

**ASTRID – Finanziamento della politica – gruppo coordinato da Cesare Pinelli**

## **Soldi pubblici e *Chancengleichheit*: il Tribunale Costituzionale tedesco precisa i criteri del finanziamento statale ai partiti**

**di Andrea De Petris<sup>1</sup>**

I giudici costituzionali tedeschi hanno decretato l'incostituzionalità della recente riforma del finanziamento pubblico ai partiti, che sarebbe dovuta entrare in vigore dal 1° gennaio 2005: in particolare, la deliberazione ha stabilito la mancata conformità del § 18 IV 3 della Legge sui Partiti (PartG) al generale principio di pari opportunità (*Chancengleichheit*), a cui il finanziamento pubblico si è invece sempre ispirato, per tutte le formazioni politiche impegnate nelle diverse competizioni elettorali.

La [sentenza 2 BvE 1/02 e 2 BvE 2/02 del 26/10/2004](#) accoglie il ricorso di due partiti con un seguito elettorale tradizionalmente molto esiguo, *DIE GRAUEN – Graue Panther*, facente capo principalmente a pensionati ed appartenenti alla terza età, e la *Ökologisch-Demokratische Partei*, movimento di orientamento prettamente ecologista: i ricorrenti lamentavano l'illegittimità del cd. "*Drei-Länder-Quorum*", la citata norma della Legge sui Partiti la quale stabilisce che i partiti che nelle ultime elezioni per il Bundestag e per il Parlamento Europeo abbiano raccolto meno dello 0,5% dei voti validamente espressi possano accedere al finanziamento pubblico solamente ove gli stessi partiti abbiano percepito nelle tre più recenti elezioni per il rinnovo di Parlamenti regionali almeno l'1%, o in una di esse almeno il 5% dei voti validamente espressi.

Nelle motivazioni della decisione si precisa come il diritto dei partiti alle pari opportunità nelle competizioni elettorali (sancito dal combinato disposto degli artt. 21 I e 3 I della Legge Fondamentale) sia in stretta connessione con i principi di generalità ed uguaglianza del voto, i quali vietano al Legislatore qualunque differenza di trattamento per le diverse forze partitiche

---

<sup>1</sup> assegnista di ricerca LUISS

in campo: pertanto, lo Stato non può alterare le condizioni oggettive della competizione politica.

Secondo i supremi giudici tedeschi, la riforma del § 18 IV 3 PartG in vigore dal 1 gennaio 2005 non corrisponde ai principi appena enunciati, in quanto determinerebbe una iniqua distribuzione dei finanziamenti pubblici tra i partiti, in particolare tra quelli che, come i ricorrenti, raccolgono solamente percentuali di consensi esigue nelle elezioni regionali, i quali subirebbero una continua discriminazione in termini di trattamento economico rispetto alle formazioni concorrenti più votate, capaci di raggiungere il citato *Drei-Länder-Quorum*. La disparità di trattamento riservata ai ricorrenti - consistente nel fatto che, a partire dal 1 gennaio 2005, i partiti rimasti al di sotto dello 0,5% delle preferenze nelle elezioni politiche ed europee possono accedere al finanziamento pubblico solo laddove raggiungano nelle ultime tre elezioni regionali l'1%, o in una di esse il 5% dei voti validi – è pertanto incompatibile con i principi costituzionali in materia.

Queste le argomentazioni specifiche apportate dalla Corte di Karlsruhe nella sentenza:

- 1) La partecipazione dei partiti “minori” alle elezioni regionali nelle Città-stato di Amburgo, Berlino e Brema allo scopo di raggiungere più facilmente il limite minimo dell'1% dei suffragi – ritenuta dal Legislatore un calcolo strategico finalizzato ad accedere al finanziamento pubblico – non sarebbe supportata dai risultati di tali consultazioni elettorali: il numero delle formazioni politiche di scarso seguito candidate alle elezioni regionali delle città-stato non differisce infatti in misura rilevante dalla quantità di quelle candidate negli altri Länder. Lo stesso dicasi per il numero dei partiti che a seguito di una consultazione per il rinnovo di un Landtag possono avvalersi di sovvenzioni pubbliche. Le sole dimensioni di un Land, conclude la Corte sul punto, non incidono necessariamente sulle possibilità di successo in sede elettorale.
- 2) Nemmeno il tendenziale parallelismo tra l'ammontare delle preferenze e quella degli emolumenti nel processo di ripartizione degli emolumenti pubblici può giustificare sul piano costituzionale la disparità di trattamento prevista dal “*Drei-Länder-Quorum*”. Tale principio, una volta applicato, produce secondo i supremi giudici tedeschi un effetto di estremizzazione del contesto politico, per il quale chi non lo raggiunge perde ogni diritto alla ripartizione di finanziamenti pubblici.
- 3) Il “*Drei-Länder-Quorum*”, inoltre, limita la sostanziale lealtà del processo politico tutelata sul piano costituzionale in modo non conforme al dettato della Legge

Fondamentale. Dal momento che l'ordinamento tedesco, si legge nella sentenza, si caratterizza come una democrazia fondata sul multipartitismo, la citata equità del sistema politico si realizza proprio grazie alla possibilità di fondare in ogni momento nuove organizzazioni partitiche, finalizzate ad offrire ad inediti orientamenti la possibilità di affermarsi con successo nel processo popolare di formazione della volontà politica: in altre parole, l'accesso al "mercato della politica" deve essere aperto a tutti. Anche i partiti di piccole dimensioni rivestono una loro importanza riguardo al processo ed il panorama politico. Su un arco di tempo medio-lungo, la concorrenza tra partiti può produrre effetti solo se essa non è limitata ad una competizione tra le formazioni già esistenti e premiate dal voto, ma se invece può essere ampliata, intensificata e favorita dall'ingresso di nuovi concorrenti e dalla perdurante sfida allo *status quo* lanciata dai soggetti politici di nicchia. Pertanto, la disciplina del finanziamento pubblico non può influenzare impropriamente attraverso l'imposizione di obblighi ulteriori la formazione di nuovi partiti, il loro ingresso potenzialmente positivo nella competizione politica ed in generale la loro attività. La disciplina impugnata, invece, finirebbe a giudizio della Corte per produrre proprio detti aspetti: essa imporrebbe ai gruppi di cittadini interessati ad organizzarsi in forma partitica un onere ingiustificato che ne mette a rischio le possibilità di esistenza ed affermazione, rivelandosi pertanto una grave minaccia per quella pluralità del panorama politico nazionale, che, al contrario, il finanziamento pubblico dovrebbe tendere a proteggere e stimolare. Il "*Drei-Länder-Quorum*", infatti, ponendo per il futuro come condizione all'erogazione del sostegno economico statale ai partiti di nuova formazione un loro immediato successo elettorale minimo in almeno tre competizioni regionali, rischia di compromettere fin dall'inizio anche la sola possibilità di costituirsi ed esistere come tali: il consenso da parte degli elettori, infatti, è un elemento tutt'altro che certo per i soggetti politici nuovi, i quali anzi hanno fisiologicamente bisogno di un periodo di assestamento anche solo per farsi conoscere sulla scena politica prima di poter aspirare a conquistare la fiducia dei cittadini ed i loro suffragi. Privarli di qualunque sostegno economico proprio in questa fase critica per il futuro della loro esistenza, dunque, equivale a costringere i nuovi partiti a finanziare le proprie attività esclusivamente attraverso contributi e donazioni private, e da utili provenienti dal proprio patrimonio, ove ne esistano. Non sono comunque solo i movimenti politici di nuova formazione ad essere discriminati dalla disciplina in esame: il Tribunale di Karlsruhe tiene a precisare come essa sia destinata ad

influenzare anche il panorama partitico corrente, in quanto da applicarsi anche ai piccoli soggetti partitici già esistenti.

- 4) La nuova disciplina non può nemmeno giustificarsi con il principio di autonomia dei partiti dallo Stato, pure prevista dal dettato costituzionale. Essi sono infatti tenuti a dipendere dal sostegno e dall'approvazione dei cittadini non solo sul piano politico, ma anche su quello economico ed organizzativo. Il radicamento dei partiti presso la popolazione è indicato sia dall'entità del loro successo elettorale che dalla misura dei contributi e delle donazioni che essi sono capaci di procurarsi nei vari ambiti della società: dal momento che il finanziamento pubblico viene erogato in proporzione ad entrambi questi ordini di grandezza, il rischio di un'eccessiva dipendenza dei partiti minori dagli emolumenti statali sarebbe di fatto scongiurato. A riprova di ciò, la sentenza cita il fatto che nel quinquennio 1998-2003 la percentuale di contributi pubblici rispetto alle entrate complessivamente percepite dalle formazioni politiche più piccole non si è discostata sensibilmente da quella fatta registrare dai partiti maggiori.
- 5) Anche l'esigenza del Legislatore di attestare una "rilevanza politica a livello federale" dei movimenti ammessi al finanziamento statale non legittima l'ingerenza sull'assetto partitico prodotta dalla norma impugnata: questa porrebbe infatti dei soggetti politici dotati di programmi pienamente conformi al dettato costituzionale ed alla Legge sui Partiti in un rapporto di concorrenza ineguale con altri soggetti politicamente attivi anche su livelli extra-regionali o prettamente federali. Il criterio della "rilevanza politica federale" contraddice cioè la struttura federalista della Legge Fondamentale, decisiva anche per la definizione dei concetti tanto di partito politico, che di finanziamento pubblico dei partiti. Lo status tutelato sul piano costituzionale ed i diritti ad esso connessi si estendono a tutti i partiti politici in eguale misura – indipendentemente dal fatto se essi intendano influenzare la formazione della volontà politica a livello nazionale, o in uno o più Länder, o se aspirino ad essere rappresentati al Bundestag o in uno o più Parlamenti regionali. L'autonomia programmatica riconosciuta a tutti i partiti, dunque, può estrinsecarsi anche nella decisione di uno di loro di svolgere la propria attività in un singolo Land, senza che questo debba costituire un pregiudizio a suo carico al momento della ripartizione delle sovvenzioni statali.
- 6) Infine, nemmeno l'impegno a lottare contro partiti di orientamento radicale ed antisistema – fino a quando il Tribunale Costituzionale federale non ne attesti

l'incostituzionalità e proceda al loro scioglimento – può essere considerato una giustificazione sufficiente per emanare una disciplina così invasiva nei loro confronti sul piano della *Chancengleichheit*.

In conclusione, dunque, va sottolineato come i supremi giudici tedeschi abbiano tenuto a precisare come quello tra eguaglianza delle *chances* e trattamento economico pubblico, sia pure complementare al finanziamento privato, risulti essere ancora un rapporto decisivo per la salvaguardia del sistema partitico della Repubblica Federale – e, con tutta probabilità, non solo per esso.