Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Per una riforma del finanziamento dell'attività politica

Premessa

Il sistema vigente in Italia di finanziamento dell'attività politica (dell'attività dei partiti e dei gruppi parlamentari, e delle campagne elettorali di partiti e candidati) costituisce ancora il riflesso di due referendum che si svolsero nel 1993, nel clima di Tangentopoli e nel tracollo del sistema dei partiti che avevano fondato l'Italia repubblicana.

Il primo referendum abrogò le disposizioni della legge n. 195 del 1974 che prevedevano erogazioni pubbliche destinate direttamente all'attività dei partiti politici, mentre il secondo abrogò talune disposizioni della legge elettorale del Senato, aprendo la strada a una riforma elettorale in senso maggioritario per ambedue i rami del Parlamento e a un sistema politico disposto in senso bipolare.

I due referendum posero subito al legislatore, rispettivamente, il vincolo di non prevedere sovvenzioni pubbliche dirette per i partiti e l'esigenza di disciplinare il finanziamento delle campagne elettorali dei candidati nei collegi uninominali. La legislazione successiva ha formalmente rispettato le due condizioni, ma non ha risolto i vecchi problemi (trasparenza delle fonti di finanziamento dell'attività politica, rispetto della parità delle chances nella competizione politica, condizionamento dell'attività politico-parlamentare, esposizione debitoria dei partiti), e ne ha provocati di nuovi, in controtendenza rispetto alla disposizione bipolare del sistema politico (ulteriore frammentazione partitica).

Il nostro contributo approfondisce le cause di questi problemi e ne ricerca le soluzioni. Si articola in tre parti.

Nella prima si esaminano l'evoluzione della legislazione italiana dal 1993 in poi.

La seconda parte è dedicata ai sistemi di finanziamento adottati dalle maggiori democrazie, alla ricerca degli istituti che abbiano dato buona prova e siano nello stesso tempo compatibili col contesto istituzionale, col sistema elettorale e anche con la cultura civica italiana.

La terza parte formula una proposta ragionata delle principali linee di una auspicabile riforma. Non ancora un testo, dunque, ma una mappa di soluzioni, in parte nuove, in parte consistenti nell'articolare diversamente i meccanismi del finanziamento dell'attività politica.

Questa scelta metodologica è suggerita dalla prudenza, visto l'alto numero delle proposte di riforma presentate e non esaminate nelle ultime legislature, ma anche dalla convinzione che, su questa materia, è indispensabile rompere incrostazioni culturali consolidate e favorire un approccio diverso, mettendo in evidenza le conseguenze di una non riforma. D'altra parte, un percorso che accompagni e incentivi in modo incrementale le auspicabili trasformazioni è preferibile al varo di un sistema dettagliato, ma esposto al rischio di disapplicazione e di un rapido ritorno alla situazione di partenza.

Infine, occorre precisare che il presente studio non si occupa della disciplina dell'ordinamento interno dei partiti. L'esigenza certamente sussiste, e la riforma del finanziamento dell'attività politica sarebbe una buona occasione per soddisfarla. Tuttavia, anche una normativa di principio, che spetterebbe agli statuti svolgere in piena autonomia, si applicherebbe a modelli di partito che al momento appaiono troppo eterogenei, né potrebbe tener conto della complessa dinamica partiti/coalizioni che al momento attraversa ambedue gli schieramenti politici italiani.

I Parte
La legislazione vigente in Italia

1. Perché gli esiti delle riforme non sono mai soddisfacenti? La legislazione e l'esperienza italiana. 2. I problemi che emergono dalla legislazione. 3. Perché in Italia il problema è più complicato che altrove? L'arena istituzionale e il ruolo dell'opinione pubblica.

1. Perché gli esiti delle riforme non sono mai soddisfacenti? La legislazione e l'esperienza italiana.

Il sistema vigente di finanziamento dell'attività politica si basa su leggi adottate in diverse epoche e ispirate a diversi obiettivi:

- l.n. 195 del 1974 ("Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici") per le parti non abrogate dal referendum del 1993 e dalla legislazione successiva;
- l.n. 441 del 1982, recante "Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti";
- l.n. 515 del 1993, intitolata "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica", in parte modificata da:
- l.n. 2 del 1997, recante "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici";
- l.n. 157 del 1999, intitolata "Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici";
- l.n. 156 del 2002, recante "Disposizioni in materia di rimborsi elettorali".

La disciplina della materia risulta palesemente frammentaria, al punto che l'art. 8 l.n. 157 del 1999 delegava il Governo ad adottare entro 120 giorni un testo unico compilativo. Poiché il testo unico non è stato adottato, l'interprete deve cercare di ricostruire l'assetto vigente. Seguendo un criterio di ordine sostanziale, distingueremo tre aspetti:

1) pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive, disciplinata con l.n. 441 del 1982;
2) disciplina e controlli delle spese elettorali direttamente sostenute dai candidati e controlli delle spese elettorali dei partiti, tuttora previsti dalla l.n. 515 del 1993;
3) rimborsi delle spese elettorali dei partiti, ora disciplinati in gran parte dalla l.n. 157 del 1999 (ma sul punto si darà conto della legislazione intervenuta dal '93 in poi, anche se abrogata).

1) La legge n. 441 del 1982 mira in sostanza a garantire la pubblicità della "situazione patrimoniale", comprensiva del patrimonio strettamente inteso e de "le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale" (art. 1, secondo comma, n. 3)), dai membri delle Camere, nonché dai titolari di altre cariche elettive e di governo (quindi Ministri, consiglieri regionali, provinciali e di Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti: da notare che, risalendo al 1982, la legge non menziona distintamente Presidenti di Regione, di Provincia e Sindaci).
Per deputati e senatori è prescritto l'obbligo di depositare la documentazione indicata dalla legge presso l'Ufficio di presidenza della Camera di appartenenza entro tre mesi dalla proclamazione, nonché le variazioni della situazione patrimoniale entro un mese

dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi (quindi ogni anno), infine le stesse variazioni entro tre mesi dalla cessazione dell'ufficio. In caso di inadempimento il Presidente della Camera di appartenenza diffida l'inadempiente ad adempiere entro quindici giorni, dandone notizia all'Assemblea in caso di inosservanza, e salve le sanzioni disciplinari.
Il meccanismo, come si vede, si esaurisce all'interno di ciascuna Camera.

2) La l.n. 515 del 1993 disciplina tuttora la parte più consistente del finanziamento delle campagne elettorali, con due distinte modalità.

A) Disciplina e controlli delle spese direttamente sostenute dai candidati

Fissa limiti di spesa elettorale, obbliga il candidato a nominare un mandatario per il cui esclusivo tramite egli può raccogliere fondi, e impone al mandatario di registrare tutte le relative operazioni. Il resoconto delle spese va inviato a un organo di controllo, il Collegio regionale di garanzia elettorale, presieduto da un presidente di corte d'appello o di tribunale e composto di altri sei membri scelti per metà fra magistrati ordinari e per l'altra tra commercialisti e professori universitari in materie giuridiche, amministrative o economiche. Il Collegio verifica la regolarità delle dichiarazioni e dei resoconti depositati dai candidati. In caso di mancato deposito, il Collegio applica una sanzione amministrativa pecuniaria e fissa un termine di quindici giorni per il deposito, che ove superato inutilmente comporta la decadenza dalla carica. In caso di accertata violazione dei limiti di spesa, il Collegio applica del pari una sanzione amministrativa pecuniaria; l'ipotesi in cui l'ammontare di tale violazione raggiunga o superi il doppio del limite massimo consentito dalla legge, comporta la decadenza dalla carica del deputato eletto.
La legge prevedeva che avverso le decisioni del Collegio regionale il candidato potesse ricorrere a un Collegio centrale di garanzia elettorale composto dal Primo Presidente della Corte di cassazione o da un suo delegato scelto fra i presidenti di sezione e da sei membri nominati dal Primo Presidente secondo gli stessi criteri dettati per il Collegio regionale. Il Collegio centrale è stato soppresso con l.n. 672 del 1996.

B) Disciplina e controlli delle spese sostenute per i candidati da partiti o movimenti, liste o gruppi di candidati

Il contributo finanziario attribuito ai gruppi parlamentari dalla legge n. 195 del 1974 (non abrogata dal referendum del 1993) si trasforma in rimborso delle spese elettorali che i partiti hanno sostenuto per i candidati alle elezioni di Camera e Senato. L'ammontare di ciascuno dei fondi previsti per le prime elezioni da svolgere in applicazione della legge per il rinnovo della Camera e del Senato equivale alla metà della somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.600 per il numero degli abitanti della Repubblica risultante dall'ultimo censimento. La ripartizione del fondo della Camera avviene tra partiti che abbiano ottenuto il 3% dei voti in ambito nazionale e un eletto a loro collegato nei collegi uninominali, ovvero abbiano superato la soglia del 4% dei voti nella parte proporzionale. La ripartizione del fondo del Senato avviene tra partiti che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione o abbiano conseguito almeno il 5% dei voti in ambito regionale. I candidati non collegati ad alcun gruppo invece devono risultare eletti oppure conseguire il 15% dei voti validamente espressi nel rispettivo collegio per poter accedere alla ripartizione del fondo di cui sopra.

La legge ha altresì previsto che le spese per la campagna elettorale di ciascun partito o lista di candidati non possano superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 200 per il numero degli abitanti delle circoscrizioni per la Camera e dei collegi per il Senato in cui il partito è presente con liste o con candidati.
Le spese elettorali comprendono produzione, acquisto, affitto, distribuzione di materiale e mezzi di propaganda (compresi gli spazi su organi di informazione, radio e televisioni private, cinema e teatri), organizzazione di manifestazioni elettorali, espletamento delle operazioni relative alla presentazione delle liste elettorali, personale utilizzato e ogni prestazione o servizio inerente la campagna elettorale. Le spese per i locali, viaggio e soggiorno, telefoniche e postali sono calcolate forfettariamente nella misura del 30% delle spese ammissibili e documentate.
I rappresentanti di partiti e liste di candidati devono presentare ai Presidenti delle Camere il consuntivo delle spese e le fonti di finanziamento in vista del successivo invio alla Corte dei conti, dove è istituito un apposito Collegio di tre magistrati estratti a sorte per la verifica della conformità alla legge delle spese e della regolarità della documentazione prodotta. La Corte dei conti riferisce ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo.
In caso di mancato deposito dei consuntivi i Presidenti delle Camere sospendono il versamento del contributo fino al deposito del consuntivo. In caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento il collegio della Corte dei conti applica una sanzione amministrativa pecuniaria. In caso di violazione dei limiti di spesa posti ai partiti o alle liste di candidati lo stesso collegio applica una sanzione amministrativa non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto (800 lire moltiplivato il numero degli elettori del collegio).
La legge prevedeva agevolazioni postali per i candidati per l'invio di materiale elettorale (soppresse dalla l.n. 448 del 1998) e prevede l'agevolazione fiscale dell'aliquota IVA del 4% per il materiale tipografico attinente alle campagne elettorali commissionato da partiti, candidati e liste di candidati.

3) L'impianto della legge n. 515 del 1993 - basato sulla distinzione tra finanziamento delle spese direttamente sostenute dai candidati (e relative modalità di controllo e sanzioni) e rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti per i candidati (e relative modalità di controllo e sanzioni) - è ancora in vigore. Le successive modifiche hanno riguardato prevalentemente la disciplina dei rimborsi, per le ragioni e con le modalità di seguito esposte.

La legge n. 2 del 1997

Aveva introdotto la facoltà per i contribuenti di destinare il quattro per mille dell'IRPEF alla costituzione di un fondo per il finanziamento dei partiti. Inoltre, la legge ha allargato gli aventi diritto al rimborso delle spese elettorali fino a comprendere i partiti o movimenti che abbiano anche un solo parlamentare eletto alla Camera o al Senato. Ha poi stabilito una detrazione pari al 22% (poi ridotto al 17%) sulle imposte lorde con riguardo a contributi versati da persone fisiche e da società di capitali (diverse da quelle a partecipazione o a controllo pubblico) a favore dei partiti. Infine, la legge ha previsto per i partiti un modello di bilancio molto più simile a quello di una qualsiasi azienda, con obbligo di tenere sia il conto economico sia lo stato patrimoniale e con estensione degli obblighi di pubblicità del bilancio.
Mentre i giudizi su quest'ultimo punto sono di solito positivi, la regola di ripartizione del fondo fra partiti e movimenti politici che abbiano almeno un parlamentare eletto in

una delle due Camere è stata giustamente criticata per il fatto di aver invertito la sequenza fra creazione di un partito e bisogno di finanziamento, con la conseguenza di aumentare la frammentazione del sistema politico.
Il fondo per il finanziamento dell'attività politica, a differenza del sistema dell'otto per mille adottato per il finanziamento delle Chiese, impediva ai contribuenti di indicare il partito destinatario dell'aliquota, e non incoraggiava un'autentica partecipazione dei cittadini. L'obiezione che l'indicazione del partito destinatario dell'aliquota violerebbe la segretezza del voto prova troppo, perché dovrebbe investire allo stesso titolo qualsiasi erogazione liberale a favore dei partiti: la segretezza del voto è cosa diversa dalla facoltà di esprimere opinioni politiche attraverso una libera contribuzione.
In ogni caso, gli introiti affluiti nel fondo per il finanziamento dell'attività politica sono stati così esigui da portare (con la legge di seguito esaminata, approvata solo due anni dopo), alla decisione di convertire questa forma di sovvenzione in un fondo dall'ammontare determinato annualmente dal Ministro del tesoro, e che si può ritenere, di fatto, un fondo ad esaurimento.

Legge n. 157 del 1999

Ha esplicitamente riferito a movimenti o partiti politici un rimborso annuale per le spese direttamente sostenute per le elezioni politiche e regionali, senza più far riferimento alle spese "sostenute per i candidati", e ha previsto lo stesso tipo di rimborso ai comitati promotori per i referendum dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale.
La legge ha mantenuto l'impianto della l.n. 515 del 1993, salvo a modificarne significativamente alcuni aspetti quantitativi. L'importo massimo di spesa di ciascun partito è stato modificato elevando da 200 a 800 lire il moltiplicatore e sostituendo la parola "abitanti" con "cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali". Il fondo relativo al rimborso per le spese elettorali della Camera è ripartito fra partiti che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti validamente espressi in ambito nazionale invece del 3%, come previsto dalla legge del '93 congiuntamente all'aver ottenuto un eletto in un collegio uninominale, in alternativa all'ottenimento del 4% nella parte proporzionale. E l'ammontare di ciascuno dei fondi per la Camera, il Senato, il Parlamento europeo e i Consigli regionali viene fatto equivalere alla moltiplicazione di lire 4000 per il numero degli elettori alla Camera dei deputati.
Da un lato i fondi sono aumentati in modo consistente e senza fare differenza fra le diverse dimensioni numeriche delle consultazioni elettorali considerate, dall'altro la platea dei partiti aventi diritto al rimborso si allarga, alla Camera, fino a comprendere formazioni che abbiano ottenuto un consenso minimo (l'1%).
La legge ha inoltre previsto una serie di agevolazioni amministrative e fiscali per i partiti e ulteriori incentivi fiscali alle erogazioni liberali a loro favore.

Legge n. 156 del 2002

Composta da due soli articoli, si configura come una pura "legge di cassa". Aumenta da 800 lire a 1 euro il moltiplicatore relativo al limite massimo di spesa dei partiti, riduce dal 4% all'1% la soglia minima dei voti espressi in ambito nazionale da ciascun partito al fine di accedere al rimborso per le spese elettorali sostenute in ordine all'attribuzione della frazione da assegnare in riferimento alla quota proporzionale. In sostanza la legge richiede solo che il partito abbia ottenuto l'1% dei voti nella lista proporzionale, e abbassa così ulteriormente, rispetto alla legge del '99, la soglia di accesso al finanziamento.

2. I problemi che emergono dalla legislazione

La legislazione passata in rassegna evidenzia uno scarso coordinamento, una contraddizione interna, e soprattutto una inidoneità a fronteggiare i problemi del finanziamento dell'attività politica.
Anzitutto, la disciplina del finanziamento delle spese elettorali sostenute direttamente dai candidati è tuttora regolata dalla l. n. 515 del 1993, e non risulta coordinata con quella dei rimborsi elettorali attribuiti ai partiti. Tale difetto non riguarda solo la disciplina ma si ripercuote sui controlli, attribuiti ad autorità diverse (il Collegio regionale di garanzia elettorale per i candidati e il Collegio di controllo della Corte dei conti sulle spese elettorali per i partiti), nonostante l'originario esplicito collegamento stabilito dalla legislazione fra spese direttamente sostenute dai candidati e spese sostenute dai partiti per l'elezione dei candidati. Ciò danneggia fortemente la trasparenza e impedisce ai controllori di esercitare in modo efficace e credibile la loro attività.
La contraddizione riguarda la disciplina dei rimborsi elettorali ai partiti. La legge del '93 aveva ritenuto di poter sopperire all'abrogazione in via referendaria del finanziamento diretto ai partiti esclusivamente per la via di rimborsi alle spese elettorali da essi sostenute per i candidati designati nelle rispettive liste. Successivamente, la legislazione ha eliminato tale vincolo di destinazione, riferendo i rimborsi elettorali direttamente ai partiti.
Peraltro, come ha notato il Collegio di controllo sulle spese elettorali nel *Referto presentato ai Presidenti delle Camere per le spese sostenute da partiti, movimenti e liste di candidati per le elezioni del 2001*, già l'art. 9 della l.n. 515 del 1993, "nel dettare i criteri per la ripartizione del contributo, sembra perdere ogni memoria della disciplina della spesa e dei controlli relativi, affidandosi unicamente ad un criterio fondato sul risultato elettorale". Ma l'incongruenza, prosegue il Referto, traspare a più forte ragione dall'art. 2, comma 6, l.n. 157 del 1999, che commisura alla durata della legislatura il contributo ai partiti. Infine, il fatto che i fondi per il rimborso siano di gran lunga superiori alle spese elettorali appare al Collegio "l'argomento più forte" per dimostrare l'autentica destinazione dei rimborsi in questione. Tutto ciò viene segnalato nel Referto al fine di rivelare le incongruenze con un controllo avente viceversa ad oggetto il riscontro circa le effettive spese elettorali sostenute dai partiti.
Tradotto in una forma indiretta di finanziamento ai partiti, il ricorso al rimborso per le spese elettorali è insomma divenuto l'asse su cui ruota il vigente sistema. La spiegazione ufficiosa che viene fornita è costituita dalla necessità di sanare le rilevanti esposizioni debitorie dei partiti. Il problema ha origini diverse. Per alcuni partiti, nasce dalla progressione geometrica degli interessi su debiti contratti da tempo con le banche, e da fatto che le regole in vigore sul punto sono molto più rigide che in passato. Per altri partiti, dipende invece dalla scelta di apparati pesanti e soprattutto da deficit accumulati dai giornali di partito.
Il problema dell'esposizione debitoria va tenuto presente, ma non basta a mantenere un sistema che si è dimostrato inidoneo a risolverlo se non attraverso erogazioni di denaro. Proprio dal punto di vista finanziario, il sistema vigente non è evidentemente riuscito a calmierare le spese. E ingenera il sospetto che non sia nemmeno riuscito ad eliminare i finanziamenti occulti. Dunque, lo stesso problema del debito ha bisogno di soluzioni diverse da quella che può dare una legislazione sempre più solo "di cassa".
Per giunta, per far passare in Parlamento leggi del genere, i partiti maggiori hanno avuto bisogno del consenso dei partiti più piccoli delle due coalizioni, con la conseguenza di

prevedere modalità di rimborso tali da incoraggiare una crescente frammentazione del sistema dei partiti.
Infine, la questione della trasparenza avrà una soluzione fittizia fino a quando i controlli saranno di tipo meramente cartolare, senza consentire agli organi ad essi preposti di avvalersi di apparati finalizzati all'effettivo riscontro sulla veridicità della documentazione e dei bilanci allegati.

3. Perché in Italia il problema è più complicato che altrove? L'arena istituzionale e il ruolo dell'opinione pubblica.

Sul finanziamento dell'attività politica, ha osservato il Tribunale Costituzionale tedesco in una sentenza del 9 aprile 1992, qualsiasi Parlamento delibera *in causa propria*, senza dover compiere mediazioni politiche tra interessi contrastanti. Non è come decidere sulla caccia o sulle quote-latte, con interessi esterni, anche molto influenti, che premono. Qui bisogna prendere decisioni che investono immediatamente la vita o la morte politica di quegli stessi soggetti che debbono decidere. Qui il rischio dell'opportunismo si presenta in modo diverso dal solito, perché gli interessi non sono contrapposti. Sarà decisivo il tipo di reazioni esterne che i parlamentari si attendono.
Gli Stati Uniti e la Germania esprimono storicamente i più emblematici sistemi di finanziamento alla politica, che è di fatto quasi del tutto privato nel primo caso e con una forte impronta pubblica nel secondo. Eppure in tutti e due i casi (come pure in Francia) le Corti costituzionali hanno svolto una funzione cruciale, agendo come terzo attore che ha affiancato Parlamento e opinione pubblica nel processo decisionale. Per ragioni inerenti al sistema di accesso alla giustizia costituzionale, la nostra Corte potrebbe intervenire con grandi difficoltà, e di fatto non è mai intervenuta. Il Parlamento italiano non ha insomma come interlocutore principale un'istituzione giudiziaria che gli ricordi i limiti costituzionali dei suoi interventi, o lo costringa addirittura a una riforma immediata.
In compenso, da noi l'opinione pubblica non si è presentata solo come attore magari influente, ma allo stato diffuso. Si è presentata già due volte, e potrebbe ripresentarsi, in veste istituzionale, cioè come corpo elettorale in sede referendaria. Questo fatto cambia radicalmente i termini in cui il tema del finanziamento dei partiti si presenta nel discorso pubblico e nel processo decisionale. Da una parte ci sono i partiti che battono cassa in Parlamento e continuano a deliberare *in causa propria*. Dall'altra parte l'opinione pubblica (o alcuni suoi settori) medita di vendicarsi con un nuovo referendum e considera paternalistico l'argomento del "costo della democrazia", perché noto solo a chi vive di e per la politica.
E' un autentico circolo vizioso, che spiega come mai lo scetticismo sulla possibilità di raggiungere una soluzione democraticamente accettabile sia ben più diffuso che in qualsiasi altra democrazia. Non a caso, dopo il 1993 i partiti hanno sempre affrontato il problema "con molta cautela e un po' in sordina, quasi in maniera 'colpevole'" (E.Melchionda, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, 1997, 205).

II Parte
Le soluzioni adottate in altre democrazie

1. Un problema generale, tante soluzioni. 2. Disciplina e articolazione delle fonti di finanziamento (pubblico/privato). 3. Prevalenza delle fonti di finanziamento (pubblico/privato). 4. Natura delle sovvenzioni pubbliche (denaro/servizi). 5. Destinatari del finanziamento (partiti/candidati). 6. Modalità e autorità di controllo e sanzioni. 7. Un bilancio.

1. Un problema generale, tante soluzioni.

La questione del finanziamento della politica è diventata ovunque scabrosa. Evoca una forte distanza dei partiti e dei rappresentanti dai cittadini, se non vicende di corruzione. E' stato notato che non passa un mese senza che nel mondo emerga uno scandalo legato al finanziamento della politica, e che la costante crescita di leggi in materia testimonia il fallimento delle precedenti (M.Pinto-Duschinsky, *Financing Politics: a Global View*, in *Journal of Democracy*, 2002, Vol. 13, 69); oppure, più bonariamente, si spiega che le regole sono complesse e in continuo cambiamento perché aggirate in permanenza come le leggi tributarie (J-M.Cotteret-C.Emeri, *Le marché électoral*, Michalon, Paris, 2004, 74).
Il Consiglio d'Europa, muovendo dalla "seria minaccia" che la corruzione politica riveste per la legalità, la democrazia e i diritti umani in tutti gli Stati membri, ha raccomandato loro *guidelines* basate sulla centralità del ruolo dei partiti, su un ragionevole finanziamento pubblico, sulla trasparenza della regolazione, sulla istituzione di autorità di controllo indipendenti (Risoluzione del Comitato dei Ministri dell'8 aprile 2003).
In questo allarmante panorama, spicca l'Italia. Il Rapporto 2003 di *Transparency International*, che misura il tasso di corruzione negli Stati del mondo basandosi sui voti di un comitato di esperti, vede il nostro Paese in quarantaduesima posizione, insieme all'Ungheria e appena sopra Kuwait, Lituania, Corea del Sud; in Europa, siamo poco al di sopra della Grecia e molto al di sotto delle democrazie più sperimentate.
Scontando il fatto che nessun Paese ha trovato la panacea, riteniamo perciò utile esaminare le soluzioni adottate in democrazie mature quali Stati Uniti, Canada, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna.
L'indagine si articola nei seguenti aspetti:
1) disciplina e articolazione delle fonti di finanziamento (pubblico/privato);
2) prevalenza delle fonti di finanziamento (pubblico/privato);
3) natura delle sovvenzioni pubbliche (denaro/servizi);
4) destinatari del finanziamento (partiti/candidati);
5) modalità e autorità di controllo.

2. Disciplina e articolazione delle fonti di finanziamento (pubblico/privato)

Abbiamo già premesso che in nessun Paese democratico il finanziamento dell'attività politica è solo pubblico o solo privato. Si tratta piuttosto di vedere quale dei due prevale, in base all'ampiezza della relativa disciplina e all'etica pubblica che ispira il

sistema, oltre che in termini quantitativi, e quale rapporto collega in ogni caso l'uno all'altro.

- Negli **Stati Uniti**, a differenza degli Stati europei, i limiti ai contributi privati sono imposti non ai candidati ma ai donatori (individui, imprese, comitati nazionali, statali e locali dei partiti e *Political Action Committees*: aziende, sindacati, fornitori dello Stato e cittadini stranieri non possono effettuare donazioni o spese per influenzare le elezioni federali), secondo tetti aggiornati ogni due anni, sulla base del costo della vita, dalla *Federal Election Commission* (la *FEC* è l'organo di controllo sul finanziamento dell'attività politica: v. infra, § 6.). Esistono inoltre limiti massimi in aggregato, nel biennio, a quanto individui e comitati nazionali dei partiti possono donare. I contributi privati non sono detraibili a fini fiscali, e sono sottoposti ad obblighi di pubblicizzazione se superiori a 200 dollari, divenuti come vedremo man mano più stringenti: l'assunto fondamentale del sistema è che, una volta resa pubblica, ogni donazione eticamente o politicamente discutibile diverrà un evento raro.
Quanto alle elezioni presidenziali (primarie e generali), il finanziamento può essere "pubblico-volontario", oppure privato. Ogni contribuente, al momento della dichiarazione dei redditi, può destinare tre dollari a un *Presidential Election Campaign Fund* istituito presso il Tesoro dal 1976 e amministrato dalla *FEC*. Il fondo è ripartito, secondo il meccanismo dei *matching funds*, fra i candidati alle primarie che abbiano dimostrato di avere una base minima di consenso. In sostanza il candidato deve raccogliere contributi privati per almeno 5000 dollari in almeno 20 Stati. I finanziamenti devono provenire da individui (e solo da individui) attraverso donazioni non inferiori a 250 dollari. (benché un individuo possa donare fino a 2000 dollari, solo i primi 250 contano al fine di raggiungere la soglia statale di 5000 dollari). Chi si qualifica in questo modo riceverà successivamente dal Tesoro 250 dollari per ogni 250 dollari donati alla campagna da individui (ma se la donazione è pari al massimo consentito, contano solo i primi 250 dollari). Allo stesso tempo, essi devono limitare le spese elettorali entro un tetto complessivo, rispettando anche sub-limiti che variano da Stato a Stato sulla base della popolazione in età di voto.
Mentre per le primarie il finanziamento pubblico è parziale, nelle elezioni generali è totale. In questo caso i candidati non possono però accettare contributi privati, e la somma erogata costituisce anche il limite della spesa consentita. Individui e comitati politici possono esprimere il loro sostegno (per esempio, con campagne di spot) purchè le iniziative non siano coordinate con il comitato elettorale del candidato. Inoltre la legge consente ai partiti di spendere una certa somma a sostegno dei rispettivi candidati.
L'accettazione di questo sistema è interamente volontario, ed è inoltre possibile rifiutarlo, affidandosi esclusivamente a donazioni di privati, per le primarie godendo poi del finanziamento pubblico nelle elezioni generali. Dal 1976 al 2.000 tutti i candidati hanno accettato questo meccanismo sia per le primarie che per le elezioni generali. Nel 2.000 però George W.Bush rifiutò il finanziamento pubblico per le primarie, accettandolo invece per le elezioni generali, e lo stesso ha fatto nel 2.004, seguito questa volta anche da due candidati democratici, Dean e Kerry.
La ragione di questa scelta è duplice. Per un verso essa consente di non dover sottostare ai limiti di spesa che costituiscono la condizione per accedere al finanziamento pubblico, limiti che possono impedire al candidato in un momento cruciale della campagna di gettare nella mischia, negli stati divenuti decisivi durante la stagione delle primarie, risorse adeguate. Per un altro verso, i maggiori aspiranti alle nomination non hanno bisogno del finanziamento pubblico essendo quello privato più che adeguato, non solo per la straordinaria propensione dei privati a donare intervenendo in questo modo

nel processo politico, ma anche per il raddoppio (da 1.000 a 2.000 dollari) del massimo contributo individuale consentito.
Tale raddoppio (con un analogo innalzamento di tutti i limiti contributivi, compreso quello del totale biennale in aggregato) è stato adottato con il Bipartisan Campaign Reform Act (2002) come contropartita di quella che costituisce la principale riforma della legge, vale a dire la proibizione per i comitati nazionali dei partiti e per i candidati a cariche federali di raccogliere e spendere "fondi non federali". E' la cosiddetta "soft money", vale a dire contributi di importo illimitato laddove, come abbiamo visto, i contributi nelle competizioni federali sono soggetti a limiti (cosiddetta "hard money").
Una seconda conseguenza della legge del 2002 è stata di dirottare i finanziamenti della "soft money", non più canalizzabile verso partiti e candidati, verso comitati politici indipendenti – che non a caso nella campagna del 2004 hanno potuto disporre di somme ingentissime - sorti per fiancheggiare partiti e candidati attraverso campagne a base di spot formalmente non coordinate e campagne per indurre a registrarsi i cittadini in età di voto.
Per le elezioni della Camera dei rappresentanti e del Senato non sono previsti contributi pubblici e quindi neppure limiti di spesa, due elementi necessariamente collegati avendo la Corte Suprema sancito che questi possono essere accettati volontariamente in cambio dell'incentivo rappresentato dal finanziamento pubblico. La legge prescrive ad ogni *Political Action Committee*, candidato o partito l'obbligo di comunicare periodicamente alla FEC gli importi ricevuti con l'identificazione del donatore. Anche le spese superiori a 200 dollari devono essere documentate, e la FEC può comminare sanzioni per ogni irregolarità non prontamente corretta.
Il sistema di finanziamento adottato negli Stati Uniti ha considerevolmente ridotto il ruolo dei partiti. A parte i fondi pubblici destinati alle spese documentate che i due maggiori partiti abbiano sostenuto per le *Conventions* in vista delle elezioni presidenziali, a ricevere sovvenzioni pubbliche sono, alle condizioni ricordate, i candidati, non i partiti. Il che li indebolisce a vantaggio di poteri economici inclini ad una visione politica quantomeno settoriale, e indirettamente aumenta lo squilibrio strutturale fra candidati uscenti e sfidanti, che, come detto sopra, è già nettamente a favore dei primi.
La combinazione fra costi in sensibile aumento e scarsità di fondi pubblici impone ai politici di dedicarsi alla raccolta di fondi a discapito della fase ideativa dell'attività politica; oppure avvantaggia i candidati dotati di risorse proprie, che non devono sottostare alla regolamentazione di chi accetta rimborsi elettorali pubblici, né preoccuparsi, ancor prima, di raccogliere le piccole donazioni che li possono autorizzare.
Le tendenze riportate potrebbero essere imputate alla storica debolezza del modello di partito americano, al sistema elettorale maggioritario e soprattutto al paradigma anglosassone secondo cui non deve essere lo Stato a finanziare l'attività politica, ma deve essere chi la svolge a cercare nella società civile, e quindi anche sul mercato, fondi a sostegno delle proprie opinioni.
Ma, come adesso vedremo, né il Canada né il Regno Unito hanno seguito la via degli Stati Uniti. Anche se in questi Paesi il finanziamento pubblico è meno rilevante che in Europa continentale, una sua quota significativa è convogliata verso i partiti.

- In **Canada** si può registrare il solo caso fra i Paesi considerati in cui una riforma del finanziamento della politica abbia raggiunto i propri obiettivi.
Fino agli anni Settanta i finanziamenti ai partiti dipendevano da donazioni di grandi imprese per una percentuale compresa fra il 75 e il 90%. Tali donazioni sono oggi notevolmente diminuite, grazie alla contestuale previsione: di un finanziamento

pubblico (a), di tetti massimi ai contributi (b), di una graduazione degli incentivi fiscali a favore delle donazioni di minore importo (c).
a) Ogni partito ha diritto a un rimborso del 22,5% delle spese elettorali dichiarate, a patto che abbia ricevuto almeno il 2% dei voti su scala nazionale o il 5% dei voti espressi nelle circoscrizioni in cui abbia presentato candidati. Dei rimborsi spettano anche ai candidati nei collegi dove abbiano raggiunto almeno il 15% dei voti, fino a un limite del 50% del tetto di spesa previsto dalla legge (la maggioranza dei candidati e quasi i due terzi di quelli dei partiti maggiori ottengono il rimborso).
b) I limiti di spesa sono individuati in 30 cents per ogni elettore in ogni collegio in cui un partito presenti un candidato. La cifra per chi ha candidati in ogni collegio è di 62.600 dollari per collegio.
c) Sono previste esenzioni del 75% per le donazioni non superiori ai 200 dollari canadesi, che diminuiscono al 50% per le donazioni fra i 200 e i 550 dollari, e al 33% oltre quest'ultima cifra.
Nel 1990, nell'ambito di una popolazione di 30 milioni di abitanti, oltre 200000 cittadini aveva versato contributi ai partiti, e la percentuale raggiunge il 2% del corpo elettorale in occasione di elezioni.

- In **Gran Bretagna**, il finanziamento pubblico - inizialmente di dimensioni contenute, ora in crescita - è riservato ai gruppi parlamentari dell'opposizione, sul presupposto che esso serva a compensarli dello svantaggio di non trovarsi al potere. Per il resto, il finanziamento pubblico viene erogato, come vedremo, in forma di servizi, ed è piuttosto limitato, anche se si discute intensamente di un maggior ricorso ad esso.
Il finanziamento privato è ammesso, per i candidati alle elezioni, entro tetti di spesa prestabiliti, e differenziati a seconda della dimensione della competizione elettorale. Da notare che, a differenza degli Stati Uniti e analogamente a quanto avviene negli altri Stati europei, il limite riguarda la spesa del candidato, non la sovvenzione del donatore.
Le donazioni ai partiti sono ammesse, ad eccezione di quelle anonime, e in base a una legge del 2000 sono assoggettate ad obblighi di rendicontazione via via crescenti in ragione del loro ammontare. I candidati possono anch'essi ricevere donazioni, ma solo fino a un certo ammontare.
La previsione di limiti alle spese elettorali risale invece alla legge anticorruzione del 1883, adottata in reazione a fenomeni pervasivi di compravendita dei voti. Ciò ha comportato che le limitazioni venissero poste al livello dei singoli collegi elettorali. Soltanto nel 2000 anche le spese operate dalle organizzazioni centrali dei partiti sono state sottoposte a limiti. I limiti alle spese per il rinnovo della Camera dei Comuni sono di 19,77 milioni di sterline per partito, e se si sovrappongono diverse consultazioni in un anno è la combinazione dei diversi tetti a fungere da limite.
Da notare che, con la legge del 2000, anche i beni e servizi che il *Labour party* riceve da sempre dai sindacati vengono compresi fra le spese elettorali, e dunque soggiacciono ai relativi tetti di spesa.

- In **Germania**, il finanziamento pubblico ai partiti si articola in un rimborso delle spese elettorali sostenute dai partiti nelle diverse consultazioni e in un contributo rapportato alle donazioni private da essi percepite. L'intento è di correlare il sostegno pubblico al livello di "radicamento nella società" dei partiti, desunto dai risultati elettorali e dall'ammontare delle donazioni private. Ciò equivale a configurare un raccordo strutturale tra finanziamento pubblico (1) e privato (2).

1A) *Le spese sostenute dai partiti nelle consultazioni elettorali* vengono rimborsate nella misura di 0,70 euro ogni anno per ogni voto di lista, purché il partito abbia ottenuto un minimo di voti, variabili a seconda delle consultazioni: l'1% dei voti nelle consultazioni per il rinnovo del *Bundestag* o del Parlamento Europeo, lo 0,5% dei voti nelle consultazioni per il rinnovo del Parlamento di un *Land*, e il 10% dei voti in una circoscrizione elettorale qualora la lista del partito non sia stata ammessa a concorrere nella consultazione di turno in uno dei *Länder*. Da questo regime sono esclusi i partiti espressione di minoranze nazionali. Nell'intento di favorire le formazioni politiche minori, la legge stabilisce altresì che i primi 4.000.000 di voti conseguiti diano diritto ad un rimborso maggiorato di € 0,15 – pari a € 0,85 invece di € 0,70 per ogni voto ottenuto.

1B) *I contributi ancorati all'ammontare delle donazioni private* consistono in 0,38 euro per ogni euro percepito da contribuzioni private, fino a un massimo, per le persone fisiche, di 3.300 euro; anche qui il partito deve aver ottenuto un minimo di voti stabilito secondo gli stessi criteri fissati per i rimborsi delle spese elettorali.
I limiti massimi al finanziamento pubblico sono sia relativi a ciascun partito (non possono eccedere le rispettive entrate complessive annue), sia assoluti (non possono superare una soglia massima annuale, attualmente di 133 milioni di euro).

2) Il finanziamento privato ai partiti è ammesso con modalità e limiti più stretti che in Gran Bretagna. Anzitutto, i partiti possono ricevere donazioni entro il limite di 1000 euro per ogni contributo. Inoltre è vietato effettuare donazioni ai partiti da parte di:
- autorità o imprese pubbliche;
- fondazioni, organizzazioni o associazioni politiche la cui finalità sia eminentemente di pubblica utilità, caritatevole o religioso;
- associazioni professionali percepite da queste affinché le trasferiscano immediatamente ad un partito politico;
- terzi in cambio di una remunerazione economica che superi del 25% il valore della donazione stessa;
- chiunque si attenda dalla loro erogazione un beneficio economico o politico.

Sono altresì vietate singole donazioni anonime di oltre € 500. Il limite massimo annuo consentito per le donazioni di persone fisiche calcolabili ai fini dei contributi pubblici è di € 3.300. Le donazioni percepite da un partito che superino i € 10.000 in un anno vanno notificate nel rendiconto annuale del partito con l'indicazione del donatore. Le singole donazioni che superino i €50.000 vanno notificate immediatamente al Presidente del *Bundestag*, che dà immediata notizia di donazione e donatore nella raccolta di atti ufficiali del *Bundestag*.
Sono deducibili a fini fiscali le donazioni, le iscrizioni ai partiti e i contributi ai candidati alle elezioni delle persone fisiche non superiori a 6000 marchi. I contributi inferiori a 3000 marchi sono premiati con deduzioni fiscali del 50%.
Si noti che, se questa è la normativa oggi vigente, fino agli anni Novanta, i grandi contributi provenienti dal capitale industriale e societario potevano venir versati e registrati nei bilanci dei partiti (di centro-destra), di costituivano la parte maggiore. Da quando sono stati esclusi dalle agevolazioni fiscali, tali contributi sono calati fino al 10% del totale di tutti i partiti (quindi verosimilmente maggiori per democristiani e liberali).

- In **Francia,** dove per “spese elettorali” si intendono quelle effettuate a partire da un anno prima delle consultazioni, anche da persone diverse dal candidato previo accordo col medesimo, il finanziamento è pubblico (1) e privato (2).
Il finanziamento pubblico si basa su rimborsi delle spese elettorali di partiti (A) e candidati (B), e su sovvenzioni indirette.

1A) *Il finanziamento pubblico dei candidati* avviene sotto forma di rimborso delle spese per la campagna elettorale (mezzi di propaganda quali affissioni e bollettini) e di rimborso forfettario delle spese ulteriori, non connesse a un’effettiva dimostrazione di spesa.
Il primo tipo di rimborso avviene dopo il deposito dei conti delle campagne ed è subordinato al raggiungimento della soglia del 5% dei voti per le elezioni legislative, presidenziali, locali ed europee.
Il rimborso forfettario di spese ulteriori, subordinato al raggiungimento della stessa soglia, è calcolato in percentuale sul plafond concernente le spese elettorali, gradualmente elevata nel corso del tempo in corrispondenza con un abbassamento del tetto posto alle entrate dei candidati (attualmente il 50% del tetto stabilito per le spese).
Per le elezioni presidenziali è previsto l’anticipo di 153.000 euro per i candidati al primo turno, e un rimborso definitivo del 20% del plafond di spesa massimo previsto per ciascun candidato, elevato al 50% per chi abbia avuto almeno il 5% dei suffragi al primo turno.

2B) *Il finanziamento pubblico dei partiti*, a parte le sovvenzioni indirette, è suddiviso in due tranche. La prima è proporzionale al numero dei voti ottenuto al primo turno delle elezioni legislative, e subordinata alla condizione che i candidati abbiano ottenuto almeno l’1% dei voti in almeno cinquanta circoscrizioni e che non siano stati dichiarati ineleggibili per violazione delle norme in tema di contabilità delle campagne elettorali.
La seconda tranche è proporzionale al numero dei parlamentari, alle stesse condizioni previste per accedere alla prima frazione. Il sistema è finalizzato a non trascurare il segmento di formazione del consenso che avviene nel primo turno, e che presenta costi notevoli anche per i partiti esclusi dal ballottaggio.
Per le formazioni politiche che non abbiano fruito di tali sussidi è previsto un finanziamento di due milioni di franchi, purché abbiano ricevuto almeno un milione di franchi in donazioni da parte di almeno diecimila persone di cui cinquecento siano titolari di cariche elettive. La previsione di tale sussidio, che è una forma minore di *matching fund*, mira ad alimentare il pluralismo al di là delle forze presenti in Parlamento, essendo indirizzato a movimenti e ad organizzazioni a carattere locale, referendario o concentrate su determinati argomenti.

2A) *La disciplina delle sovvenzioni private ai candidati* è concentrata sulle donazioni. Per le elezioni legislative è stabilito che:
a) le donazioni superiori a 150 euro siano effettuate mediante assegno;
b) se la donazione è pari o superiore a 15.000 euro, non deve superare il 20 % del plafond di spesa del candidato;
c) ciascuna singola persona fisica non può conferire in donazioni più di 4.600 euro, qualsiasi sia il numero di candidati beneficiari;
d) la cifra elargita in donazione può essere dedotta fiscalmente;
e) le persone giuridiche non possono effettuare donazioni ai candidati.
Ai candidati è fatto divieto di superare una certa soglia di spesa elettorale, che nel corso degli anni ha subito, per le elezioni legislative come per quelle presidenziali, un graduale abbassamento, per poi tornare ad alzarsi di recente. Per le elezioni

presidenziali il limite attuale è di 13, 7 mil. di euro al primo turno e di 18,3 mil. di euro per ciascuno dei due candidati del secondo turno. Per le elezioni legislative è di 38.000 euro per ciascun candidato, maggiorato di 0,15 euro per ciascun abitante della circoscrizione elettorale. La somma ottenuta va poi moltiplicata per un coefficiente pari ad 1,12. Per le elezioni regionali, il plafond è fissato per le liste in apposite tabelle riferite alle varie Regioni. Per le elezioni europee il tetto di spesa è di 8,5 mil. di euro per ciascuna lista.

2B) *La disciplina del finanziamento privato ai partiti* riguarda le donazioni e le quote di iscrizione dagli aderenti al partito. Le donazioni, analogamente a quanto avviene per i candidati, possono pervenire solo da persone fisiche e sono fiscalmente deducibili. Ciascun donatore non può superare il tetto di 5Omila franchi annui per ciascun partito. Le donazioni superiori a mille franchi devono essere fatte per assegno. Le quote di iscrizione non sono invece soggette a limitazione, ma restano deducibili nella stessa misura delle donazioni.
Nei bilanci ufficiali dei partiti del 1993, il 13% delle entrate complessive derivava da finanziamenti di aziende pubbliche e private, e gli esperti sostengono che tale cifra fosse imprecisa per difetto. Si ritiene inoltre che la legge del 1995, che ha vietato del tutto tali contributi, abbia solamente aumentato l'ammontare di quelli non dichiarati. Del resto gli scambi di favori accertati fra governanti locali e aziende, specialmente nel campo delle costruzioni, sono stati numerosi.

- In **Spagna** il finanziamento pubblico ai partiti si articola in:
a) rimborsi per le spese elettorali;
b) sovvenzioni ai gruppi parlamentari delle *Cortes*, del Senato e delle Comunità autonome;
c) contributi annuali per il funzionamento ordinario dei partiti, distribuiti in ragione del numero dei seggi e di voti ottenuti da ogni partito alle ultime elezioni per il rinnovo delle *Cortes*.
Nel caso *sub* c) l'assegnazione preventiva, fissata nella misura del 90% dell'ammontare dei contributi annuali, è costituita da tre quantità uguali, una delle quali si distribuisce in proporzione al numero dei seggi ottenuti da ciascun partito, e le due restanti proporzionalmente ai voti di ciascun partito nelle stesse elezioni, senza contare i voti ottenuti nelle circoscrizioni in cui il partito non abbia raggiunto il 3% dei voti. La disciplina favorisce le formazioni consolidate, giacché soltanto il partito che abbia ottenuto almeno un seggio in almeno uno dei collegi plurinominali può ricevere fondi per il proprio funzionamento ordinario.
La legge organica n. 1 del 2003, dettata per la garanzia della democrazia in sede locale, ha inciso anche sul regime di finanziamento della politica, prevedendo un contributo aggiuntivo ai partiti per le spese sostenute per la sicurezza dei titolari di cariche elettive in sede locale nei confronti del terrorismo, ripartito con le stesse modalità previste per i contributi per il funzionamento ordinario dei partiti. La stessa legge vieta inoltre il finanziamento di partiti e gruppi dichiarati illegali dalla legge organica n. 6 del 2002.
Al fine di ridurre i costi delle campagne elettorali, sono fissati dei limiti di spesa per le comunicazioni (mediatiche e non) da parte dei partiti. Il costo delle affissioni non può superare il 25% del limite massimo di spesa, mentre le spese per la pubblicità sulla stampa e alla radio privata non possono superare il 20% di tale limite. E' inoltre vietata la sottoscrizione di impegni contrattuali a fini pubblicitari sulla radio pubblica e alla televisione pubblica e privata.
A parte il divieto di donazioni da imprese pubbliche o private che abbiano in esecuzione un contratto con amministrazioni pubbliche, il regime del finanziamento privato ai

partiti in Spagna appare nel complesso più rilassato che in Germania e in Francia. I partiti possono infatti ricevere donazioni anonime, purché la somma totale sia inferiore al 5% di quella che il partito ha ricevuto nello stesso esercizio dallo Stato, nonché donazioni da persone giuridiche (oltre che fisiche), entro il limite di 60.000 euro dalla stessa persona, e da soggetti stranieri.

3. Prevalenza delle fonti di finanziamento (pubblico/privato)

Anche se non siamo in condizione di dare conto per tutti i Paesi considerati del rapporto in termini quantitativi tra entrate pubbliche e private di partiti e candidati, le discipline e i dati che abbiamo riportato consentono di disegnare una mappa, che sarà integrata con altri elementi.
Su queste premesse, la mappa vede negli Stati Uniti una netta prevalenza del finanziamento privato, una prevalenza dello stesso in Gran Bretagna e, nei Paesi dell'Europa continentale, una situazione che va dalla Germania, dove il finanziamento pubblico copre 1/3 delle entrate dei partiti, alla Francia, dove oltre la metà dei costi dei partiti maggiori è coperto da fondi pubblici, fino alla Spagna, dove le sovvenzioni statali sono nettamente prevalenti.
Questa prima ricognizione consente di dar conto più delle situazioni estreme che di quelle intermedie. La netta prevalenza del finanziamento privato negli Stati Uniti si ricava in misura sufficientemente attendibile dal fatto che i finanziamenti "pubblici-volontari" sono previsti solo per le campagne presidenziali, dove per giunta i candidati preferiscono di regola optare per i finanziamenti privati per le ragioni già ricordate. La netta prevalenza del finanziamento pubblico in Spagna si desume dal fatto che mentre fra il 1977 e il 1982 il sistema misto è sostanzialmente in equilibrio, in seguito i fondi pubblici tendono a superare in misura crescente quelli privati, e, in cifre assolute, passano dai 1.700 milioni di pesetas del 1980 ai 9.158 del 1999. Si pone altresì per i partiti spagnoli, come per quelli italiani, un rilevante problema di indebitamento.
Per le situazioni intermedie abbiamo bisogno di scomporre ulteriormente i dati, soprattutto per quanto riguarda la voce dei finanziamenti privati. E' noto come i finanziamenti delle *Trade Unions* al *Labour Party* abbiano costituito storicamente, anche se ora sono in calo, una importantissima entrata per quel partito. Viceversa, negli Stati dell'Europa continentale, anche in quelli come la Germania con forti legami strutturali fra sindacati e partiti di sinistra, i finanziamenti dei primi ai secondi risultano assai meno significativi.
Un altro elemento da considerare con attenzione è dato dai contributi degli iscritti. Attualmente le entrate dei partiti tedeschi consistono in media per 1/3 di emolumenti pubblici, per almeno 1/3 (tranne i liberali) di contributi degli iscritti, e per il resto di donazioni (di persone fisiche molto più che di persone giuridiche) e di altre entrate, derivanti ad es. da attività editoriali e dallo sfruttamento del patrimonio immobiliare del partito. In Francia, viceversa, nel 2001 i contributi degli aderenti hanno rappresentato solo l'8% delle entrate del RPR, il 13% di quelle del PS e il 5% di quelle del Front national.
Occorre perciò tenere conto non solo della legislazione, ma anche del diverso radicamento del modello di partito di iscritti a seconda delle tradizioni nazionali, che, quando è forte, consente ai partiti introiti che ridimensionano notevolmente il peso delle donazioni dei privati nella voce 'finanziamenti privati'. Il fatto che il modello di partiti di iscritti sia storicamente molto più radicato in Germania che in Francia e in Spagna, va cioè considerato una variabile non secondaria.

Detto questo, le scelte politiche dei Parlamenti, a loro volta talora condizionate dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali (Francia e soprattutto Germania), mantengono una rilevante capacità di conformazione del sistema. Abbiamo ricordato il caso del Canada, dove il forte calo delle donazioni private è dipeso da riforme mirate e coraggiose. Ma anche il sostanziale equilibrio tra intervento pubblico e iniziativa privata che si è realizzato in Germania, consentendo l'emersione di formazioni politiche nuove senza andare a detrimento di quelle esistenti, è stato frutto di un elaborato processo di riforma.

4. Natura delle sovvenzioni pubbliche (denaro/servizi)

Un po' dappertutto, il finanziamento pubblico non è erogato esclusivamente in denaro ma anche, per una parte di regola molto minore, in servizi: alcuni classici e utilizzati assai frequentemente (come servizi telefonici e postali ridotti o gratuiti, biglietti per viaggi e diarie per gli eletti, strutture gratuite per i gruppi parlamentari), altri utilizzati solo in alcuni Paesi, come gli spazi gratuiti sui mezzi di comunicazione durante le campagne elettorali.
La scelta fra denaro e servizi non è tanto di tipo quantitativo quanto qualitativo: ciò che conta è la qualità dei servizi resi ai partiti che vengono finanziati e la disciplina in cui tali servizi si innestano.
In tale prospettiva, il sistema più interessante e originale è quello inglese. Anzitutto, la filosofia del finanziamento dei servizi è la stessa che spiega il finanziamento dei gruppi di opposizione: l'idea che un finanziamento pubblico dei partiti "*unconditional*", cioè privo di vincoli di destinazione, scoraggi la partecipazione politica, poiché il contributo del singolo iscritto diventerebbe meno importante per i partiti nella misura in cui questi si affidino allo Stato per il finanziamento (Hansard Society, *Paying for Politics. The principles of funding political parties. A discussion paper*, 2002).
Nello specifico, i servizi resi ai partiti durante la campagna elettorale sono:
a) spazi gratuiti a disposizione dei partiti maggiori per organizzare dibattiti in televisione e alla radio (che i partiti Laburista, Conservatore e Liberaldemocratico ricevono in una proporzione, rispettivamente, di 5:5:4), con contestuale divieto di acquisto di spazi televisivi;
b) affrancamento gratuito;
c) utilizzazione gratuita di luoghi pubblici (ad es. scuole) per incontri coi candidati.
Al di là della campagna elettorale, vengono poi finanziati:
a) studi e ricerche politiche per ogni partito che abbia almeno due membri alla Camera dei Comuni (fondo introdotto nel 2000 per correggere la tendenza dei partiti a concentrare le proprie risorse sul momento elettorale a detrimento delle attività di maggior respiro strategico);
b) i consulenti dei partiti.
Bisogna peraltro considerare che in Gran Bretagna i partiti possono svolgere (lo ha fatto soprattutto il Partito Conservatore) attività commerciali, come servizi finanziari, conferenze e vendite, che ovviamente si differenziano dalla donazione al partito.
Particolare attenzione merita comunque, nell'ambito di questo discorso, il regime della pubblicità televisiva in occasione delle campagne elettorali, che, dove è ammessa, genera costi ingenti. Abbiamo visto che in Spagna, oltre che nel Regno Unito, tale pubblicità è vietata. In Germania gli spazi televisivi nel sistema misto pubblico-privato sono a pagamento, ma le emittenti sono autorizzate a chiedere soltanto le cifre

necessarie a coprire i costi, e in sostanza non si sviluppa un vero business della pubblicità politica.

5. Destinatari del finanziamento (partiti/candidati)

Da quanto detto, risulta che i destinatari del finanziamento variano da paese a paese. Il che si spiega in ragione di tre variabili: forma di governo (quando il Presidente è eletto direttamente dal corpo elettorale vi saranno evidentemente disposizioni *ad hoc*); sistema elettorale (quando è proporzionale, i destinatari sono solo i partiti, quando è maggioritario uninominale lo sono anche i candidati alle elezioni); radicamento dei partiti di iscritti e culture politiche nei singoli contesti nazionali: ad esempio, in costanza di sistema elettorale uninominale negli USA e in Gran Bretagna, il finanziamento dei partiti è previsto nel primo caso solo per le *Conventions* per le presidenziali, mentre nel secondo caso riguarda i gruppi dell'opposizione.
Nel caso statunitense, il finanziamento è in pratica previsto per i soli candidati. Inoltre, come abbiamo visto, il finanziamento pubblico è previsto per le sole elezioni presidenziali, e in alternativa a quello privato; e poiché il finanziamento privato prevede limiti di spesa solo per i donatori ma non anche per i candidati, costoro lo preferiscono di regola al finanziamento pubblico. Tali caratteristiche fanno sì che gran parte dei problemi del sistema statunitense consistano nell'esigenza di contenere le grandi donazioni, e siano dunque simmetricamente inversi a quelli che si incontrano in Europa e ancor più in Italia.
Nei quattro Stati europei considerati la situazione varia nei termini seguenti. Nei casi tedesco e spagnolo, stante il sistema proporzionale, il finanziamento pubblico riguarda solo i partiti e i relativi gruppi parlamentari. Nel caso britannico, nonostante il sistema maggioritario, prevale la forte strutturazione partitica, per cui quel poco di finanziamento pubblico che c'è riguarda solo i gruppi e i partiti. Nel caso francese, dove il sistema è maggioritario ma la strutturazione partitica è storicamente più fragile, il finanziamento pubblico riguarda i candidati non meno dei partiti.
Se teniamo conto che anche il nostro sistema elettorale è (prevalentemente) maggioritario uninominale, l'interesse di una comparazione su questo aspetto riguarderà i sistemi inglese e francese. Ma, come si è detto, nel Regno Unito il finanziamento pubblico dei partiti non solo è modesto ma riguarda prevalentemente i soli gruppi di opposizione, in base a un criterio poco assimilabile ai nostri. Almeno dal punto di vista che stiamo esaminando, cioè del tipo di raccordo fra sovvenzioni ai partiti e sovvenzioni ai candidati, il regime di finanziamento per noi più interessante appare dunque quello francese.
Mentre da noi il rimborso per le spese elettorali dei candidati introdotto dalla l.n. 515 del 1993 è servito subito, e tuttora serve, a finanziare surrettiziamente i partiti, in Francia, come si diceva, il regime di finanziamento pubblico dei candidati è distinto da quello dei partiti. E' un elemento di chiarezza che non guasta. Inoltre, una soluzione come quella francese potrebbe avere il vantaggio indiretto di incentivare le coalizioni, che è uno degli obiettivi posti a base del nostro percorso.
Rimane da vedere come è strutturato in Francia il rapporto tra finanziamento pubblico ai candidati e finanziamento pubblico ai partiti. I partiti, come si è già detto, possono finanziare senza limiti i candidati delle relative liste. Ma ciò non incide sulla *par condicio* nella competizione elettorale, stante la fissazione di specifici limiti di spesa ai candidati.
Una volta che costoro abbiano raggiunto il pareggio dei conti per le spese elettorali sostenute grazie ai contributi dei partiti di appartenenza, le relative eccedenze vengono

attribuite a fondi di altro tipo (associazioni di finanziamento partitiche nell'ambito delle elezioni legislative e la Fondazione di Francia nell'ambito delle elezioni presidenziali).
Come si vede, il rapporto fra finanziamento ai candidati e ai partiti è in Francia molto stretto, e congegnato in modo da neutralizzare gli eventuali effetti negativi della loro sovrapposizione.
Bisogna peraltro aggiungere che il problema dei destinatari è molto più complesso dell'alternativa partiti/candidati. Nella voce partiti occorre infatti comprendere destinatari vincolati di sovvenzioni come la stampa di partito (Italia) e le fondazioni legate ai partiti (soprattutto Germania). I discorsi sono ovviamente molto diversi.
Lasciando per il momento da parte il primo, la scelta di destinare proventi pubblici e/o di regolare i finanziamenti privati alle fondazioni legate ai partiti è una scelta strategica di grande delicatezza, che richiede da un lato tradizioni e culture politiche sufficientemente consolidate, dall'altro accorgimenti tecnici capaci di evitare truffe.
Mentre si può lavorare intorno al secondo requisito, il primo non si può inventare: e poiché, da noi, le fondazioni, che pure ci sono, sono meno radicate che altrove, la previsione "a freddo" di un finanziamento pubblico per le fondazioni potrebbe non funzionare efficacemente. Questo aspetto del problema si collega insomma con una valutazione del contesto politico-culturale in cui la riforma dovrebbe inserirsi, e in particolare del ruolo immaginabile per i partiti di domani, non per quelli di ieri, e del loro rapporto con la società.

6. Forme e autorità di controllo e sanzioni

A differenza degli altri aspetti toccati, la scelta delle forme e delle autorità preposte al controllo di regola non dipende dal sistema elettorale o dal tipo di radicamento dei partiti. Un *cleavage* importante è dato casomai dalle culture giuridiche e istituzionali, e corre fra Paesi anglosassoni e europeo-continentali: nei primi si ricorre di regola a un'Autorità indipendente, mentre negli Stati del continente i controlli sono di solito affidati in prima battuta ai Presidenti d'assemblea parlamentare e in seconda istanza all'autorità giudiziaria ordinaria o alla Corte dei conti.

- Negli **Stati Uniti** dopo il Watergate è stata istituita nel 1975 la *Federal Election Committee*, composta da sei membri nominati dal Presidente su parere e col consenso del Senato, due dei quali scadono ogni due anni. Poiché la legge istitutiva dispone che non più di tre membri su sei possano appartenere allo stesso partito e che la presidenza sia di durata annuale, la FEC può funzionare solo se vi è accordo fra democratici e repubblicani. Ha il compito di far rispettare la disciplina sul finanziamento delle campagne elettorali, in particolare i limiti e i divieti relativi alle donazioni e la gestione del finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali. La FEC può avviare un'indagine su segnalazione di privati, di altre agenzie governative e del proprio staff, che si può concludere con una conciliazione con l'interessato (che può comportare il pagamento di una penale), o, laddove ciò non sia possibile, con la promozione di un'azione civile da parte della FEC.

- In **Canada**, l'autorità preposta ai controlli è il *Chief Electoral Officer* (Ceo). L'esistenza di questa autorità non provvista di poteri sanzionatorii avvicina il Canada agli Usa, laddove negli Stati dell'Europa continentale l'autorità di riferimento è il Parlamento o altra istituzione di carattere politico. Il Ceo può fornire elementi alle corti penali, che possono comminare pene lievi per le violazioni accertate: da multe più o meno salate a pochi mesi di reclusione. Anche la pena dell'esclusione dall'elettorato

passivo o dalle cariche elettive è utilizzata, anche se la modestia delle cifre immesse nella politica canadese e il sistema di incentivi, sgravi e rimborsi che lo caratterizza, sia dal lato degli elettori sia da quello di partiti e candidati, riesce a limitare moltissimo il numero e la portata delle violazioni.

- In **Gran Bretagna**, una legge del 2000 ha istituito una Commissione elettorale con i compiti di: mantenere il registro dei partiti politici (dove sono annotate tutte le donazioni superiori alle 200 sterline ricevute da ciascuno), controllare la regolarità delle spese elettorali, assistere coloro che sono implicati nel processo elettorale e redigere dopo ogni elezione o referendum un rapporto sulla gestione finanziaria della consultazione.

- In **Germania**, ogni partito deve presentare al Presidente del *Bundestag* un rendiconto delle proprie entrate e uscite entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di rendicontazione. Il Presidente del *Bundestag* è affiancato in prima istanza da un revisore dei conti per verificare la veridicità dei conti presentati. I revisori dei conti, nominati dai partiti ma indipendenti da essi, verificano sia i rendiconti degli organi federali, dei *Laender* e locali dei partiti. Ove il Presidente del *Bundestag* individui delle irregolarità nei rendiconti, prima di emanare le sanzioni pecuniarie previste deve richiedere ulteriori informazioni al partito interessato, e nel caso in cui persistano dubbi sulla regolarità della rendicontazione, deve nominare un revisore esterno in accordo col partito stesso. L'intero procedimento è sottoposto alla vigilanza della Corte dei conti federale.
Vengono sanzionate non solo la mancata rendicontazione di contributi superiori ai limiti indicati, ma anche le alterazioni dei documenti contabili capaci di procurare vantaggi indebiti al partito, compreso il caso di chi divide le donazioni ricevute in contributi che rientrino nei tetti previsti ai fini della rendicontazione. Le donazioni provenienti da fondazioni, organizzazioni o associazioni politiche la cui finalità sia eminentemente pubblica, caritatevole o religiosa – che i partiti non possono ricevere – le quali non siano immediatamente consegnate al Presidente del *Bundestag* possono essere sanzionate con una multa pari a tre volte l'entità del contributo indebitamente percepito.
Lo scandalo Kohl è esploso proprio grazie al fatto che il presidente del *Bundestag* ha contestato alla sezione regionale della Hessen della Cdu di non avere notificato l'esistenza di notevoli liquidi di sua proprietà presenti in una banca straniera e di avere utilizzato per molti anni dei "fondi neri". Su questa base il presidente del *Bundestag* ha chiesto che il partito di Kohl restituisse i fondi pubblici ricevuti nell'anno precedente e l'ha escluso dalla percezione di quelli previsti per l'anno in corso. I cristiano-democratici hanno dovuto pagare una multa di 10 milioni di marchi.
Nondimeno, da più parti è stato sottolineato come la strutturazione dei rendiconti consenta ancora alle formazioni partitiche di occultare donazioni e contributi illegittimi, trasferendo agli organismi di controllo competenti l'onere di individuare gli eventuali illeciti. Inoltre, il procedimento sanzionatorio, per quanto assai punitivo, presenta tempi di attuazione piuttosto lunghi, a fronte di un vantaggio molto più immediato in termini di disponibilità finanziarie per le organizzazioni politiche dedite a pratiche di finanziamento irregolare o occulto.

- In **Francia**, gli obblighi di trasparenza contabile consistono in *a)* presenza di un mandatario per ciascun candidato; *b)* necessità di un unico conto bancario o postale; *c)* deposito presso le Prefetture del rendiconto alla fine della campagna elettorale.
Il rendiconto viene verificato da una autorità amministrativa (ritenuta dal Consiglio costituzionale non indipendente), la *Commission Nationale des Comptes de campagne et des financements politiques*, composta da nove membri nominati per cinque anni, e

scelti fra i membri in servizio o onorari della Corte dei conti, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato. La CCFP, che non dispone di poteri d'investigazione, pubblica i conti dei partiti in una forma semplificata e li presenta in un rapporto annuale. Presenta inoltre ogni due anni un rapporto sulla loro attività. E' organo d'istruzione dei conti della campagna dei candidati a tutte le elezioni diverse da quelle presidenziali, e può adire a tale proposito il giudice elettorale competente (Consiglio costituzionale, Consiglio di Stato, Tribunali amministrativi). Per le elezioni presidenziali, il Consiglio costituzionale è direttamente competente in quanto destinatario dei conti della campagna elettorale dei candidati.
Inoltre, ogni candidato a una elezione deve redigere un conto che specifichi la natura di tutte le entrate e spese, che deve presentare entro due mesi dall'elezione alla CCFP. Gli eletti all'Assemblea Nazionale devono presentare una dichiarazione giurata sulla loro situazione patrimoniale entro quindici giorni dalla loro entrata in carica, e una ulteriore dichiarazione non prima di due mesi e non oltre un mese dalla cessazione del mandato. L'ufficio competente dell'Assemblea nazionale accerta la variazione della situazione patrimoniale dei deputati verificatasi nel frattempo, e pubblica al riguardo un rapporto sul *Journal officiel* ad ogni rinnovo dell'Assemblea, e in ogni altro caso in cui lo ritenga utile.
Il mancato rispetto degli obblighi di rendicontazione e dei limiti di spesa è sanzionato con la ineleggibilità fino a un anno. La sanzione è stata irrogata più volte dal giudice elettorale, con la conseguenza che l'incremento delle spese elettorali è stato frenato.
Tuttavia, per aggirare le disposizioni in materia, i politici hanno fatto maggior ricorso ai circuiti di riciclaggio del denaro sporco.

- In **Spagna**, a parte i controlli interni ai partiti previsti dalla legge, il controllo sul finanziamento pubblico è affidato alle *Juntas Electorales* e soprattutto al *Tribunal de Cuentas*.
Entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, i partiti che abbiano ricevuto sovvenzioni statali devono presentare alla Corte dei conti una contabilità dettagliata e documentata delle loro entrate e spese. La Corte può richiedere ai partiti di presentare una relazione sulle donazioni private ricevute, con l'indicazione del loro importo e degli estremi delle persone che le hanno effettuate. La Corte si pronuncia su questa documentazione, sottolineando le responsabilità che potranno ricavarsi dalla loro incompletezza, e informa al riguardo una Commissione bicamerale appositamente istituita.
I risultati non sono però incoraggianti, anche perché i bilanci dei partiti non sono sufficientemente dettagliati. Il tentativo di prevenire impropri finanziamenti dei partiti da parte di aziende è stato aggirato tramite scambi fra società vicine ai partiti e centri finanziari o aziende, le quali hanno pagato alle prime somme sproporzionate per ricerche o consulenze fittizie, senza informare i propri azionisti.

III Parte
Per una buona riforma del finanziamento della politica

1. Come spezzare il circolo vizioso. Obiettivi e ragioni di principio della riforma. 2. Un metodo incrementale nel processo di riforma. 3. Cosa prendere dalle esperienze straniere. 4. I contenuti essenziali della riforma.

1. Come spezzare il circolo vizioso. Obiettivi e ragioni di principio della riforma.

Nella I Parte, abbiamo parlato di un circolo vizioso per descrivere il rapporto fra i partiti che, spinti dal peso dell'indebitamento e dall'aumento dei costi della politica, varano di soppiatto leggine di cassa e un'opinione pubblica distante o sospettosa, e perciò facile esca, domani, di nuove campagne referendarie issate in nome dell'antipolitica. Conviene procedere a una riforma in condizioni del genere? Non è forse necessario, se non la si vuole condannare al fallimento, spezzare prima il circolo vizioso, e diffondere una consapevolezza della posta in gioco?
Il "luogo comune tutto italiano secondo il quale ci sarebbe una relazione necessaria e diretta...tra partiti forti (partitocrazia) e corruzione politica" (Melchionda, *Il finanziamento*, cit., 209) si è formato, più che spiegabilmente, a Tangentopoli. Eppure, secondo le ricerche politologiche più accreditate, anche la debolezza dei partiti può rivelarsi un'opportunità di corruzione. E la situazione attuale dei partiti italiani non ha molto in comune con quella che generò Tangentopoli.
Non solo è cambiato il sistema politico, ormai disposto stabilmente in senso bipolare. Ma la competizione sulle risorse per finanziare la politica è divenuta strutturalmente ineguale: da una parte c'è chi è in grado di ripianare qualunque deficit (dai rendiconti dei partiti per il 2003, pubblicati sulla G.U. del 30 ottobre 2004, risulta ad es. che il bilancio di Forza Italia è garantito da una fideiussione bancaria di 160 milioni di euro garantita da Berlusconi), dall'altra non c'è nessuno che possa prendere lo stesso impegno.
Non è difficile indicare chi ha interesse a mantenere il sistema attuale. Eppure, lo schieramento che più dovrebbe muoversi a favore di una riforma ha mostrato finora scarsa attenzione e sensibilità. La spiegazione è che i partiti che lo compongono sono condizionati dai debiti (v. I Parte, § 2.). Ma non è detto, come vedremo, che la soluzione attuale del problema dell'esposizione debitoria sia la sola possibile.
Vi sono, per contro, forti ragioni di principio per una riforma del sistema da diffondere anzitutto fra i cittadini, anche perché essi non sono informati dei termini effettivi della posta in gioco.
Abbiamo visto che il sistema di finanziamento misto costituisce la soluzione di gran lunga prevalente in tutte le democrazie. E' infatti convinzione generale che un finanziamento integralmente statale rischia di ingessare il sistema dei partiti esistente e deresponsabilizza i partiti stessi liberandoli dal compito di reperire fonti per il loro sostentamento. Ma vi è anche la convinzione, almeno in Europa, che un finanziamento lasciato del tutto ai privati: a) crea sperequazioni tali da alterare la competizione politica; b) condiziona le scelte politico-parlamentari al punto da mettere a repentaglio la qualità democratica della convivenza; c) può alimentare fenomeni di corruzione.
Il sistema misto crea le condizioni per differenziare meglio fonti e soggetti del finanziamento: più aumentano, più si creano possibilità di autentica competizione fra partiti o fra coalizioni di partiti, in un quadro di regole del gioco e di princìpi condivisi.

Per raggiungere simili obiettivi, un sistema misto deve basarsi su scelte di principio fra loro articolate in modo credibile.
Non abbiamo ancora sperimentato un sistema misto che, differenziando davvero le fonti di finanziamento, riduca i rischi di oligopoli chiusi e cerchi di contemperare eguaglianza delle posizioni di partenza e obbligo di ricerca delle risorse da parte dei partiti, con regole della competizione valide per tutti e da tutti condivise.
Non si tratta, dunque, di demonizzare il mercato politico e di tornare al regime di finanziamento pubblico anteriore al 1993. Si tratta casomai di comprendere, come ha osservato Bruce Ackerman facendo tesoro dell'esperienza americana, che per affrontare la naturale tensione tra l'eguaglianza di tutti i cittadini e la realtà dell'ineguaglianza di mercato, una società di mercato che sia democratica deve delimitare una sfera politica all'interno della quale i rapporti di potere del mercato vengono tenuti sotto controllo democratico (B.Ackerman, *Una carta di credito per gli elettori: un nuovo inizio per il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Politica del diritto*, 1993, 648).
Ecco perché il processo di riforma andrebbe accompagnato da un ampio e soprattutto innovativo dibattito sul rapporto fra democrazia e finanziamento della politica. Solo coinvolgendo i settori più reattivi dell'opinione pubblica, e sfatando certi radicati luoghi comuni, si renderà possibile rompere il circolo vizioso.

2. Un metodo incrementale e trasparente per varare la riforma

Il processo di riforma dovrebbe seguire un metodo incrementale e trasparente, in modo da uscire da una tenaglia. Lasciando inalterato il sistema vigente, si richiederanno altre leggi per tamponare anno per anno i deficit dei partiti. Ma se si sottovaluta il problema dell'indebitamento dei partiti, l'asse del sistema si sposterebbe drasticamente sul finanziamento privato, la parità delle *chances* nella competizione politica si allontanerebbe definitivamente e aumenterebbe il rischio di rapporti impropri fra politica e affari.
Occorre perciò chiarire che la soluzione del problema dell'indebitamento si lega alla qualità della convivenza democratica, senza farla diventare un alibi per giustificare il sistema corrente. Che va modificato a tappe successive, in modo da evitare il tracollo finanziario dei partiti, e nello stesso tempo da favorire l'incremento di voci di finanziamento alternative ai rimborsi elettorali. Man mano che tali voci assicureranno entrate consistenti, potrà prender corpo un sistema di finanziamento a regime dei partiti e delle coalizioni, nel quale i rimborsi elettorali potranno riacquistare la loro autentica funzione.
Oltre che incrementale, il metodo per adottare la riforma dovrebbe essere trasparente, comportare cioè chiare assunzioni di responsabilità dei dirigenti politici e un ampio dibattito parlamentare. Ciò vuol dire, anzitutto, che il progetto di riforma dovrebbe essere sottoscritto dai segretari dei partiti e dai presidenti dei gruppi parlamentari. In secondo luogo, dovrebbe essere deliberato in Assemblea, non nelle Commissioni in sede deliberante, come di regola è accaduto nelle occasioni precedenti. Si può aggiungere, a questo proposito, che l'art. 72, u.c., Cost., richiede la deliberazione in Assemblea delle leggi "in materia costituzionale ed elettorale", fra cui la disciplina del finanziamento dell'attività politica rientra a pieno titolo.

3. Cosa prendere dalle esperienze straniere

L'indagine condotta nella II Parte sui modelli di finanziamento di altre democrazie rivela parecchi spunti meritevoli di attenzione in vista di una riforma del sistema italiano. Ci riferiamo segnatamente:

1) al sistema tedesco dei *matching funds*;
2) al sistema francese per le modalità di collegamento fra finanziamento pubblico ai partiti e ai candidati, e per la scelta di un controllo unificato sulle spese di partiti e candidati;
3) ai sistemi canadese e tedesco per la graduazione delle deduzioni fiscali alle donazioni private in vista dell'incentivazione di quelle di minore importo;
4) al sistema britannico per l'erogazione di contributi pubblici in servizi anziché in denaro.

1) A differenza del sistema statunitense, il sistema tedesco dei *matching funds* si ispira alla regola della tendenziale pari compartecipazione dello Stato e dei privati al finanziamento dell'attività politica. Questo modo di impostare il rapporto fra denaro e politica presuppone un sistema di partiti radicato e mira all'equilibrio complessivo nell'ambito di un sistema misto, laddove negli Stati Uniti anche il finanziamento tramite *matching funds* riguarda quasi esclusivamente i candidati alle elezioni, i quali possono inoltre rinunciarvi. Ciononostante, anche il sistema tedesco richiede condizioni esigenti per l'Italia, in quanto inverte comunque la sequenza finanziamento pubblico/privato. La sua introduzione dovrebbe dunque essere graduale, secondo le modalità prima suggerite.

2) In Francia come in Italia, e a differenza che altrove, il finanziamento pubblico è disposto tanto per i partiti quanto per i candidati. Ma come abbiamo visto, da noi l'evoluzione della normativa dal 1993 ha finito col destinare direttamente ai partiti i rimborsi che sarebbero ad essi spettati per le spese elettorali dei candidati, e ha sganciato i contributi versati ai partiti da ogni riferimento alle spese elettorali effettivamente sostenute, con la conseguenza di vanificare il presupposto originario dei controlli. La soluzione francese, che distingue nettamente il regime di finanziamento pubblico in base ai destinatari, e consente ai partiti di finanziare senza limiti i candidati, ai quali è invece imposto un tetto di spesa, neutralizza gli aspetti negativi della sovrapposizione fra i due tipi di fondi pubblici. Il sistema dovrebbe essere adattato al nostro sistema elettorale della Camera, dove a differenza che in Francia una quota del 25% dei seggi è eletta su base proporzionale. In ogni caso il nuovo sistema consentirebbe un credibile esercizio della funzione di controllo sulla finanza dei partiti, che in Italia, a detta degli stessi controllori, è compromessa dalle modalità di ripartizione dei contributi pubblici. Di converso, in Francia i controlli sulle spese elettorali di partiti e candidati è affidata a un'autorità unica: il che, indipendentemente dalla scelta per una nuova autorità indipendente, merita attenzione in vista di un riscontro coordinato della conformità dei resoconti di spesa presentati tanto dai partiti quanto dai candidati agli obblighi imposti per legge.

3) Al fine di far sì che il finanziamento privato a partiti e candidati sia appetibile per i donatori, e sia nello stesso tempo tale da incentivare i contributi minori, appare fondamentale una graduazione delle deduzioni fiscali mirata allo scopo. Le soluzioni

adottate in Canada e in Germania appaiono come si è detto le più significative. E' appena il caso di aggiungere che misure del genere diventerebbero cruciali nel quadro di una riforma che cercasse di spostare gradualmente parte dell'onere del finanziamento dei partiti dallo Stato alla società, senza per questo determinare una mercatizzazione della politica.

4) La scelta di potenziare il finanziamento dell'attività politica tramite l'erogazione di servizi può rivelarsi molto significativa. In questo modo, si può tentare, come è stato fatto nel Regno Unito con la legge del 2000, di dirottare parte del finanziamento pubblico verso lo svolgimento di ricerche e progetti utili ad arricchire il ruolo strategico dei partiti, anche se non a far vincere le elezioni. Ma misure simili avrebbero una portata ben maggiore, laddove si prendesse ad esempio la legislazione britannica anche in tema di accesso ai mezzi di comunicazione in periodo elettorale. La previsione di spazi televisivi gratuiti a disposizione di partiti e candidati e il contestuale divieto di acquisto di ulteriori spazi avrebbero un enorme impatto sul sistema di finanziamento della politica in Italia, consentendo di ridurne i costi, e nello stesso tempo di svelenire il clima che circonda, e che diversamente continuerà a circondare, il dibattito sulla *par condicio*.

4. I contenuti essenziali

I contenuti essenziali della riforma possono a questo punto sintetizzarsi come segue:

a) a regime, il rapporto tra fonti pubbliche e private dovrebbe tendere, ad assicurare una pari compartecipazione dello Stato e dei privati (comprensivi degli iscritti a partiti e coalizioni) attraverso il già ricordato sistema dei *matching funds*, col quale l'ammontare dei rimborsi per spese elettorali varia in ragione delle risorse liberamente raccolte da partiti e coalizioni.
b) inizialmente, tale sistema dovrebbe aggiungersi a quello dei rimborsi così come oggi previsto, non sostituirlo. In prospettiva, il finanziamento (privato e, conseguentemente, pubblico) raccolto con i *matching funds* dovrebbe servire in misura progressivamente maggiore a rimborsare i partiti per le spese elettorali sostenute, e sempre meno a risanare i loro passivi. Una volta ripianati definitivamente i deficit attuali, si potrà immaginare una misura contro il ricorso all'indebitamento, come la riduzione o l'eliminazione del rimborso ove l'indebitamento superi una certa soglia.
c) il finanziamento pubblico dovrebbe essere ripartito fra partiti e candidati nei collegi uninominali, lasciando liberi i partiti di finanziare i candidati, e fissando tetti di spesa complessivi per le campagne elettorali, in modo da ridurre i rischi di sperequazione.
d) la ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali dovrebbe avvenire, alla Camera, fra i partiti che abbiano raggiunto la soglia del 4% su scala nazionale nella parte proporzionale, e al Senato, fra i partiti che abbiano raggiunto la soglia del 5% su scala regionale. Il candidato non collegato a partiti ha diritto al rimborso se sia risultato eletto o abbia raggiunto il 15% dei voti. Tali requisiti corrispondono in parte a quelli previsti dalla l.n. 515 del 1993 (che prevedeva, in alternativa, il diritto al rimborso per il partito che avesse un candidato eletto nei collegi uninominali), e che nella normativa successiva sono stati 'rilassati' fino ad ammettere al rimborso il partito che avesse raggiunto l'1% dei voti. La legge del '93 faceva tendenzialmente corrispondere il requisito di accesso ai rimborsi

col criterio di traduzione di voti in seggi: è una logica che merita di essere ripristinata, e portata anzi alle sue conseguenze più rigorose.

e) i contributi privati ai partiti dovrebbero essere incoraggiati in misura diversa a seconda della loro entità: più piccolo è il contributo, maggiore la deduzione fiscale. Questa misura può essere accompagnata dalla reintroduzione del sistema del quattro per mille dell'IRPEF previsto dalla l.n. 2 del 1997, con la differenza che il contribuente, ove intenda avvalersi di questa facoltà, dovrebbe indicare la coalizione a favore della quale destinare il contributo.

f) il trattamento fiscale dei contributi privati destinati a fondazioni e ad associazioni di ricerca legate ai partiti e alle coalizioni dovrebbe essere tale da prevedere incentivi maggiori di quelli previsti dalla normativa vigente; nello stesso tempo, l'accesso a tali agevoazioni dovrebbe essere riservato alle fondazioni e alle associazioni di ricerca che rientrino nei requisiti indicati dall'autorità indicata al successivo punto i), per evitare facili elusioni del dettato normativo.

g) la vigente normativa recante sovvenzioni all'attività politica diverse dai rimborsi elettorali e agevolazioni ai partiti (comprese l'editoria e i fondi destinati alla comunicazione istituzionale di cui alla l.n. 150 del 2000) dovrebbe essere riordinata dopo aver distinto le sovvenzioni e agevolazioni che possano considerarsi effettivi servizi per l'attività politica, da mantenere e anzi da potenziare, da quelle che invece non lo sono, e che vanno invece eliminate. La voce servizi potrebbe essere potenziata attraverso la previsione di sovvenzioni destinate a finanziare progetti e ricerche utili a potenziare le strategie dei partiti e delle coalizioni. Il controllo sull'effettiva destinazione di tali fondi dovrebbe essere affidato all'autorità di seguito proposta al punto i), anche al fine di evitare che il finanziamento per progetti e ricerche venga dirottato verso i partiti.

h) la riforma potrebbe costituire un'occasione propizia per affrontare il tema dell'accesso ai media in occasione delle campagne elettorali anche dal lato dei costi sostenuti da partiti e candidati anziché dalla sola prospettiva dell'informazione radiotelevisiva. Seguendo l'esempio britannico, gli spazi sui media per l'informazione ai cittadini in vista delle elezioni vanno considerati un servizio pubblico, e perciò limitati e resi gratuiti su tutte le reti concessionarie; ulteriori spazi a pagamento dovrebbero essere vietati.

i) a differenza di quanto previsto attualmente, i controlli sulle spese elettorali dovrebbero essere attribuiti a un'unica autorità, in modo da consentire un controllo sinottico su tutte le spese, indipendentemente dal fatto che siano sostenute da partiti o da candidati. L'autorità dovrebbe essere centrale, non regionale (come gli attuali Collegi di garanzia elettorale), presieduta dal Presidente della Corte di Cassazione o da un suo delegato scelto fra Presidenti di sezione, e composta da altri otto membri, quattro dei quali scelti fra magistrati (due magistrati ordinari e due della Corte dei conti), e quattro iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o tra professori universitari in materie giuridiche o economiche. Il modello ricalca in parte quello della l.n. 515 del 1993, includendo due giudici della Corte dei conti, per mettere insieme le professionalità oggi distinte fra il Collegio regionale di garanzia elettorale e il collegio della Corte dei conti, e quindi i compiti assegnati a tali organi. In alternativa, si può immaginare l'istituzione di un'Autorità indipendente, come previsto nel sistema statunitense. L'essenziale è che siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità dei membri del collegio.

j) Le funzioni attribuite all'autorità dovrebbero consistere nel riscontro di conformità alla legge delle spese sostenute da partiti e candidati e di regolarità

della relativa documentazione, nell'eventuale irrogazione di sanzioni sulla falsariga di quanto prevede la vigente normativa, nonché nelle attività di controllo indicate alle lettere f) e g). Al fine di un efficace svolgimento di tali funzioni, l'autorità dovrebbe essere dotata di congrui strumenti ispettivi. L'autorità dovrebbe altresì riferire direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati dell'attività di controllo sulle spese elettorali sostenute in occasione del rinnovo dei due rami del Parlamento.