

Autonomia privata, partiti politici e finanziamento, tra Messico e Europa

SUP-RAP-758/2017

1. In questa decisione, la Sala Superiore del TEPJF si occupa della disciplina dei residui del finanziamento pubblico per attività sia ordinarie che specifiche. In particolare, si stabilisce che a partire dal 2018 i partiti politici debbono restituire allo Stato quanto del finanziamento pubblico assegnato per attività ordinarie e specifiche non sia stato utilizzato o verificato, anche quando l'INE non sia riuscito a ottenere il suddetto rimborso.

I partiti politici, infatti, sono vincolati dai principi pubblicistici fiscali e sul bilancio, in quanto l'ordinamento giuridico messicano li definisce come entità di interesse pubblico, il cui scopo è promuovere la partecipazione delle persone alla vita democratica, contribuire all'integrazione della rappresentanza nazionale e rendere possibile l'accesso dei cittadini all'esercizio del potere pubblico (art. 41, Costituzione messicana). Per questo motivo, le risorse derivate dal finanziamento pubblico dei partiti sono disciplinate dai principi che regolano la spesa pubblica, come quelli di economia, razionalità e annualità del bilancio. Tra questi principi, vi è quello secondo cui gli esecutori di spesa, come appunto i partiti politici, hanno l'obbligo di effettuare il rimborso del residuo. La mancata restituzione del residuo consentirebbe ai partiti di utilizzare tali risorse per scopi diversi da quelli normativamente previsti, venendo a ledere il principio di trasparenza di bilancio.

Il TEPJF ha ordinato all'INE di stabilire delle linee guida che regolino le procedure per il calcolo, la determinazione, i termini e le modalità per la restituzione dei residui non spesi del finanziamento pubblico.

La decisione si pone come naturale evoluzione e attuazione dei principi contenuti nell'art. 41 della Costituzione messicana che, nella versione successiva al 2014, stabilisce, tra l'altro, che "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden". Trattandosi di enti pubblici, ad essi sono attribuite funzioni pubbliche e sono tenuti al rispetto dei principi e delle regole di organizzazione e funzionamento dei pubblici poteri. L'intervento della legge sull'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti è pertanto ampiamente giustificata su base costituzionale. Anzi, come dimostra l'ordine dato dal Tribunale all'INE, vi è un preciso obbligo costituzionale di regolazione della materia.

Di conseguenza, risulta pienamente ragionevole che i principi di finanza pubblica applicabili ai soggetti di diritto pubblico, siano vincolanti anche per i partiti politici. Tra questi vincoli, la Sala Superiore, ci ricorda che esiste anche quello della restituzione dei denari residui e, in mancanza di una specifica disciplina legale, evidenzia la necessità di elaborarla.

L'intervento del diritto e dunque dello Stato all'interno dei partiti in Messico è richiesto – e non meramente giustificato – dalla loro natura pubblicistica, che impone al legislatore di regolare nei dettagli il fenomeno partitico, così da rispettare il principio di legalità e lo Stato di diritto, cioè in modo da fondare e regolare con legge ogni manifestazione di poteri e funzioni pubbliche.

2. Questa decisione mostra chiaramente uno dei caratteri più significativi del sistema dei partiti messicano che lo distingue nettamente da quello dei paesi Europei. In questi ultimi, infatti, i partiti politici sono comunemente ritenuti soggetti privati, sebbene talvolta risultino tributari di funzioni pubbliche. La ragione si trova sia nella volontà, di tradizione liberale, di tenere separata la sfera privata da quella pubblica, opponendosi in ciò ai sistemi socialisti presenti sul continente europeo fino al 1989, sia nella storica diffidenza europea verso una pubblicizzazione dei partiti derivante dalle disastrose esperienze fascista, franchista e nazista. Si intende dire, con ciò, non certo che in astratto tale qualificazione pubblicistica sia di per sé pericolosa, ma che la storia europea ha nei fatti impedito questo tipo di evoluzione.

Anche in quei paesi europei, come la Germania, nei quali si è dato rilievo costituzionale ai partiti fino a farne dei "soggetti costituzionali", introducendo una rigorosa e penetrante disciplina con la previsione di un'espressa riserva di legge (attuata con quasi vent'anni di ritardo), il principio fondamentale è quello della libertà dei partiti, intesa come "libertà dallo Stato" (Staatsfreiheit der Parteien) affermata dal Tribunale costituzionale federale tedesco fin dal 1966 (BVerfGE 20, 56 – Parteienfinanzierung I, sentenza del 19 luglio 1966).

Così anche la Costituzione spagnola del 1978 che dedica ai partiti politici l'art. 6, seguendo il tracciato della Legge fondamentale tedesca e ponendo un chiaro limite all'organizzazione e al funzionamento interno, sottoponendoli all'obbligo di democrazia interna, lo fa nella prospettiva di un'eccezione, costituzionalmente prevista e garantita da riserva di legge, alla libertà associativa dei singoli.

Pure l'Italia, con un'innovazione assoluta rispetto ai testi costituzionali dell'epoca, riconobbe il valore costituzionale dei partiti (art. 49, Costituzione italiana), ma pose al centro della garanzia costituzionale la libertà associativa dei singoli e non il partito in quanto tale.

3. Gli ordinamenti sovranazionali europei, Unione Europea e Consiglio d'Europa, si muovono in questa prospettiva.

Dagli articoli 10, comma 4, TUE; 224, TFUE; 11 e 12, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dal Regolamento n. 2014/1141 sui partiti e le fondazioni politiche europee si ricava senza ombra di dubbio che si tratti di fenomeni appartenenti alla sfera dell'autonomia privata e che le incursioni del diritto all'interno della loro organizzazione e funzionamento possano essere solo quelle strettamente necessarie a garantire trasparenza nella loro azione e nell'utilizzo di risorse pubbliche.

Il Consiglio d'Europa si muove in analoga prospettiva, riconducendo i partiti alla libertà di associazione di cui all'art. 11, CEDU. Dal Consiglio d'Europa sono prodotte moltissime regole internazionali di soft law, soprattutto ad opera della Commissione di Venezia. Tutte queste fonti sono concordi nel ricondurre all'autonomia dei privati il fenomeno partitico e dunque a garantirne anzitutto una libertà "dallo stato", giustificando l'incursione dello stesso solo quando il partito sceglie di richiedere benefici pubblici e nei rigorosi limiti della tutela della trasparenza, sia nel significato di contrasto alla corruzione sia in quello di arricchimento della fiducia dei cittadini nel sistema dei partiti: "In order to maintain and increase the confidence of citizens in their political systems, Council of Europe member states must adopt rules governing the financing of political parties and electoral campaigns" (PACE, Recommendation 1516 (2001)¹ Financing of political parties).

In questa prospettiva, due documenti della Commissione di Venezia (CDL-AD(2010)024, Guidelines On Political Party Regulation; CDL-AD(2009)021, Code Of Good Practice In The Field Of Political Parties) sono particolarmente significativi, dando ampio spazio alla disciplina del finanziamento. In essi si giunge a suggerire una rigorosa disciplina quanto alla trasparenza, alla rendicontazione e al monitoraggio, ma nulla che si avvicini alla prospettiva evidenziata dalla decisione in commento.

D'altronde, il profondo mutamento che sta subendo il sistema dei partiti in Europa e l'idea stessa di partito – l'Italia essendo un'ottima cartina di tornasole – dovrebbe spingere a considerare con estrema attenzione soluzioni alternative come quelle offerte dall'ordinamento messicano.

Mario Perini