

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

IL BVERFG APRE IL VASO DI PANDORA DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO ALLE FONDAZIONI POLITICHE

Posted on 23 Maggio 2023 by [Andrea Gatti](#)

Il secondo Senato del Bundesverfassungsgericht, con la [sentenza del 22 febbraio 2023](#) (BVerfGE 2 BvE 3/19), ha accolto parte dei ricorsi presentati in sede di conflitto di attribuzione tra organi dello Stato (*Organstreit*) da Alternative für Deutschland (AfD). Il partito AfD lamentava come alla propria fondazione, la Desiderius Erasmus Stiftung (DES), fosse negata, fin dalla legge di bilancio del 2019 (anno in cui AfD riconobbe la DES come propria fondazione), la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici.

Le fondazioni dei partiti politici tedeschi - la Friedrich-Ebert per la SPD, la Heinrich-Böll per i Verdi, la Friedrich-Naumann per i liberali, la Konrad-Adenauer per la CDU, la Hanns-Seidel per CSU e la Rosa-Luxemburg per Die Linke - partecipano e contribuiscono a tutti gli effetti alla c.d. *politische Bildung*, l'educazione socio-politica e democratica, organizzando eventi, seminari e offrendo borse di ricerca su temi che sono ritenuti ideologicamente affini al partito politico di riferimento. Dal momento che il loro budget è supportato per circa il 90% da fondi pubblici, tale finanziamento ha un forte impatto sia sul regime di legittima concorrenza tra le fondazioni sia sulla competizione politica in generale perché risulta decisivo nel permettere alle fondazioni di operare.

Fino ad oggi le modalità di finanziamento pubblico erano stabilite da una convenzione, sancita sulla base di una dichiarazione congiunta sottoscritta a partire dal 1998, tra i partiti allora rappresentanti nel Bundestag. Secondo questo accordo la Federazione approva i finanziamenti alle fondazioni politiche in legge di bilancio, ripartendoli, nel rispetto del principio di proporzionalità in funzione dei seggi conquistati e del principio di neutralità, fra tutti i gruppi politici che assicurano una certa stabilità. Almeno fino ad oggi, dunque, la concessione e l'entità dei finanziamenti erano decisi dalla Commissione bilancio del Bundestag nel corso dell'approvazione di ogni legge finanziaria, sulla base del parere del Bundesverwaltungsamt, ma in funzione di criteri di accesso e ripartizione dei fondi unanimemente condivisi da tutti i partiti. Tra questi criteri c'è anche quello della "stabilità" del movimento politico che, per accedere ai finanziamenti, dovrebbe garantire una rappresentanza parlamentare in almeno due legislature.

Nella legge finanziaria del 2022, inoltre, fu deciso di inserire *ex novo* una clausola secondo cui i finanziamenti alle *politische Stiftungen* potevano essere concessi "solo a enti i cui statuti e le cui attività generali garantiscano costantemente il loro impegno per l'ordine democratico di base", intendendo con tale espressione un catalogo di principi formati attraverso la giurisprudenza che sanciscono l'orientamento politico e assiologico di stampo liberal-democratico della Bundesrepublik (stato di diritto, garanzia del metodo e dei fini democratici, laicità, ecc.). L'obiettivo dell'inserimento della clausola di costituzionalità è stato con ogni probabilità quello di dare un fondamento giuridico al mancato finanziamento alla DES, atteso che AfD è ancora oggi ufficiosamente "osservata speciale" (*Verdachtsfall*) da parte dell'Ufficio federale per la protezione della Costituzione (Bundesamt für Verfassungsschutz) in quanto movimento politico potenzialmente incostituzionale, mentre in aprile scorso due sue sotto-organizzazioni, il movimento giovanile "Junge Alternative" e la corrente "Flügel" sono state ufficialmente dichiarate sotto osservazione per "comprovata attività estremistica".

Due le questioni di merito sollevate con il ricorso di AfD: la prima è la mancata inclusione *tout court*, nelle leggi di bilancio dal 2019 al 2021, della

fondazione Erasmus tra quelle beneficiarie del finanziamento pubblico. La *conventio ad excludendum*, peraltro, si abbatteva sulla fondazione di un partito che nella scorsa legislatura (2017-2021) era il terzo gruppo più numeroso al Bundestag (con il 12,6% dei voti) e che vantava rappresentanti in tutti i parlamenti dei *Länder*.

La seconda questione riguarda la summenzionata clausola di esclusione per incostituzionalità. Su quest'ultimo punto, che avrebbe implicato una valutazione più complessa anche alla luce dell'impianto di democrazia militante tedesco, i giudici si sono riservati di decidere successivamente. Le cause sono state così separate d'ufficio.

È dunque il primo punto che rappresenta il vero oggetto della decisione.

Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto che la concessione di sovvenzioni alle fondazioni politiche affiliate ai partiti, a prescindere da un'apposita legge formale del Bundestag che la disciplini, rappresenta una violazione del principio costituzionale alle pari opportunità (*Chancengleichheit*) nella competizione politica (art. 21, comma 1 GG) e, in particolare, nella disciplina del finanziamento dei partiti.

Tale garanzia è considerata violata in linea di principio ogniqualvolta gli organi dello Stato esercitano una qualsiasi forma di influenza, positiva o negativa, sui singoli soggetti che partecipano alla competizione politica e ciò vale a maggior ragione quando si tratta di assegnare finanziamenti statali ai partiti politici o a organizzazioni ad essi affiliate. Per questa ragione, sebbene la rigorosa applicazione del principio di uguaglianza non escluda astrattamente forme di differenziazione (potendo quindi i poteri pubblici concedere importi di finanziamento diversi ai vari partiti politici in base a determinati criteri, cfr. [E. Caterina, 2022](#), spec. 87 ss.) o persino di esclusione, secondo il Tribunale di Karlsruhe ciò deve essere fatto rispettando le garanzie che l'ordinamento richiede. Un *obiter dictum* dell'attuale decisione chiarisce, ad esempio, che non lederebbe in linea di principio la *Chancengleichheit* un eventuale preclusione per le fondazioni affiliate a partiti di breve durata (pur ovviamente non precisando l'estensione temporale in cui la brevità si sostanzierebbe), poiché queste influenzerebbero solo parzialmente (e, sembra dire il Tribunale, vanamente) il processo politico-decisionale tedesco.

In ogni caso, in virtù della sua natura di deroga costituzionale, la pratica del finanziamento dei partiti o delle loro affiliazioni dirette (quali sono appunto le *Stiftungen*) deve, a parere dei giudici, non solo rispondere a stringenti requisiti sostanziali (§ 179 della sentenza in oggetto), ma deve essere legittimata (*gerechtfertigt*) da un apposito atto normativo formale di autorizzazione (*einer besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage*, § 181), come previsto dalla riserva di legge formale di cui all'art. 20 comma 3 GG.

Una legge di autorizzazione del Bundestag è sempre richiesta laddove la legittimazione dell'azione statale non trova il proprio fondamento diretto nella Costituzione e riguarda ambiti normativi "*wesentlich*", cioè essenziali (sia consentito il rinvio a [R. Tarchi e A. Gatti, 2018](#)). E, come anticipato, le fondazioni politiche rientrano nell'ambito della tutela della libertà di associazione (articolo 9, comma 1 GG) e il loro campo d'azione abbraccia la libertà di opinione (articolo 5, comma 1 GG). Come sottolineano i giudici: "l'impatto dei finanziamenti statali sulla situazione concorrenziale tra i partiti politici è una questione di fondamentale importanza nella formazione dell'ordine democratico previsto dalla Legge fondamentale e deve essere affrontata attraverso un atto legislativo formale a sé, sul quale successivamente si informano le disposizioni contenute nella legge finanziaria federale" (§ 193).

In effetti, le procedure di approvazione della legge di bilancio non garantiscono né quella trasparenza né quella piena partecipazione dell'opposizione parlamentare che solo una legge ordinaria garantisce. Può essere interessante notare che il caso in esame ricalca in tutto e per tutto la vicenda che portò, nel 1966, all'approvazione della legge sul finanziamento dei partiti (disposizioni inserite nel *Parteiengesetz*). Fino ad allora, infatti, le ripartizioni avvenivano attraverso disposizioni inserite nella legge di bilancio sulla base di accordi informali tra i partiti del Bundestag. Fu a seguito del ricorso dell'SPD (fino a quell'anno partito di opposizione) che il BVerfG ([sentenza del 19 luglio 1966 - BVerfGE 20, 56, ss.](#)) giudicò carente la base giuridica per un legittimo finanziamento pubblico e impose a tal fine una legge formale che disciplinasse le condizioni di accesso e i criteri per la ripartizione dei fondi.

Allora come oggi, la disciplina della materia si era retta su prassi e convenzioni aspramente criticate da almeno trent'anni (già nel febbraio 1993, la Commissione sul finanziamento dei partiti nominata dal Presidente federale Richard von Weizsäcker aveva criticato la mancanza di una base giuridica materiale per la distribuzione dei fondi delle fondazioni, cfr. [H. Merten, 2018](#)) e che tuttavia sopravvivevano grazie all'unanime consenso degli attori politici interessati (non esiste alcuna lesione della pari opportunità dei partiti fino a quanto un partito non si percepisce concretamente leso). L'attuale ricorso di AfD, come quello dell'SPD nel 1966, ha dunque semplicemente scoperto il vaso di Pandora, obbligando il legislatore a prendersi in carico la questione.

In realtà, l'idea che il finanziamento delle fondazioni possa incidere sulle pari opportunità dei partiti non è nuova. Quella in commento è, invero, la seconda decisione del Tribunale costituzionale federale che riguarda il finanziamento delle fondazioni politiche: la prima, sollecitata dai Verdi nel 1986 ([BVerfGE 73, 1](#)), riguardava non il metodo ma la natura del finanziamento e si concluse con la dichiarazione secondo cui le fondazioni non costituivano un finanziamento occulto dei partiti politici ad esse associati, nella misura in cui esse avessero garantito una indipendenza di diritto e di fatto dai partiti di affiliazione e la rappresentatività di tutte le correnti al loro interno.

Nel merito, la decisione non ha immediati effetti pratici – in quanto giudizio su un conflitto di attribuzione, e non questione di legittimità costituzionale, non ha comportato l'incostituzionalità delle leggi di bilancio – né costringe il Parlamento federale a ricomprendere tra gli enti beneficiari del finanziamento pubblico la DES; la decisione soltanto impone al Bundestag, entro il prossimo anno fiscale, di disciplinare la questione con una legge formale *ad hoc*.