambito delle competenze riservate allo Stato)<sup>37</sup>.

Al contrario, il decreto-legge n. 149/2013, per le sue modalità di adozione e di conversione, ci consegna l'immagine di un Parlamento che non solo è divenuto una mera sede di ratifica di normative decise 'altrove', ma non è più padrone neanche di quelle che al momento sta elaborando.

Un quadro desolante, quello fornito dalla vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti, il quale purtroppo ci impone di interrogarci sull'attuale grado di prescrittività della Costituzione repubblicana, ma ancora di più sul labile confine che, a volte, separa l'inattuazione di una singola norma costituzionale e la rottura della Costituzione stessa<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Si profilerebbe dunque all'orizzonte la possibilità, sempre più concreta, che il sindacato della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza sia collocabile "nei ristretti margini dell'eccesso di potere legislativo" secondo quanto soggiunto da Sorrentino F., *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione*, cit., 1677, per il quale vi è tale eccesso ogni qualvolta sia riscontrabile "la mancanza evidente del caso straordinario di necessità e di urgenza posto a fondamento del decreto ovvero la palese contraddizione tra l'ipotizzata urgente necessità e il contenuto dispositivo del provvedimento adottato". In senso contrario cfr. SCACCIA G., *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 1999, 387 ss.

<sup>35</sup> Il riferimento, ovviamente, è alle sentenze della Corte costituzionale nn. 171 del 2007 e 128 del 2008; in dottrina cfr. l'analisi del primo dei due precedenti citati offerta da Sorrentino F., *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione*, op. cit., 1679 ss.

<sup>36</sup> Si segnala ad esempio l'intervento di ricapitalizzazione, mediante utilizzo di riserve statutarie, della Banca d'Italia attuato tramite il Decreto-legge (e relativa legge di conversione) n. 133/2013; per un'analisi delle iperboli normative e costituzionali insite nel decreto citato v. l'approfondita analisi di ESPOSITO M., *Bankitalia/Quote e oro, i pasticci ancora irrisolti della privatizzazione*, disponibile sul sito *ilsussidiario.net*.

<sup>37</sup> Su tale posizione v. LUCIANI M., *Atti normativi e rapporti*, op. cit., 11622 ss, per il quale è "soprattutto al Parlamento, dunque, che spetta far valere i limiti del decreto legge e salvaguardare, in una con la titolarità assegnatagli dall'art. 70 Cost., anche l'esercizio concreto della funzione legislativa, esercitando con maggiore fermezza il potere di controllo della costituzionalità dei decreti legge".

<sup>38</sup> Su tali categorie cfr. il recente, denso, contributo di LUCIANI M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1 del 2013, 5 (e dottrina ivi citata), il quale da un lato, riprendendo la distinzione di Georg Jellinek tra 'revisione e trasformazione costituzionale', ritiene la rottura costituzionale "il fenomeno generale della consapevole rimozione della forza normativa di alcune disposizioni della costituzione da parte delle istituzioni di governo dell'ordinamento, perpetrata onde perseguire una finalità politica ritenuta più "alta" ", mentre dall'altro, legando il concetto della inattuazione costituzionale alla dicotomia validità/effettività, osserva come "mentre la validità dell'ordinamento può dirsi legata alla sua effettività, [...] non accade lo stesso per la validità delle singole norme, che resta del tutto sganciata dall'effettività"; su quest'ultimo aspetto cfr. la posizione parzialmente differente di Kelsen H., *Reine Rechtslehre*, 1960, pp. 218-219. Traduzione italiana di Mario G. Losano: *La dottrina pura del diritto*, 1966, pp. 242,

---

per il quale “l’efficacia (*Wirksamkeit*) dell’ordinamento giuridico come totalità (*in toto*) e l’efficacia di una singola norma giuridica sono condizione di validità (*Geltung*) [...] nel senso che un ordinamento giuridico, considerato come totalità, ed una singola norma giuridica non possono più considerarsi validi [*gultig*] se cessano di essere efficaci”; sulla dicotomia, ancora centrale nel diritto, ‘validità/effettività’ cfr l’analisi di COLLOCA S., *Il rapporto tra validità ed efficacia nel principio di effettività*, in *Metabasis.it – Rivista internazionale di filosofia on-line*, n. 11/2011.