

Aspetti controversi dell'attuale disciplina del finanziamento pubblico ai partiti

di Andrea De Petris

AVVERTENZA: L'analisi del sistema di finanziamento ai partiti ha fatto emergere alcuni aspetti controversi della attuale disciplina legislativa, che verranno di seguito enucleati. All'enunciazione delle questioni specifiche poste di volta in volta in evidenza, sono fatte seguire in corsivo considerazioni e possibili linee di modifica ipotizzate sui diversi argomenti.

1) Detraibilità delle donazioni liberali a favore di partiti e movimenti politici:

La L. 2/1997, successivamente modificata sul punto dalla L. 157/1999, prevede la detraibilità dall'imposta lorda del 22% delle donazioni effettuate a favore di partiti o movimenti politici per importi compresi tra £. 100.000 e 200 milioni (da aggiornare con valori in Euro): l'agevolazione viene riconosciuta indistintamente sia a persone fisiche che a società di capitali ed enti commerciali[1] (Art. 6 L. 2/97).

Nell'intento di assicurare una maggiore eguaglianza di opportunità tra le diverse forze politiche, e data la diversa disponibilità di capitali nei due casi, si potrebbe prospettare una diversificazione delle quote di detraibilità per le donazioni erogate da persone fisiche rispetto a quelle corrisposte da società ed enti commerciali.

2) Status del mandatario responsabile della raccolta di fondi dei singoli candidati:

La L. 515/1993 introduce la figura del mandatario elettorale, responsabile esclusivo per la raccolta di fondi per il finanziamento della campagna elettorale di ogni singolo candidato, stabilendo che lo stesso mandatario non possa assumere tale incarico per conto di più di un candidato, e che ogni candidato non possa affidare tale incarico a più di un mandatario. Il mandatario è tenuto a registrare tutte le operazioni di raccolta di fondi di sostegno della campagna elettorale del candidato di riferimento, effettua per conto del candidato un'ampia serie di attività in cui sostanzia la campagna elettorale, e controfirma il rendiconto dei contributi e servizi ricevuti e delle spese sostenute dal candidato, attestandone la veridicità. Il rendiconto, che va presentato al Collegio regionale di garanzia elettorale, è uno degli strumenti fondamentali per garantire la trasparenza del finanziamento della campagna elettorale e delle modalità di utilizzo dei fondi percepiti.

Considerata l'importanza del ruolo, lascia qualche dubbio la scelta del legislatore di non definire in alcun modo la figura del mandatario dal punto di vista giuridico e fiscale.

3) Limite ai finanziamenti erogati da parte dei donatori:

La L. 515/1993 prescrive un limite relativo ai contributi ed ai servizi che ogni singolo sostenitore, sia esso persona fisica, persona giuridica o associazione – compresi partiti, liste o gruppi di candidati – può erogare a favore del singolo candidato, pari a € 13.000.

Manca un limite assoluto ai contributi che il candidato può ricevere, mentre è previsto un limite alle spese che esso può sostenere nell'ambito della campagna elettorale. Stando così le cose, tuttavia, desta perplessità la mancanza di norme sia riguardo alle sorti dei contributi complessivi eccedenti rispetto al limite di spesa di cui sopra, nel caso in cui il candidato venga eletto (vanno restituiti ai donatori, oppure possono essere trattenuti dal candidato, ed in questo caso con quale destinazione?), sia rispetto ai contributi versati a candidati che annuncino di partecipare alla competizione elettorale senza darvi seguito, o che si ritirino nel corso della campagna elettorale.

4) Finanziamenti ai partiti di provenienza estera:

La L. 659/81, Art. 4, IV comma, ammette la possibilità di percepire contributi o finanziamenti di provenienza estera. Verificare se sussistono norme specifiche sulla trasparenza dei finanziamenti provenienti dall'estero, e, ove mancassero, valutare la possibilità di introdurre disposizioni del genere.

5) Limiti massimi di spese elettorali del candidato:

La L. 515/1993 ha introdotto un “tetto di spesa” massimo alle spese elettorali sostenibili da ogni candidato, determinato da una quota fissa e di una quota variabile, differenziata a seconda se si tratti di candidature per un collegio uninominale o di lista per l'assegnazione di “seggi proporzionali” alla Camera dei Deputati. La legge prescrive un divieto di cumulo dei due limiti di spesa per i candidati che concorrano contemporaneamente sia in un collegio uninominale che per il riparto proporzionale, fissando in questo caso come tetto di spesa il limite più alto fra i due.

Manca invece un espresso divieto di cumulo dei limiti massimi di spesa nel caso di candidati che concorrano contemporaneamente in più circoscrizioni per il riparto proporzionale dei seggi della Camera dei Deputati. Dal momento che il limite di spesa per le candidature nel riparto proporzionale si calcola sommando una quota fissa (£. 100.689.700,030, oggi € 52.000) ed una variabile (£. 12,585 x ogni cittadino residente nella circoscrizione elettorale in cui il candidato concorre), la mancanza di un divieto di cumulo per candidati in più circoscrizioni per la quota proporzionale potrebbe fare intendere in questo caso il limite di spesa come “tetto massimo” complessivo svincolato dall'ammontare della popolazione residente nelle circoscrizioni in cui il candidato concorre. Resta comunque qualche dubbio sulla coerenza della norma con il generale principio del limite massimo di spese elettorali.

6) Mancanza di un mandatario per la raccolta di fondi della campagna elettorale dei partiti

A differenza che nel caso dei finanziamenti elettorali ai singoli candidati, la legge non prevede la figura del mandatario come unico soggetto responsabile per la raccolta di tali fondi.

Stupisce che la disciplina si preoccupi di individuare una figura specifica per i finanziamenti elettorali ai candidati – evidentemente per favorire la trasparenza nel settore – e non prescriva il medesimo rigore rispetto ai finanziamenti elettorali diretti ai partiti, la cui entità è sicuramente superiore.

7) Rapporto tra limite di spese elettorali ai singoli candidati ed ai partiti

La L. 515/1993 stabilisce un limite massimo alle spese elettorali sostenibili da partiti, movimenti politici, liste e gruppi di candidati: il “tetto di spesa” è variabile, dipendendo dal prodotto di una quota fissa (£. 800) per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni (Camera) o collegi (Senato) in cui il soggetto politico concorre. La norma stabilisce anche che tra le spese imputabili a partiti, movimenti politici, liste e gruppi di candidati non vadano annoverate quelle effettuate dai singoli candidati, che invece vengono calcolate nei limiti di spesa riguardanti questi ultimi (V. Punto 5). D’altro canto, però, la disciplina consente anche a partiti, movimenti politici, liste e gruppi di candidati di effettuare donazioni a favore di singoli candidati, utilizzabili per la loro campagna elettorale: come per le altre categorie di donatori, anche in questo caso ogni donazione a ciascun singolo candidato non può eccedere la cifra di € 13.000 (V. Punto 3).

Questo sistema consente di fatto un ampliamento della capacità di spesa complessiva per propaganda elettorale di partiti, movimenti politici, liste e gruppi di candidati: grazie alla possibilità di effettuare donazioni ai singoli candidati, infatti, ogni formazione politica può “trasferire” risorse proprie ai candidati, che le utilizzeranno nella propria campagna elettorale, da questo punto di vista distinta da quella della formazione politica di appartenenza. Di fatto dunque, al limite di spesa valevole per partiti e simili, ogni formazione politica può incrementare il volume generale delle spese elettorali, effettuate attraverso donazioni destinate ai candidati propri e di movimenti politici affini, fino ad un massimo indicato dal tetto di spese elettorali stabilito per ogni candidato. Così organizzato, il sistema finisce per favorire quei movimenti politici che maggiormente hanno a disposizione fondi da destinare a titolo di donazione a singoli candidati. Dal momento che lo spirito della legge sembra essere quello di considerare i due canali di sostentamento della politica (donazioni liberali private e rimborsi elettorali pubblici) come strumenti complementari ma non sostitutivi l’uno dell’altro, sarebbe possibile prospettare delle restrizioni in termini di volume di donazioni effettuate da partiti ed altri soggetti politici a singoli candidati?

8) I criteri di ripartizione dei rimborsi elettorali

La legge stabilisce il rimborso delle spese elettorali sostenute da partiti e movimenti politici per il rinnovo di:

- Camera dei Deputati;
- Senato;
- Parlamento europeo;
- Consigli regionali.

Per ognuno di tali organi è stabilito un fondo di uguale importo, dato dal prodotto di € 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei Deputati.

In realtà, l'elettorato attivo di Camera e Senato differisce per entità, dal momento che il limite d'età richiesto per esercitare il diritto di voto è diverso (18 anni per la Camera, 25 per il Senato). Tuttavia, dal momento che il numero di elettori da "raggiungere" varia nelle due campagne, come si giustifica il fatto che l'entità del fondo viene calcolata sulla base dei medesimi parametri?

La ripartizione dei fondi viene effettuata in base a criteri diversi nei quattro casi:

- Camera dei Deputati: ripartito in proporzione ai voti di lista ottenuti, tra partiti e movimenti che abbiano ottenuto almeno l'1 per cento dei voti validi nella quota proporzionale (così modificato dalla L. 156/2002), con l'eccezione di movimenti espressione di minoranze linguistiche.
- Senato: il fondo è suddiviso tra le regioni in base alla rispettiva popolazione, quindi ripartito in proporzione ai voti conseguiti su base regionale tra
 - a) gruppi di candidati che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione o
 - b) almeno il 5 per cento dei voti validi nella regione,
 - c) candidati non collegati a gruppi che risultino eletti, o
 - d) che abbiano ottenuto nel proprio collegio almeno il 15 per cento dei voti validi.
- Parlamento europeo: ripartito in proporzione ai voti conseguiti su base nazionale, tra partiti e movimenti che abbiano ottenuto almeno un rappresentante eletto.
- Consigli regionali: ripartito tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione, quindi suddivisa in proporzione ai voti ottenuti nell'elezione regionale, tra partiti e movimenti che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nel consiglio regionale della regione in questione.

Come si vede, si tratta di una disciplina estremamente "inclusiva", finalizzata ad estendere il più possibile il numero dei beneficiari del rimborso elettorale pubblico. Va però rilevato che, senza voler esprimere valutazioni sulla sua praticabilità ed opportunità in un contesto socio-politico come quello italiano, il sistema elettorale prevalentemente maggioritario attualmente in vigore (finalizzato, nelle intenzioni dei promotori del referendum del 1993 condivise dalla maggior parte delle forze politiche, alla realizzazione di un assetto partitico bipolare) mal si concilia con una suddivisione dei rimborsi elettorali che premia le individualità ed i personalismi in luogo delle aggregazioni. Di contro, il sistema attuale tende a sfavorire la creazione di raggruppamenti unitari tra più forze politiche, dal momento che una candidatura congiunta di più movimenti rischia di far perdere "visibilità" in termini di risultati elettorali al singolo soggetto politico - per quanto esigua sia la soglia richiesta ai fini dell'ammissione al rimborso - il quale potrebbe pertanto restare escluso dalla ripartizione dei rimborsi pubblici. Le coalizioni di partiti che vengono a crearsi si profilano dunque come influenzate più da logiche strategiche a breve termine che da orientamenti unitari di più lunga durata, che tuttavia si attaglierebbero senza dubbio meglio alla logica del bipolarismo.

