

FINANZIAMENTI E CONDIZIONAMENTI DEL PARTITO POLITICO

di

Luca Mezzetti

*professore ordinario di Diritto costituzionale
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna*

1. – *Il denaro quale “mother milk” della politica*

Il rapporto tra denaro e politica è antico, probabilmente necessario ed indefettibile, sicuramente conflittuale.

Dalla approvazione, in Gran Bretagna, nel 1883, della prima normativa dei tempi moderni sul finanziamento della politica, la traiettoria evolutiva dei tentativi di sottoporre tale problematico rapporto a disciplina giuridica non ha conosciuto soste. Attualmente non esiste ordinamento giuridico statale che non abbia regolato la materia, in senso favorevole o sfavorevole rispetto al fenomeno considerato, dedicando al medesimo norme generali o dettagliate, comunque finalizzate a fornirne un quadro sufficientemente organico. I partiti politici ricevono sovvenzioni statali nel 77% delle democrazie liberali consolidate e nel 73% delle democrazie che di recente hanno sperimentato un processo di consolidamento democratico. Tali percentuali aumentano se riferite alle esperienze dell'Europa centro-orientale (91%) e latinoamericane (78%). Il *public funding* dei partiti politici è sistema adottato in una minoranza di esperienze democratiche unicamente negli ordinamenti africani (44%).

Si ha conferma della indissolubilità del connubio tra denaro e politica se si ha riguardo al funzionamento degli strumenti partecipativi in seno ai sistemi democratici, attraverso gli istituti di democrazia diretta e di democrazia indiretta. Uno degli ostacoli di ordine economico e sociale capace di rendere tali strumenti privi di effettività ed inconsistenti è la carenza o mancanza di denaro: il finanziamento della politica appare in tal senso direttamente funzionale alla instaurazione ed al consolidamento di una democrazia sostenibile.

In tale contesto, appare imprescindibile l'adozione di uno schema normativo concernente il finanziamento dei partiti e dei sistemi elettorali che non ponga a rischio i valori fondanti della democrazia - l'eguaglianza dei cittadini, la libertà degli elettori, l'autonomia degli eletti - e che eviti di esporla a fenomeni degenerativi in grado di minarne le basi (il clientelismo, da un lato, la decadenza verso un sistema plutocratico e corrotto, dall'altro).

L'attività dei partiti in seno ai regimi democratici implica inoltre l'instaurazione di una struttura organizzativa e si fonda sul costante, fisiologico funzionamento della medesima, che non può non assorbire ingenti risorse finanziarie. Se a tale fattore si aggiungono le esigenze di denaro derivanti dalla necessità di finanziare le campagne elettorali, nonché le attività connesse alle medesime (ad esempio sondaggi elettorali), la dipendenza della politica dal denaro appare ancora più evidente.

L'apporto di denaro ad un partito o ad un candidato è d'altra parte un modo di manifestare ed esprimere le proprie idee: una problematica risalente della materia in oggetto deve infatti identificarsi con i limiti che le normative sul finanziamento della politica, in particolare ad opera di soggetti privati, possono configurare avuto riguardo all'estrema dilatazione della libertà di manifestazione del pensiero.

La caratterizzazione dell'apporto descritto quale investimento a favore della democrazia e la identificazione del legame indissolubile intercorrente tra il finanziamento della politica e la realizzazione di una democrazia pienamente sostenibile non consente peraltro di rimuovere i profili negativi del connubio (connivenza, complicità?) denaro-politica. Tali profili concernono i fenomeni generati dalla sete inappagabile di denaro che la politica costantemente rivela: scandali derivanti dal conferimento di fondi illeciti, corruzione, finanziamenti elargiti da gruppi di potere interessati ad incidere sul processo di formazione della volontà politica.

Varie sono le opzioni che il diritto costituzionale comparato offre ai fini della disciplina dell'ambiguo e controverso rapporto tra denaro e politica, nonché del contenimento dei fenomeni dianzi menzionati.

Sul versante della visione globale da adottare in sede di disciplina normativa della problematica in oggetto vengono in rilievo quattro modelli principali.

Il *modello svedese* si fonda sull'autonomia dei partiti e sulla fiducia nella maturità degli elettori, ritenuti capaci di decidere in modo libero da condizionamenti provenienti dal denaro o dalla pubblicità. I partiti sono concepiti quali associazioni volontarie che esercitano privatamente le proprie attività e si dotano in autonomia della propria organizzazione interna. In seno a tale modello storicamente sono prevalsi – rispetto ai tentativi di sottoporre la materia a dettagliata disciplina normativa - gli accordi informali tra partiti finalizzati a garantire trasparenza quanto all'origine delle risorse finanziarie.

Il *modello tedesco* si fonda sulla trasparenza. Si tende ad ammortizzare il rischio del condizionamento dei processi di decisione politica ad opera dei finanziamenti di origine privata mediante la conoscenza da parte dell'elettore delle fonti di finanziamento nel loro complesso. A partire dal 1984 i partiti politici tedeschi devono presentare rendiconti pubblici che comprendono un prospetto di entrate ed uscite.

Il *modello fondato sulle autorità amministrative* deriva dalla percezione della parzialità ed inadeguatezza delle due precedenti soluzioni. Negli Stati Uniti, in seguito allo scandalo del Watergate, venne approvato nel 1971 il *Federal Election Campaign Act (FECA)* ed istituita nel 1975 la *Federal Election Commission* quale organo di supervisione delle azioni dei beneficiari di donazioni, di verifica dei rendiconti e di implementazione delle norme sulle campagne elettorali. Infine, il *modello fondato sulla disciplina diversificata* è caratterizzato da una regolazione dettagliata ed estesa ai singoli profili della materia. Ne è esempio la legge elettorale canadese (*Canada Elections Act*) del 1974, che ha ad oggetto – fra l'altro – la limitazione dei costi delle campagne elettorali, le limitazioni di tempo disponibile nelle trasmissioni televisive, il finanziamento statale con rimborso parziale, esenzioni tributarie a favore dei piccoli donatori, la presentazione di rendiconti su entrate ed uscite ove i finanziamenti eccedano una somma prefissata; sull'applicazione della legge vigila un'autorità amministrativa indipendente (*Canada Elections*, presieduta dal *Chief Electoral Officer* che opera attraverso il *Commissioner of Canada Elections*).

Sul versante dell'origine dei finanziamenti alla politica e delle strategie di *political fundraising* si pone l'alternativa tra *tre modelli*, dei quali due di natura esclusiva (*modello fondato unicamente sul finanziamento pubblico* ovvero *unicamente sul finanziamento privato*) ed uno di *natura mista* (*concorrenza di finanziamenti pubblici e privati*).

Il denaro di cui i partiti ed i candidati hanno bisogno per coprire le proprie spese è comunque fornito dai cittadini, nella loro veste, rispettivamente, di membri del partito, di affiliati, di membri di un gruppo di interessi, di consumatori di beni e servizi o di contribuenti. Le analisi comparatistiche di norma articolano le risorse dei partiti, quanto alla loro origine, in *contributions* e *public subsidies*. Tra le potenziali fonti delle risorse a disposizione della politica vengono inoltre annoverate, a specificazione delle categorie precedenti, le quote di iscrizione al partito, i contributi provenienti da titolari di cariche pubbliche facenti appartenenti al partito, donazioni private o di società. Secondo originale classificazione, che tende a superare le precedenti, le risorse dei partiti possono distinguersi in *grass-roots funding* (finanziamenti provenienti dalla base) e *plutocratic financing*. Si tratta di visione che si fonda sulla considerazione della democrazia quale sistema di partecipazione politica fondata sull'eguaglianza dei consociati e della plutocrazia quale sistema politico dominato dai ricchi di un'agiata minoranza. Tuttavia, gli *spoils of office* (tra cui le quote di indennità rilasciate a favore del partito dai propri eletti), le donazioni plutocratiche ed i finanziamenti provenienti dalla base del partito devono essere oggetto di considerazione separata rispetto al finanziamento pubblico ai candidati, alle formazioni partitiche ed ai gruppi parlamentari.

La categoria dei finanziamenti che traggono origine dalla base del partito (*grass-roots financing*), in particolare, comprende quote regolari di iscrizione dei membri del partito, donazioni volontarie degli affiliati eccedenti le quote medesime e contributi provenienti da altri *supporters*, quali eventi di rilevanza pubblica finalizzati alla raccolta di fondi, aste, lotterie.

La stessa categoria dei finanziamenti plutocratici appare articolata al proprio interno in diverse tipologie di donatori e donazioni. I contributi provenienti da redditi privati o dal patrimonio di soggetti privati o società o imprese si sono sempre configurati quali fonti tradizionali di finanziamento della politica: di norma, l'entità delle donazioni della prima categoria si rivela di entità più modesta in quanto indirizzata da un singolo affiliato ad un candidato cui il donatore rivolge la propria preferenza, mentre le donazioni della seconda categoria, in particolare ove elargite da gruppi di interesse, associazioni professionali o sindacati, che mirano ad influenzare determinate politiche, si configurano di entità maggiore e tendono in alcuni casi significativi e patologici a fungere da mezzi di scambio per ottenere favori politici sul versante, ad esempio, degli appalti pubblici, delle autorizzazioni amministrative, dei servizi pubblici ecc.

Analogamente, la categoria degli *spoils of office* (*graft* nella terminologia nordamericana) appare non meno variegata. Se lo sfruttamento di un sistema clientelare più o meno articolato e diffuso rimane uno dei canali di finanziamento maggiormente redditizi per i partiti politici (anche nelle democrazie occidentali), che lo hanno utilizzato e continuano ad utilizzarlo spesso avvicinandosi pericolosamente al limite della corruzione e talora oltrepassandolo, il *macing* dei pubblici impiegati che intendono conservare il proprio posto di lavoro o promuovere le proprie carriere è prassi che li costringe ad elargire contributi periodici al partito (od ai partiti) al potere frequentemente seguita in seno agli ordinamenti in cui sono tuttora forti i rapporti clientelari; i contributi derivanti dalle rendite politiche (*assessment, party tax* nella terminologia europea-continentale) consistono, d'altra parte, in quote – talora rilevanti – delle indennità o degli stipendi rilasciate a favore dei partiti da membri di organi elettivi o da manager pubblici. PALTIEL ha inoltre identificato quali forme di finanziamento riconducibili alla categoria in esame il *toll-gating* in quanto sistema che fa dipendere dall'assenso dei titolari delle cariche governative il conferimento di contributi regolari al “bottino” dei partiti beneficiari e le tangenti (*kickbacks*) in quanto pagamenti a favore del partito (o dei partiti) al potere di una percentuale del valore dei contratti pubblici.

L'incremento dei costi della politica ha stimolato l'introduzione del finanziamento pubblico dei partiti. Negli ordinamenti di matrice anglosassone (Australia, Canada e Stati Uniti) il finanziamento pubblico è strettamente correlato alle spese sostenute dalle formazioni politiche per le campagne elettorali: il criterio seguito, pur alla luce delle peculiarità che connotano le singole esperienze, è quello del rimborso con fondi pubblici di una quota chiaramente definita delle spese elettorali

sostenute dai partiti e/o candidati adeguatamente documentate e riportate. Nelle esperienze europee, alcuni ordinamenti attribuiscono una sovvenzione ai candidati – presidenziali e parlamentari – ed ai partiti che copre una parte sostanziale delle spese sostenute durante le campagne elettorali; altri ordinamenti preferiscono finanziare le spese di funzionamento dei partiti e/o dei gruppi parlamentari.

Sensibili differenziazioni sono comunque rinvenibili sul versante dell'entità delle sovvenzioni statali, che variano non solo in base a macrocomparazione tra aree di riferimento, ma anche tra ordinamenti di una medesima area e finanche tra partiti operanti in seno al medesimo sistema. Alcuni ordinamenti attribuiscono ai partiti solo una modesta entità di finanziamento pubblico in relazione alle loro entrate complessive. In Europa orientate, ad esempio, il *public funding* in Bulgaria, Russia e Ucraina è meramente simbolico rispetto alle risorse che i partiti ottengono grazie a donazioni provenienti da società private, mentre nella Repubblica Ceca, in Slovenia, Ungheria ed Estonia la rilevanza del finanziamento pubblico è molto più incisiva. In Lettonia e Moldavia i partiti politici non ricevono alcun finanziamento pubblico. Tra le democrazie consolidate, mentre il Regno Unito riconosce ai partiti politici un limitato supporto finanziario, in Germania, Francia e Italia il finanziamento pubblico ha raggiunto livelli considerevoli. Nel continente latinoamericano, a fronte del riconoscimento di generosi contributi pubblici ai partiti politici a fini generali, rinvenibile in alcuni ordinamenti (ad es. Costa Rica), si assiste in altri casi all'attribuzione del finanziamento in funzione specifica delle spese elettorali (ad es. Uruguay). Gli ordinamenti dell'Africa sub-sahariana presentano infine una situazione sensibilmente diversa in quanto raro è il ricorso al finanziamento pubblico dei partiti, fatta eccezione per alcune ipotesi di sovvenzioni a favore dei candidati presidenziali e parlamentari in Tanzania e di finanziamento generale ai partiti in Sudafrica, Benin e Mali.

Al finanziamento pubblico esclusivo (o ad un eccesso di finanziamento pubblico) è connesso il rischio di una virtuale conversione dei partiti in soggetti od organi pubblici interamente dipendenti dallo Stato; tale modello, inoltre, è potenzialmente in grado di generare uno stato di dipendenza patologica che sorge in dipendenza della debilitazione delle attività rivolte ad incoraggiare le donazioni private e, di conseguenza, delle devitalizzazione dei meccanismi di democrazia partecipativa.

Il finanziamento di matrice unicamente privata, d'altra parte, elimina o rende evanescenti i vantaggi connessi al finanziamento pubblico in termini di trasparenza, eguaglianza ed autonomia delle forze politiche.

Due strumenti sono stati adottati da una pluralità di ordinamenti al fine di mitigare gli effetti nocivi dianzi descritti: i *matching funds*, sistema che subordina la determinazione dell'entità del

finanziamento pubblico al successo ottenuto dai partiti in sede di raccolta dei contributi privati, e le agevolazioni fiscali a favore dei donatori, finalizzate a preservare le fonti private di finanziamento, ma tali da consentire contestualmente uno stemperamento dell'accento plutocratico che sempre accompagna le medesime in quanto la loro incentivazione risulta mediata dai vantaggi tributari che ne derivano.

Le modalità di finanziamento incidono in misura significativa sull'assetto e sul funzionamento del sistema partitico, avuto riguardo, in particolare, ai destinatari del finanziamento pubblico. Ove il medesimo è rivolto ai candidati, tende a ingenerare od accentuare fenomeni di frammentazione partitica. Analogamente, la prassi seguita in numerosi ordinamenti di canalizzare le risorse private mediante tesorerie ad hoc o strutture organizzative parallele create dai candidati tende ad incrementare la frammentazione del sistema dei partiti e può provocare uno iato tra le campagne elettorali ed i partiti. D'altra parte, se i limiti imposti ai contributi di rilevante entità appaiono finalizzati a generare un maggiore volume di finanziamento diffuso apportato da ampi settori di affiliati e a suscitare una maggiore democrazia interna in seno ai partiti, il fenomeno della concentrazione delle donazioni è ovunque diffuso.

L'eccessivo finanziamento statale, d'altro canto, è in grado di accentuare una rigida centralizzazione ed una concentrazione dei processi di decisione politica. Come già rilevato, genera inoltre una dipendenza cronica dei partiti dalle risorse finanziarie pubbliche. Si debilita in tal senso il rapporto tra organizzazione formale dei partiti e gli affiliati, in quanto i contributi si configurano anche quale forma di partecipazione politica. In alcuni casi i partiti mostrano la tendenza a tradursi in appendici della pubblica amministrazione.

Sul versante delle *modalità di finanziamento* (finanziamento pubblico vs. finanziamento privato, finanziamento misto), sebbene il finanziamento a carico dello Stato non consenta di conseguire pienamente gli obiettivi che sono stati adottati a sua giustificazione, l'erogazione di risorse pubbliche genera un contesto di maggiore autonomia delle forze politiche nella formulazione delle politiche pubbliche e favorisce una competizione più equa tra le forze medesime.

Ulteriore questione di rilevanza centrale appare quella identificabile con l'articolazione del finanziamento in riconoscimento di denaro ovvero di *sussidi indiretti*. Costituiscono esempi della seconda categoria le agevolazioni postali per le spedizioni agli elettori durante le campagne elettorali, le spese di pubblicità a carico pubblico, il trasporto gratuito per gli elettori e l'uso gratuito di spazi per le assemblee partitiche. In generale le reti televisive e radiofoniche pubbliche (ove presenti) offrono spazi gratuiti a tutti i partiti durante le campagne elettorali. Altro mezzo di

finanziamento indiretto è rappresentato dalle agevolazioni fiscali previste in caso di contributi politici a partiti e candidati (deduzioni fiscali ai fini descritti sono contemplate, ad esempio, in Francia, Germania e Olanda).

All'opzione a favore di un sistema di distribuzione del finanziamento statale *in forma diretta o indiretta* risultano comunque riconducibili fenomeni patologici. Un sistema fondato esclusivamente sul numero dei voti o dei seggi, sebbene apparentemente più democratico, tende a generare vantaggi a favore dei partiti già dotati di una posizione stabile in seno al sistema partitico e con una solida tradizione elettorale. D'altra parte, uno schema rigidamente egualitario, nella misura in cui non rispecchia i risultati della volontà popolare, si espone al rischio di derive patologiche. Le esperienze che perseguono un equilibrio tra una distribuzione delle risorse in parte egualitaria ed in parte proporzionale alla forza elettorale tendono ad ovviare ai rischi menzionati.

L'apposizione di *limiti al costo delle campagne elettorali ed al finanziamento privato*, ove adottata, tende ad evitare il rischio dell'alterazione delle politiche pubbliche in conseguenza di donazioni eccessive. La previsione di un limite massimo alle spese affrontate dai candidati o partiti durante un periodo elettorale definito è elemento frequentemente ricorrente nella disciplina della *political finance*. Tali limiti possono applicarsi alle campagne elettorali dei candidati a livello di collegio elettorale (è ciò che accade in Gran Bretagna dal 1883), a campagne elettorali dei partiti condotte su scala nazionale (in Canada dal 1974) o a campagne presidenziali (negli Stati Uniti dal 1974). E' meno frequente la previsione di limiti alle spese ordinarie dei partiti politici (è quanto accade unicamente in Israele).

Al fine di controllare l'afflusso di denaro all'interno delle casse dei partiti proveniente da soggetti interessati ad influenzare il processo di decisione politica, molti ordinamenti hanno introdotto un plafond per donatori e/o beneficiari. Avuto riguardo alle diverse legislazioni nazionali, tali limiti di contributo si applicano alle donazioni politiche effettuate a favore di partiti, gruppi parlamentari o candidati da parte di singoli, società, imprese od organizzazioni. Se il fenomeno è tipico, in particolare, delle esperienze nordamericana e giapponese, in seno alle esperienze europee l'approccio seguito è quello di un sostanziale *laissez-faire*, che tende a tradursi nell'assenza di limiti di spesa o di contributi.

Ulteriori strumenti finalizzati ad evitare indebite influenze consistono nel divieto di donazioni anonime, nelle restrizioni poste a contributi stranieri e nel divieto di donazioni offerte da società commerciali.

Il fine della trasparenza viene perseguito mediante tecniche di redazione di rapporti informativi e di rendicontazione ad opera dei partiti e dei candidati (*disclosure*).

Alla introduzione di tali strumenti in seno ai diversi ordinamenti risultano connessi due aspetti. L'elettore vuole sapere chi appoggia un candidato o un partito e contestualmente il donatore intende preservare la riservatezza del proprio orientamento politico. Nell'ambito delle singole esperienze nazionali, i due profili trovano diversa attenzione secondo che si privilegi il fine della trasparenza ovvero quello della *privacy*.

La rendicontazione delle principali entrate ed uscite dei partiti è stata prevista da numerosi ordinamenti europei. L'approccio più frequente consiste nel permettere l'accesso pubblico a rapporti annuali redatti sulla base di modulo standard predisposto per la redazione del bilancio. In Germania, in particolare, tale rapporto include tutte le transazioni finanziarie concluse dai gruppi parlamentari e dall'organizzazione del partito a tutti i livelli, nonché una denuncia annuale degli attivi e passivi. I dati che i partiti politici tedeschi devono fornire non comprendono, d'altra parte, le attività delle fondazioni politiche, associazioni giovanili e delle società commerciali che appartengono alla galassia che gravita nell'orbita ad essi circostante. Altri partiti europei sono tenuti a rendicontare unicamente l'assetto dei rapporti finanziari del proprio apparato centrale, rimanendo escluse dall'obbligo di pubblicità e trasparenza le transazioni finanziarie delle articolazioni locali e provinciali del partito. Il pubblico può prendere visione di tali bilanci a richiesta o mediante la pubblicazione dei medesimi sui quotidiani o attraverso i mezzi di informazione parlamentare.

Vari ordinamenti (inizialmente nell'America settentrionale e centro-meridionale e in Australia, più recentemente anche in Europa) hanno istituito organi di controllo e di supervisione dei meccanismi di finanziamento dei partiti politici (ad esempio la *Federal Election Commission* statunitense, la *Electoral Commission* australiana, il già menzionato *Chief Electoral Officer* in Canada, la *Camara Nacional Electoral* in Argentina, il *Tribunal Supremo de Elecciones* in Costa Rica, il *Tribunal Supremo Electoral* in Honduras, il *Consejo Supremo Electoral* in Nicaragua, il *Tribunal Superior de Justicia Electoral* in Paraguay, la *Corte Electoral* in Uruguay, il *Consejo Nacional Electoral* in Venezuela, il *Consejo Nacional Electoral* in Colombia, il *Tribunal Electoral* a Panama, il *Jurado Nacional de Elecciones* in Perù, la *Corte Nacional Electoral* in Bolivia, il *Tribunal Calificador de Elecciones* in Cile, il *Tribunal Supremo Electoral* in Guatemala, il *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* in Messico e la *Junta Central Electoral* nella Repubblica Dominicana).

Strategie diverse sono adottate nei Paesi europei al fine di controllare i flussi di denaro destinato alla politica. In Belgio e in Olanda è richiesta la certificazione pubblica del bilancio di entità affiliate ai partiti. I sussidi destinati alle "accademie di partito" in Austria ed alle "fondazioni politiche" in Germania sono soggetti a controllo di apposite autorità federali. In Spagna, Francia e Israele i revisori pubblici controllano la rendicontazione finanziaria presentata dai partiti politici. In

alcuni ordinamenti le rendicontazioni annuali redatte dai partiti sono controllate da revisori accreditati.

2. - *Le esperienze dell'Europa occidentale (Spagna, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Svezia, Portogallo, Unione europea)*

I sistemi politici delle consolidate democrazie presenti nella parte occidentale del continente europeo riflettono una variegata molteplicità di esperienze.

Nel secondo periodo postbellico, le Costituzioni degli Stati dell'Europa occidentale iniziano a riconoscere rilevanza formale ai partiti, sia sotto il profilo del loro concorso all'espressione del suffragio (Francia 1958, art. 4; Svezia, 1975, art. 7) sia sotto quello del concorso alle funzioni pubbliche dello Stato (Italia, 1948, art. 49; Germania, 1949, art. 21; Grecia, 1975, art. 29; Portogallo, 1976, art. 117; Spagna, 1978, art. 6).

Il concorso dei partiti alle funzioni costituzionali è stato successivamente riaffermato da una legislazione tesa a disciplinare le pratiche di finanziamento ai partiti, soprattutto in occasione delle campagne elettorali (Germania, legge 24 luglio 1967; Finlandia, legge 10 gennaio 1969; Italia, legge 2 maggio 1974, n. 175).

Nel tentativo di delineare i principali, ancorché non esclusivi, elementi qualificanti le esperienze dell'Europa occidentale sotto il profilo delle definizioni dei sistemi politici, è possibile comprendere come la tematica del finanziamento dei partiti si manifesti di estrema rilevanza nell'ambito dell'attuale contesto giuridico-politico.

La Spagna, figlia dell'ondata di democratizzazioni intervenute negli anni Settanta, coinvolgenti peraltro anche gli ordinamenti portoghese e greco, non è stata tuttavia in grado di elaborare nel corso del tempo un sistema capace di attecchire in maniera profonda all'interno della società: i due maggiori partiti, rappresentanti dal *Partido Popular* (PP, di centro) e dal *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE, di centro sinistra), si sono tra loro alternati nella gestione del potere, senza tuttavia riuscire a creare una grande adesione. Il caso spagnolo ha infatti permesso di registrare una strana anomalia tra livello di partecipazione elettorale e tasso di partecipazione associativa. Tra il 1975 e il 1993 si è infatti rilevato come la Spagna si sia venuta a contraddistinguere nell'ambito delle democrazie europee per la più bassa percentuale di adesione ai partiti (inferiore al 2%), tanto da portare qualcuno ad affermare come il modello di partito di massa in questo contesto sia virtualmente assente [L. MORLINO, 1998, 17]. Nonostante due decenni di regime democratico, lo stato dei finanziamenti alla politica non risulta ancora di facile valutazione. In linea generale i partiti politici spagnoli sono destinatari di finanziamenti sia a carico dello Stato sia delle Comunità

autonome. Sino ad un anno addietro la normativa generale in tema di finanziamento era rappresentata dalla *Ley orgánica sobre financiación de los partidos políticos*, la legge organica del 2 luglio 1987, n. 3, volta ad individuare tre forme di finanziamento pubblico: a) il finanziamento pubblico statale ordinario, attribuito annualmente ai partiti per le esigenze generali delle loro attività; b) il finanziamento pubblico straordinario, conferito ai partiti a titolo di rimborso delle spese elettorali; c) i contributi attribuiti ai gruppi parlamentari a carico dei bilanci interni delle *Cortes Generales*, nonché i contributi versati ai gruppi parlamentari delle Assemblee delle Comunità Autonome, secondo le norme da queste stabilite. La legge organica sul finanziamento ai partiti politici del 1987 è stata tuttavia più volte emendata nel corso degli anni e allo stato attuale risulta essere stata definitivamente superata dalla *Ley orgánica* del 4 luglio, 2007, n. 8.

Il processo di democratizzazione dell'ordinamento tedesco, iniziato a partire dal 1949, viene al contrario a caratterizzarsi per un puntuale coinvolgimento nell'ambito del processo decisionale – con particolare riferimento al procedimento di formazione della legge federale – delle tre principali componenti del sistema: gli Stati membri, lo Stato centrale e i Comuni.

In questo contesto i partiti politici nell'arco di cinquant'anni si sono fatti fondamentali promotori e custodi della vita democratica del Paese. La definizione legale di “partito” è contenuta direttamente nella Costituzione e nella legge federale e non ricomprende i gruppi parlamentari presenti nei diversi livelli. Lo stesso accade anche per le modalità di finanziamento ove, tuttavia, accanto alle puntuali norme del *Grundgesetz* e della legge sui partiti del 1967 (*Parteiengesetz*) si sono affiancate anche numerose pronunce del *Bundesverfassungsgericht*, volte ad incidere sulle organizzazioni partitiche presenti a tutti i livelli.

Differentemente dal caso spagnolo e da quello tedesco, la Repubblica italiana, pur qualificata da una connotazione democratica dalla caduta del regime fascista, è venuta a contraddistinguersi per circa mezzo secolo per la presenza di una anomala costante, tratteggiata dall'ancoraggio del partito della Democrazia Cristiana (DC) a tutte le coalizioni di governo. Solo a partire dal 1994 il sistema inizia a subire degli sconvolgimenti: le precedenti maggiori forze politiche (DC e PSI), coinvolte in gravi scandali di corruzione, si dissolvono e parallelamente si fanno avanti nuove realtà. Nonostante ciò, ancora oggi, nell'ordinamento italiano è totalmente assente una pur minima legislazione tesa a disciplinare la struttura e l'organizzazione delle formazioni partitiche, legalmente considerate come associazioni di diritto privato.

Il sistema di finanziamento dei partiti riscontrabile nell'ordinamento francese risulta al contrario fortemente influenzato dalla organizzazione semipresidenziale della forma di governo, volta a combinare a livello nazionale le elezioni presidenziali con quelle parlamentari. A causa poi della caratterizzazione maggioritaria a doppio turno del sistema elettorale le elezioni sono di norma più

orientate al candidato. La promozione del decentramento politico-amministrativo a vantaggio di tutti i livelli di governo, diversamente da quanto accaduto in Belgio, Spagna, Italia e Gran Bretagna, ha poi recentemente cambiato la panoramica complessiva: le reti di clientelismo a livello locale sono state rafforzate e il sistema di finanziamento della politica deve prendere oggi più che mai in considerazione le istanze provenienti da tale contesto. La materia del finanziamento dei partiti politici nell'ordinamento francese trova la sua prima fonte di normazione nella legge n. 88-227 del 1988, *Loi relative à la transparence financière de la vie politique*, oggetto di varie rivisitazioni nel corso degli anni e tesa a stabilire un sistema di tipo misto, basato sia su un intervento pubblico sia su un ricorso a risorse private.

Il sistema ordinamentale svedese viene a caratterizzarsi per la presenza di un parlamento monocamerale (*Riksdag*), a livello dello Stato centrale, e da assemblee regionali e locali, a livello sub-statale. In tale contesto le politiche pubbliche risultano fortemente influenzate dal ruolo giocato dai partiti, spesso agganciati a solidi interessi organizzati. Per lungo tempo il clima è stato dominato dal partito socialdemocratico, tuttavia a partire dal 1988 sono andate emergendo nuove realtà (il partito dei Cristiano-Democratici e il partito dei Verdi), che nell'arco di breve tempo sono riuscite a penetrare nelle istituzioni parlamentari. Nell'ambito del finanziamento un ruolo fondamentale è esercitato dalle sovvenzioni pubbliche, anche se dati precisi in merito risultano difficilmente ottenibili a causa della tradizionale aura di privilegio che circonda la *privacy* degli stessi.

Il Portogallo, dopo tre decenni di regime democratico, manifesta una sorta di persistente continuità degli attori politici. Dopo la rivoluzione dei garofani non si sono infatti registrate forti trasformazioni istituzionali e i quattro partiti, originariamente presenti all'interno dell'Assemblea costituente eletta nel 1975, sono attualmente ancora i protagonisti della vita politica del Paese. Il quadro offerto sembra allora delineare una sorta di "ultrastabilità" del sistema, diversamente da quanto accaduto nelle democrazie avanzate del resto del continente europeo. La problematica del finanziamento ai partiti politici ha poi recentemente ottenuto un nuovo intervento normativo.

2.1. - Le fonti di finanziamento dei partiti politici

Non tutti i Paesi dell'Europa occidentale risultano attualmente in possesso di una puntuale normazione sul finanziamento dei partiti politici, né hanno realizzato la formalizzazione organica di una disciplina unitaria. Tuttavia, i recenti sviluppi nell'organizzazione e nel funzionamento delle strutture partitiche, sempre più pesantemente caratterizzati dal ricorso ad agenzie di consulenza specializzate e alla costante utilizzazione dei mezzi mediatici come strumenti di comunicazione

diretta con l'elettorato, hanno fatto aumentare notevolmente le spese per le campagne elettorali. Tutto ciò ha condotto i partiti politici a ricorrere a molteplici forme di finanziamento e consente di comprendere agevolmente come attualmente la maggior parte delle esperienze europee si siano indirizzate verso un modello di tipo misto, teso a combinare erogazioni provenienti da soggetti privati con sovvenzioni pubbliche, ritenute ormai indispensabili per la sopravvivenza dei medesimi.

2.2. - Il finanziamento pubblico

La maggioranza degli ordinamenti oggetto di analisi si caratterizza per l'adozione di un sistema prevalente di finanziamento pubblico ai partiti politici.

In Germania la problematica del finanziamento pubblico ai partiti, già in atto in forme più o meno indirette dalla fine degli anni cinquanta, portò all'apertura di un acceso dibattito, che culminò nella approvazione della legge sui partiti. L'occasione del dibattito venne offerta da una nota pronuncia del Tribunale costituzionale federale del 1966, volta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge del 1959 relativa alla erogazione di finanziamenti pubblici ai partiti ai fini dello svolgimento di funzioni di formazione politica. Il Tribunale costituzionale federale tedesco ritenne infatti che la procedura di finanziamento come allora congegnata avrebbe potuto minare l'autonomia interna dei partiti e rendere gli stessi elementi della struttura organizzata dello Stato, finendo per ammettere solo il rimborso per le spese sostenute durante le campagne elettorali. Il legislatore tedesco, dando seguito alla pronuncia del Tribunale costituzionale, emanò la legge sui partiti del 24 luglio 1967 (*Parteiengesetz*), divenendo in questo modo la Repubblica federale tedesca il secondo ordinamento, dopo Portorico, ad adottare formalmente il finanziamento pubblico ai partiti politici.

In Francia, sino ad epoca relativamente recente, il finanziamento pubblico dei partiti era limitato ad un sistema di prestazioni indirette, tese a ridurre le esigenze finanziarie degli stessi, al quale si legava l'accesso gratuito ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali. Nel tentativo di conferire un assetto maggiormente "etico" al finanziamento della vita politica francese, il legislatore emanò nel 1988 la *Loi relative à la transparence financière de la vie politique*, disciplinando la sponsorizzazione delle campagne elettorali, stabilendo il principio della dichiarazione dei cespiti patrimoniali degli eletti e creando un meccanismo di aiuti di Stato al finanziamento dei partiti.

Attualmente, ai sensi dell'art. 8 della legge 88-227/1988, il finanziamento pubblico è a carico del bilancio dello Stato e l'entità dell'erogazione viene decisa annualmente dalla legge finanziaria sulla base delle proposte presentate congiuntamente al Governo dagli Uffici di Presidenza dell'Assemblea Nazionale e del Senato.

In Spagna, il finanziamento pubblico della politica risulta attualmente disciplinato dalla *Ley orgánica sobre financiación de los partidos políticos*, n. 8 del 4 luglio 2007, che ha sostituito la legge n. 3 del 2 luglio 1987. La nuova normativa indirizza il finanziamento pubblico, a carico del bilancio dello Stato, ai partiti con una propria rappresentanza all'interno del Congresso dei deputati, stabilendo altresì specifiche condizioni di riparto.

Analogamente al caso spagnolo, anche l'ordinamento portoghese ha di recente proceduto all'emanazione di una nuova legge organica sul finanziamento dei partiti (legge n. 19 del 20 agosto 2003), che ha sostituito la precedente legge n. 77 del 1° luglio 1988. L'attuale *Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais* stabilisce una distribuzione dei sussidi pubblici sia nei confronti delle organizzazioni partitiche che sono riuscite ad ottenere una rappresentanza parlamentare sia delle organizzazioni prive della medesima, ma che hanno partecipato alla competizione elettorale per l'elezione dell'*Assembleia da República*.

Il Parlamento svedese già a partire dal 1965 decise di concedere sovvenzioni pubbliche ai partiti. Tuttavia le tecniche di erogazione dei contributi pubblici sono mutate nel tempo e attualmente si snodano secondo tre modalità: la prima consiste in un finanziamento pubblico generale ai partiti (*partisöd*); la seconda è rivolta alle segreterie delle formazioni partitiche presenti in Parlamento (*kanslistöd – office assistance*); la terza, introdotta nel 1975, è diretta ai gruppi parlamentari (*partigruppsstöd*).

Contrariamente alle esperienze sopra esaminate, i partiti presenti nell'ordinamento olandese sono sempre stati reticenti a ricevere sovvenzioni pubbliche, nell'esigenza di svincolarsi da una eventuale interferenza sulla loro autonomia. Per tali ragioni i partiti politici olandesi, al fine di vedere finanziate le proprie strutture organizzative, hanno fatto leva soprattutto sulle quote associative e sulle donazioni provenienti dalla propria *membership*. Ciononostante, un decreto del 28 gennaio 1972 ha contemplato la concessione di sovvenzioni alle fondazioni affiliate ai partiti rappresentati all'interno della Seconda Camera e a partire dal 1999, anno di approvazione della nuova legge sul finanziamento, tutti i partiti olandesi rappresentati in una delle due camere del Parlamento hanno diritto a ricevere in maniera diretta sussidi da parte dello Stato.

L'Unione europea si è dotata del regolamento 2004/2003 finalizzato alla concessione di sussidi pubblici ai partiti politici europei. Il regolamento, in conformità all'art. 191 del TCE – oggi abrogato dalle modifiche apportate dal trattato di Lisbona ai trattati vigenti, ma richiamato nel suo contenuto essenziale dal secondo comma dell'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come ri-proclamata a Strasburgo dalle istituzioni comunitarie il 12 dicembre 2007 – qualifica i partiti politici a livello europeo come un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione, in quanto in grado di contribuire alla formazione di una coscienza europea e ad

esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione, è entrato in vigore nel 2004 e attualmente rappresenta la fonte normativa a livello sovranazionale disciplinante la procedura attraverso la quale le forze politiche possono accedere ai fondi messi a disposizione dall'Unione per perseguire obiettivi politici in ambito europeo.

2.2.1. - Requisiti per l'accesso, limiti e criteri di riparto del finanziamento pubblico

Con riferimento alle tecniche di finanziamento pubblico, si può notare come nella maggioranza dei casi l'accesso ai contributi provenienti dallo Stato sia subordinato al possesso di determinati requisiti e allo stesso tempo non si concretizzi in maniera indifferenziata nei confronti di tutte le formazioni partitiche presenti sul territorio nazionale.

In Germania la legge sul finanziamento dei partiti, come da ultimo modificata nel 2004, stabilisce che annualmente, a carico del bilancio dello Stato, venga corrisposto alle formazioni partitiche un contributo proporzionale ai voti ricevuti (*Wählerstimmen*), pari a 0,85 euro per ogni voto valido fino a 4 milioni di voti e a 0,70 euro per ogni voto ulteriore ottenuto da ciascuna formazione nelle ultime elezioni per il *Bundestag*, per il Parlamento europeo e per i Parlamenti dei *Länder*. Si rinvia un ulteriore contributo calcolato sulla quota di autofinanziamento (*Zuwendungsanteil*) di euro 0,38 per ogni euro che il singolo partito abbia ricevuto come donazione o a titolo di quota di iscrizione da un persona fisica. Per accedere ai suddetti contributi è tuttavia necessario avere raggiunto determinati risultati elettorali: solo le organizzazioni partitiche che hanno ottenuto una percentuale di voti di lista validi pari allo 0,5% del totale dei voti validi per le elezioni del *Bundestag* e quelle del Parlamento europeo, ovvero pari all'1% dei voti validi per le elezioni dei Parlamenti dei *Länder*, possono accedere ai suddetti contributi.

Sono previsti due ordini di limiti: *a)* un limite assoluto in base al quale si stabilisce che il finanziamento pubblico complessivo non può superare i 133 milioni di euro e *b)* un limite relativo previsto per il singolo partito, volto a fissare la soglia di finanziamento pubblico non oltre la quota che lo stesso ha incamerato attraverso i versamenti provenienti dalla *membership*.

Rientrano indirettamente nell'ambito del sistema di finanziamento pubblico dei partiti politici tedeschi anche le indennità corrisposte dallo Stato ai singoli deputati per garantirne l'indipendenza (art. 48, comma 3 della *Grundgesetz*): la maggior parte degli statuti obbligano infatti i parlamentari a versare annualmente una quota cospicua della propria indennità al partito di appartenenza.

In Spagna l'art. 3 della nuova legge sul finanziamento ai partiti del 2007 disciplina l'erogazione dei sussidi pubblici a favore delle organizzazioni partitiche che trovano una propria rappresentanza

all'interno del Congresso dei deputati. In particolare, il finanziamento a carico del bilancio dello Stato è ripartito annualmente in maniera incondizionata al fine di favorire la copertura delle spese da ciascuno sostenute. La distribuzione dei contributi avviene sulla base del numero dei seggi e dei voti ottenuti da ciascuna formazione partitica nell'ultima tornata elettorale. Allo stesso modo possono procedere le Comunità Autonome nei confronti dei partiti politici che hanno ottenuto una rappresentanza nelle rispettive assemblee legislative, in conformità ai criteri stabiliti dalla relativa legislazione autonoma. Tali sovvenzioni sono incompatibili con qualunque altro aiuto economico o finanziario incluso nel bilancio generale dello Stato e nel bilancio delle Comunità Autonome, ad esclusione di quelli individuati dall'art. 2 della stessa legge.

Analogamente al caso spagnolo, il finanziamento pubblico dei partiti politici francesi è posto a carico del bilancio dello Stato e l'entità dell'erogazione viene stabilita annualmente dalla legge finanziaria sulla base delle proposte presentate congiuntamente al Governo da parte degli Uffici di Presidenza dell'Assemblea Nazionale e del Senato. L'ammontare individuato dalla legge finanziaria viene poi ripartito in due frazioni eguali: *a)* una prima destinata ai partiti politici rispetto ai voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea Nazionale. Presupposto per l'accesso al contributo è dato dal fatto che il partito abbia presentato candidati almeno in cinquanta circoscrizioni, ottenendo così l'erogazione del contributo in proporzione ai voti ottenuti al primo turno; *b)* la seconda frazione è invece indirizzata ai partiti politici in funzione della loro rappresentanza parlamentare. Accedono dunque alla ripartizione della seconda frazione i partiti che, oltre a possedere i requisiti per la prima frazione, sono riusciti ad ottenere seggi all'interno dell'Assemblea Nazionale o del Senato. A tal fine ogni parlamentare, all'inizio della sessione ordinaria, comunica all'Ufficio di presidenza della propria assemblea a quale partito risulta collegato.

Nell'ordinamento italiano attualmente la legge 157 del 1999 determina le modalità di rimborso delle spese elettorali sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali. Il referendum popolare del 18 aprile 1993 ha infatti disposto l'abrogazione delle disposizioni di legge che originariamente prevedevano forme di finanziamento da parte dello Stato per il funzionamento ordinario dei partiti. L'erogazione dei rimborsi è disposta, a cura del bilancio della Camera, per le elezioni dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali, nonché per i Comitati Promotori dei referendum con Decreto del Presidente della Camera dei deputati e, a cura del bilancio del Senato, per le elezioni del Senato con Decreto del Presidente del Senato. I rimborsi sono corrisposti con cadenza annuale entro il 31 luglio di ogni anno. I partiti o i movimenti politici che intendono usufruirne sono tenuti a farne richiesta, a pena di decadenza, al Presidente del ramo del Parlamento competente, entro dieci giorni dalla data

di scadenza del termine per la presentazione delle liste. La determinazione degli aventi diritto e i criteri di riparto dei fondi sono disciplinati dagli artt. 9 e 16 della legge 10 dicembre 1993, n. 515. In base a tale normativa il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato è ripartito su base regionale: a tal fine il fondo è suddiviso tra le Regioni in proporzione della rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna Regione è poi ripartita tra i gruppi di candidati e i candidati non collegati ad alcun gruppo in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale. Partecipano così alla ripartizione del fondo i gruppi di candidati che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella Regione o che abbiano conseguito almeno il 5% dei voti validamente espressi in ambito regionale. Partecipano altresì alla ripartizione del fondo i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti o che conseguano nel rispettivo collegio il 15% dei voti validamente espressi. Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati è ripartito, in proporzione ai voti conseguiti, tra i partiti e i movimenti che abbiano superato la soglia dell'1% dei voti validamente espressi in ambito nazionale. Per il calcolo del rimborso spettante ai partiti o movimenti che abbiano presentato proprie liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche, l'art. 9, comma 3 della legge 515/1993 prevede specifici criteri. Sono invece escluse dal rimborso le campagne per le elezioni negli enti locali.

L'art. 10 della legge 515/1993 ha inoltre stabilito limiti massimi di spesa per le campagne elettorali: le spese elettorali dei partiti e delle formazioni politiche che partecipano alle elezioni per il rinnovo delle Camere non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni in cui il partito o movimento o lista presenta candidature, a tal fine sommando le iscrizioni nelle liste elettorali per la Camera e quelle per il Senato.

A seguito delle modifiche introdotte agli artt. 56 e 57 della Costituzione italiana ad opera della legge costituzionale n. 2/2001, finalizzate ad istituire la circoscrizione Estero, sono state inserite specifiche disposizioni (art 1, commi 1-*bis* e 5-*bis*, della legge 157/1999) per disciplinare il rimborso ai partiti o movimenti politici delle spese sostenute per la campagna elettorale nella menzionata circoscrizione.

La legge stabilisce infine una forma di rimborso anche per le spese sostenute per le campagne relative ai *referendum* abrogativi previsti dall'art. 75 della Costituzione e ai *referendum* costituzionali previsti dall'art. 138 della Costituzione. In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 4 della legge 157/1999, è attribuito ai comitati promotori, per referendum dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, un rimborso pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero delle firme valide raccolte fino alla concorrenza della cifra minima necessaria

per la validità della richiesta e, comunque, entro un limite massimo pari complessivamente a 2.582,285 euro annui, a condizione che la consultazione referendaria abbia raggiunto il quorum di validità di partecipazione al voto. Ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, difformemente a quanto previsto per le elezioni della Camera, del Senato, del Parlamento europeo e per i Consigli regionali, i rimborsi per i referendum sono corrisposti in un'unica soluzione entro il 31 luglio dell'anno in cui si è svolta la consultazione.

La legislazione italiana, in particolare l'art. 3 della legge 157/1999, ha inoltre previsto una ulteriore ipotesi di finanziamento pubblico ai partiti diretta a promuovere la partecipazione delle donne alle attività politiche. In particolare è stato stabilito a carico dei partiti l'obbligo di destinare almeno un importo pari al 5% del totale dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative connesse a tali attività.

In Portogallo la legge sul finanziamento dei partiti del 2003 prevede all'art. 5 come ogni partito che abbia concorso alla competizione elettorale, anche all'interno di una coalizione, al fine di ottenere una propria rappresentanza all'interno dell'Assemblea della Repubblica possa beneficiare di finanziamenti annuali, previa richiesta al Presidente della medesima Assemblea. Il finanziamento consiste nella ripartizione di una soma di denaro pari a 1/135 del salario minimo mensile nazionale moltiplicato per ogni voto ottenuto nella più recente elezione dei deputati dell'Assemblea della Repubblica. Il finanziamento viene erogato anche a favore dei partiti che, avendo partecipato alla competizione elettorale per le elezioni dei candidati all'Assemblea della Repubblica, non abbiano raggiunto una propria rappresentanza parlamentare, ma abbiano comunque totalizzato un numero complessivo di voti superiore a 50.000, anche in questo caso previa richiesta al Presidente dell'Assemblea della Repubblica.

Il finanziamento pubblico ai partiti nell'ordinamento svedese è stato introdotto nel 1965, tuttavia prima del 1972 solo i partiti con una propria rappresentanza parlamentare avevano diritto a tali fondi. Dal 1972 i partiti svedesi che ottengono più del 2,5% a livello nazionale, anche se esclusi dal *Riksdag*, ricevono finanziamenti pubblici e dal 1969 sono state introdotte sovvenzioni anche a livello locale e di contea.

Nell'Unione europea il regolamento (CE) 2004/2003 stabilisce all'art. 4 come per beneficiare di un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea un partito politico a livello europeo debba presentare ogni anno una istanza al Parlamento europeo. La prima di tali istanze deve essere corredata dei documenti necessari ad attestare il rispetto delle condizioni per poter usufruire del contributo, unitamente al programma concernente gli obiettivi che il partito a livello europeo si prefigge di raggiungere. Entro tre mesi dalla richiesta il Parlamento europeo prende una decisione con la quale autorizza o meno l'erogazione delle relative somme.

Il regolamento precisa inoltre come i finanziamenti versati a favore dei partiti politici a livello europeo, a carico del bilancio generale dell'Unione europea, non possano essere strumentalmente utilizzati per sostenere, direttamente o indirettamente, i partiti presenti a livello nazionale.

Gli stanziamenti disponibili, ai sensi dell'art. 10 del citato regolamento comunitario, come da ultimo modificato dal regolamento (CE) n. 1524/2007, sono poi ripartiti annualmente tra i partiti politici a livello europeo, la cui domanda di finanziamento sia stata accolta, in ordine alle seguenti percentuali: a) 15% in parti eguali; b) 85% tra quelli che hanno membri eletti al Parlamento europeo, in proporzione al numero degli stessi. I finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione europea non possono superare l'85% dei costi di un partito politico o di una fondazione politica a livello europeo, ritenuti ammissibili al finanziamento.

2.2.2. - I contributi pubblici indiretti

In varie esperienze fra quelle finora analizzate lo Stato non interviene solo in maniera diretta nell'erogazione dei finanziamenti ai partiti politici, erogazione spesso basata su criteri di rifusione delle spese sostenute dagli stessi in relazione alle competizioni elettorali, ma si fa anche carico di garantire una serie di condizioni per l'esercizio delle loro attività.

Ad esempio l'ordinamento italiano, quello svedese e quello spagnolo permettono, nel corso delle campagne elettorali, l'invio di materiale elettorale informativo ai singoli elettori a prezzi contenuti. L'ordinamento italiano consente altresì ai partiti politici l'utilizzo di edifici pubblici con contratti di locazione agevolati rispetto ai canoni generalmente corrisposti per gli edifici di proprietà privata, mentre durante le competizioni elettorali i locali pubblici vengono messi a disposizione per comizi e conferenze politiche senza alcun costo.

I governi locali in Spagna, Francia, Paesi Bassi, Italia e Germania, forniscono inoltre, durante il periodo elettorale, appositi spazi per l'affissione di manifesti pubblicitari.

Ai contributi in natura ora citati a titolo esemplificativo si affiancano ulteriori sussidi corrisposti dallo Stato in maniera indiretta ai partiti. Ad esempio in Francia, Germania, Italia e Svezia i politici in carica ricevono forme di sostegno secondo molteplici modalità. I parlamentari godono di un libero e illimitato spostamento sul proprio territorio nazionale mediante l'utilizzazione di mezzi pubblici a spese dello Stato. Lo stesso avviene nei confronti dei costi telefonici e di quelli derivanti dall'utilizzazione del personale e degli uffici ubicati presso le sedi istituzionali, interamente a carico dello Stato. In Italia ogni parlamentare ha a disposizione un fondo mensile per il pagamento di due collaboratori. In Francia, Germania e Svezia i gruppi parlamentari ricevono assistenza tecnica dallo

Stato e possono assumere del personale per i lavori di segreteria e di ricerca. In Svezia è stato istituito un fondo mediante il quale i parlamentari possono, durante l'esercizio del loro mandato, recarsi all'estero. In Italia sono altresì previsti contributi statali agli organi ufficiali di informazione dei partiti (giornali e radio) ed agevolazioni di natura fiscale nelle forme della detrazione d'imposta per le erogazioni dei privati ai partiti ed esenzione delle imposte per i trasferimenti ai partiti e per la registrazione degli statuti.

Un importante contributo dello Stato a tutti i partiti presenti nelle esperienze oggetto di analisi consiste nell'accesso ai mezzi d'informazione in relazione alle competizioni elettorali.

2.3. - Il finanziamento privato

Come in precedenza evidenziato, le formazioni partitiche presenti nell'area in esame trovano le proprie fonti di finanziamento non solo nell'ambito pubblico, ma anche in quello privato. In generale, ogni partito politico possiede infatti una propria base dalla quale trarre il pagamento annuale delle quote associative e talvolta donazioni di modesta entità.

Nell'ordinamento spagnolo tale prassi è quasi totalmente inesistente data la bassa percentuale di iscritti rilevabile. Le fonti di reddito dei principali partiti derivanti dal pagamento della quota associativa risultano infatti comprese tra il 3 e il 5% del totale. Situazione analoga è rinvenibile in seno al sistema francese ove tra il 1995 e 1998 le quote di adesione sono state incluse tra l'otto e il ventidue per cento.

Al contrario, in tutti gli altri Paesi la quota associativa e i contributi provenienti dagli iscritti e dai sostenitori abituali risultano di sensibile importanza (Svezia, Italia, Paesi Bassi, Germania).

In Germania l'85-90% dei finanziamenti privati ai partiti politici proviene dalle persone fisiche. Nei Paesi Bassi le quote di adesione sono la fondamentale fonte di reddito dei partiti politici.

Ciascun ordinamento ha poi stabilito una propria legislazione circa le modalità e i limiti di finanziamento dei partiti politici provenienti dai soggetti privati.

In Francia le modalità e i limiti entro i quali è ammesso il finanziamento privato dei partiti politici sono attualmente stabiliti dagli artt. 11 e ss. della legge 88-227 del 1988, come da ultimo modificati dalla legge 2005-1719 del 30 dicembre 2005.

I partiti politici francesi, secondo quanto stabilito dalle normative citate, possono accettare finanziamenti solo per il tramite di un mandatario, in veste di persona fisica o di associazione. Ai fini di una loro valida costituzione, gli statuti delle associazioni di finanziamento devono prevedere, da un lato, la raccolta di fonti strumentali al finanziamento di un partito politico come unico scopo delle associazioni medesime e, dall'altro, la definizione della circoscrizione territoriale entro la

quale la stessa intende operare. Le associazioni di finanziamento sono poi sottoposte ad una approvazione a cura di uno speciale organo di controllo rappresentato dalla *Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques*.

Il mandatario è poi obbligato ad aprire un conto unico, bancario o postale, sul quale procedere al versamento di tutti i fondi reperiti ed è altresì tenuto a predisporre annualmente, entro il 31 dicembre di ogni anno, un documento ricapitolativo di tutte le donazioni effettuate a favore del partito, documento che verrà poi trasmesso entro tre mesi all'organo di controllo.

La legge determina inoltre una serie di limiti ai finanziamenti provenienti dai privati: a) le donazioni ai partiti politici francesi e ai rispettivi candidati possono provenire solo da persone fisiche, in quanto a partire dal 1995 sono stati vietati i finanziamenti delle persone giuridiche, quelli erogati da enti privati con capitale pubblico maggioritario, quelli derivanti da enti pubblici, casinò e Stati esteri; b) le donazioni di persone fisiche nei confronti del medesimo partito non possono inoltre superare la cifra dei 7.500 euro all'anno e quelle eccedenti i 150 euro devono avvenire mediante assegno, bonifico o carta di credito.

La violazione di tali prescrizioni comporta la pena dell'ammenda o, nei casi più gravi, la detenzione fino ad un anno. Tutte le donazioni fatte ai partiti politici sono deducibili fiscalmente per il 66% del loro importo totale.

In Italia la materia delle erogazioni liberali ai partiti politici non subisce alcuna limitazione di importo: tuttavia, ai sensi dell'art. 4 della legge 659/1981, qualora la cifra predisposta superi la somma di euro 50.000, il soggetto erogante e quello ricevente sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento, da depositare presso la Presidenza della Camera dei Deputati. Nel caso in cui il contributo sia erogato da una società, ai sensi dell'art. 7 della legge 195/1974 occorre che lo stesso sia oggetto di deliberazione a cura dell'organo sociale statutariamente competente e venga regolarmente iscritto nella contabilità della società erogante. Ai sensi della medesima disposizione sono vietati i finanziamenti o i contributi a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica. Chiunque corrisponda o riceva contributi in violazione delle menzionate norme è punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa sino al triplo delle somme versate. I contributi provenienti dai privati sono soggetti ad un regime fiscale agevolato sotto forma di detrazione d'imposta.

L'art. 4 della legge 659/1981 ha esteso tali divieti e le rispettive sanzioni ai finanziamenti e ai contributi, in qualsiasi forma o modo erogati, anche indirettamente a: a) membri del Parlamento

nazionale; *b*) membri italiani del Parlamento europeo; *c*) Consiglieri regionali, provinciali e comunali; *d*) candidati alle predette cariche; *f*) raggruppamenti interni dei partiti politici; *g*) coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici.

È poi stabilita una disciplina particolare, a cura della legge 515/1993, in relazione alla raccolta dei contributi per le campagne elettorali da parte dei singoli candidati. Questi ultimi possono infatti conseguire fondi per il finanziamento della propria campagna esclusivamente per il tramite di un mandatario elettorale. All'uopo ciascun candidato è tenuto a procedere alla comunicazione del nominativo del proprio mandatario al competente Collegio regionale di garanzia, organo istituito presso ciascuna Corte d'appello. La medesima normativa si perita inoltre di determinare un tetto massimo di spesa per le campagne elettorali di ciascun candidato, previsto in 52.000 euro per ogni circoscrizione elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni elettorali nelle quali il candidato si presenta.

In Germania la disciplina sul finanziamento privato ai partiti politici è contenuta nella legge sui partiti (*Parteiengesetz*), in particolare all'interno degli artt. 25 ss..

La legge in linea tendenziale ammette il finanziamento ai partiti derivante dalle donazioni provenienti dai privati, ma introduce alcuni divieti. Sono infatti vietate: *a*) le donazioni effettuate da organismi di diritto pubblico o imprese che abbiano una componente azionaria, superiore al 25%, di origine pubblica, gruppi e comitati parlamentari nonché gruppi o comitati di rappresentanze comunali; *b*) le donazioni effettuate da fondazioni pubbliche, enti, associazioni di persone e fondazioni che, in base al proprio atto costitutivo, perseguano esclusivamente e direttamente fini sociali, caritatevoli o ecclesiastici; *c*) effettuate da associazioni di categoria che le abbiano a loro volta ricevute a condizione di trasmetterle ad un partito politico; *d*) le donazioni che superino i 1.000 euro qualora il donatore non sia noto; *e*) le donazioni rivolte all'ottenimento di vantaggi economici o politici; *f*) le donazioni provenienti dall'estero.

Tutte le donazioni devono poi essere comunicate al Presidente del *Bundestag* che ne cura la divulgazione mediante la pubblicazione del Rapporto dei rendiconti dei partiti. Ove si registrassero donazioni effettuate in violazione dei citati divieti il partito verrebbe a perdere il diritto ai contributi pubblici in misura pari al doppio della somma ottenuta in modo illegittimo. Infine, analogamente a quanto rilevato per il sistema francese, l'esperienza tedesca permette ai privati che corrispondono donazioni a favore dei partiti politici di godere di alcune agevolazioni fiscali: le donazioni possono infatti essere dedotte dal reddito imponibile sino ad un massimo di 3.300 euro.

In Spagna la legge sul finanziamento ai partiti politici del 2007 disciplina il ricorso dei partiti alla forme di finanziamento privato. In particolare, sul versante delle donazioni l'art. 4 permette ai

partiti politici spagnoli di ricevere contributi sia da persone fisiche che giuridiche, tuttavia per queste ultime è sempre necessaria la delibera da parte dell'organo interno competente. I partiti politici non possono accettare e ricevere, direttamente o indirettamente, donazioni da organizzazioni, istituzioni o imprese pubbliche, nonché da imprese private, sotto contratto o prestanti servizio per il governo, da enti pubblici o imprese con capitale pubblico maggioritario. Le donazioni ai partiti devono essere versate in conti correnti aperti presso istituti di credito esclusivamente per tale scopo.

Anche la legge sul finanziamento ai partiti dell'ordinamento portoghese ammette forme di sostegno privato ai medesimi. In particolare, l'art. 7 determina il regime delle donazioni, stabilendo come le stesse risultino limitate annualmente al massimo di 25 salari mensili minimi nazionali. Le donazioni in denaro devono essere versate in conti correnti bancari istituiti appositamente per tale scopo. L'articolo seguente fissa i divieti in relazione alle donazioni private. In particolare si stabilisce come i partiti politici portoghesi non possano ricevere donazioni anonime o accettare doni o prestiti in denaro o in natura provenienti da persone giuridiche nazionali o straniere, fatte salve quelle previste dal paragrafo 2 del medesimo articolo.

2.4. - Il controllo pubblico sui finanziamenti ai partiti politici

Vari ordinamenti dell'Europa occidentale hanno introdotto procedure e tecniche di monitoraggio e di controllo dei finanziamenti ai partiti politici.

In Germania l'art. 21 della Legge fondamentale prevede che i partiti devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'uso delle loro risorse finanziarie, nonché del loro patrimonio. La legge sui partiti del 1967 dà attuazione al disposto costituzionale stabilendo in capo ai medesimi un obbligo annuale di rendicontazione. È fatto obbligo alla presidenza di ciascun partito di redigere una relazione sulla provenienza e sull'utilizzazione dei mezzi finanziari introitati dal partito nel corso dell'anno. La relazione deve inoltre indicare il numero degli iscritti soggetti al pagamento della quota d'iscrizione. Il rendiconto è sottoposto ad un controllo a cura di un revisore dei conti o di una società di revisione. Il rendiconto e la relazione di accompagnamento, derivante dal controllo esercitato dai revisori, devono essere trasmessi da parte della presidenza del partito al Presidente del *Bundestag* entro il 30 settembre dell'anno seguente all'esercizio finanziario cui si riferiscono. Il Presidente del *Bundestag*, verificatane la regolarità formale, è chiamato a riferire all'Assemblea. L'eventuale mancata presentazione del rendiconto determina la sospensione dell'erogazione dei contributi pubblici.

Anche nell'ordinamento francese, nonostante si registri un monitoraggio sui finanziamenti più ridotto a causa del velo di *privacy* che circonda i singoli donatori, è possibile rinvenire la previsione di una normativa atta a contemplare obblighi a carico dei partiti, strumentali all'esercizio di un potere di controllo sulle loro risorse da parte dello Stato. I partiti e i movimenti che beneficiano di finanziamenti pubblici e privati sono infatti tenuti a redigere una contabilità, all'interno della quale devono essere indicati: *a)* il rendiconto del partito; *b)* i rendiconti degli enti e delle società dei quali il partito detiene la metà del capitale, o nei quali abbia dei rappresentanti nel c.d.a. o comunque eserciti un potere predominante di decisione o gestione.

I rendiconti devono essere certificati da due revisori e successivamente vanno depositati presso la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* entro il primo semestre dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio. Nel caso in cui tale Commissione rilevi la violazione di uno degli obblighi imposti dalla legge, il partito perde il diritto ad ottenere il finanziamento pubblico per l'anno successivo.

In Italia, l'art. 4, comma 3 della legge 659/1981 impone ai donatori e ai partiti beneficiari, per tutti i contributi che nell'arco dell'anno superino la somma di 50.000 euro, l'obbligo di effettuare entro tre mesi una dichiarazione congiunta al presidente della Camera, ad eccezione dei finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, nonché dei finanziamenti di provenienza estera per i quali l'obbligo di dichiarazione è posto a carico esclusivo del solo beneficiario. Inoltre i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati che abbiano partecipato all'elezione della Camera dei deputati o al Senato della Repubblica sono tenuti a presentare ai presidenti delle rispettive Assemblee, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, per il successivo invio alla Corte dei conti, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento. I controlli condotti dalla Corte dei conti sono limitati alla verifica della conformità legale delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità delle documentazione prodotta a prova delle stesse. Tali controlli sono conclusi entro sei mesi con delibera motivata da parte dei giudici contabili, salvo richiesta di proroga per un massimo di ulteriori sei mesi. A tali obblighi di rendicontazione la legge n. 2/1997 ne aggiunge altri in capo ai legali rappresentanti o ai tesorieri dei partiti in relazione al dovere di trasmettere al Presidente della Camera, entro il 31 luglio di ogni anno, un rendiconto di esercizio, corredato da una relazione sulla gestione e da una nota integrativa. Tutte le leggi citate stabiliscono infine un sistema di sanzioni in caso di violazione degli obblighi in esse contenuti.

Il regolamento comunitario relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici prevede analoghe procedure di controllo. In particolare, all'art. 9, si stabilisce come il controllo per gli stanziamenti a norma del regolamento medesimo debba essere effettuato sulla base di una

certificazione annuale ad opera di un organismo di revisione esterno ed indipendente. Tale certificazione è poi trasmessa al Parlamento europeo entro sei mesi dalla fine dell'esercizio finanziario pertinente. Nel caso in cui si riscontri la presenza di fondi indebitamente ricevuti sulla base del bilancio generale dell'Unione da parte dei partiti politici a livello europeo tali fondi devono essere restituiti al medesimo bilancio.

Simili obblighi di rendicontazione e analoghe procedure di controllo statale sono previste anche negli ordinamenti spagnolo e portoghese.

3. – *Le esperienze dell'Europa centro-orientale*

Se oggi il fenomeno partitico riceve una puntuale e complessiva disciplina in tutti i Paesi dell'area ex-comunista, la materia trova tuttavia una regolamentazione non sempre organica e di facile analisi. Infatti, da un lato la libertà di associazione in partiti trova la propria generale fonte di riferimento in testi costituzionali (cfr. Albania art. 9 Cost., Bosnia-Herzegovina art. 2 Cost., Bulgaria art. 11 Cost., Croazia art. 6 Cost., Estonia artt. 30 e 48 Cost., Lettonia art. 102 Cost., Lituania art. 35 Cost., Macedonia art. 20 Cost., Moldavia art. 41 Cost., Rep. Ceca art. 5 Cost., Romania, art. 8 Cost., Slovacchia art. 29 Cost., Ucraina art. 36 Cost., Ungheria art. 3 Cost.); sotto diverso profilo, non tutti gli ordinamenti si sono dotati di leggi ordinarie inerenti i partiti politici, cosicché il quadro normativo va ricostruito analizzando la normativa elettorale o le leggi disciplinanti i rapporti e l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa.

In sede di approccio all'analisi dei sistemi partitici dell'Europa centro-orientale non si possono trascurare alcune caratteristiche condizionanti fortemente lo sviluppo dei medesimi, della legislazione positiva e la stessa qualità della democrazia.

In primis connota i sistemi partitici della regione oggetto di studio una generalizzata sfiducia nei confronti della politica, fattore che si traduce in una scarsa partecipazione alla vita politica e in uno scarso associazionismo partitico, tale da determinare la scarsa rilevanza di una fonte tradizionalmente importante di finanziamento per i partiti

Fattore ulteriormente problematico, che indica come i partiti non abbiano ancora raggiunto accettabili livelli di autonomia ed istituzionalizzazione, è rappresentato dalla sostanziale carenza di risorse economiche diversificate. I partiti dell'area sono, infatti, caratterizzati da un irregolare flusso di fondi e dalla presenza di fonti di finanziamento non adeguatamente differenziate, elementi questi che certamente non contribuiscono alla configurazione di un sistema autonomo ed impermeabile ad influenze e condizionamenti esterni, poiché da un lato la maggior parte dei partiti dipende economicamente dalle grandi donazioni di singoli, *lobbies* o società, dall'altro il fenomeno è

aggravato dalla presenza di forti differenziazioni nella disciplina relativa al finanziamento pubblico ai partiti.

La problematica di una disciplina normativa delle attività dei partiti politici e del loro finanziamento non è stata percepita come una necessità nei primi anni della transizione/trasformazione, non ricevendo un'adeguata attenzione.

Ancora oggi in alcuni ordinamenti la questione del finanziamento ai partiti e delle risorse economiche necessarie alla condizione delle campagne elettorali è ancora ignorata come un problema costituzionale condizionante la qualità della democrazia: solo pochi ordinamenti contengono, infatti, disposizioni costituzionali in materia. In Romania, ad esempio, l'art. 73 della Costituzione pone una riserva di legge in ordine alla materia oggetto di studio specificando che l'organizzazione ed il finanziamento dei partiti politici dovranno essere disciplinati con legge organica. Analogamente dispongono l'art. 72 della Costituzione moldava e l'art. 6, comma 5, della costituzione croata. L'art. 9 della Costituzione albanese si limita a richiedere che tutte le risorse finanziarie e le spese dei partiti siano rese pubbliche, senza tuttavia prevedere l'approvazione di una legge specifica sul punto.

Sono pochi gli ordinamenti che hanno approvato una legge specifica sul finanziamento ai partiti (es. Bosnia-Herzegovina, *Law on party financing* del 2000 e Romania, *Law on political party financing*, n. 43 del 2003).

In altri casi gli aspetti più rilevanti sono stati disciplinati in seno alle normative sull'organizzazione dei partiti (Estonia – *Political parties act*, 1993; Russia - *Federal law on political parties*, 2005; Ucraina – *Law of Ukraine on political parties*, 2001; Polonia – *Act on Political parties*), ovvero, in maniera disorganica e frammentaria, in seno a disposizioni contenute nelle leggi elettorali o nei codici di condotta (Bulgaria – *Act on Election of members of Parliament*, 2001 – *Presidential Election Act* , 1991; Croazia – *Law on the Election of representatives to the croatian state parliament – Law on the election of the representative bodies of local and regional self-governement units*, 2001; Romania – *Law n. 68 on the election to the Chamber of Deputies and the Senate*, 1992 ; Moldavia – *Election Code*, 1997 – *Law on election of the President*, 1996; Ucraina – *Law on the elections of people's deputies of Ukraine* , 2005; Polonia – *Parlamentary election law*, 2001).

Infine, alcuni Paesi, come la Slovacchia, hanno preferito disciplinare solo gli aspetti della material ritenuti più rilevanti (cfr. *Act on limitation of expenditures of the political parties on advertising before elections to the national Council of the Slovak Republic* -1994).

3.1. - I costi della politica e i limiti di spesa durante le campagne elettorali

Uno degli elementi che ha caratterizzato, e per certi versi continua a caratterizzare, gli ordinamenti dell'Europa centro-orientale è l'enorme quantità di denaro spesa durante le campagne elettorali, situazione questa che va considerata strettamente connessa, in un rapporto di mutua alimentazione, con l'alto tasso di inflazione e la dilagante corruzione. E' alla luce di tali osservazioni che si comprende come in circa due terzi degli ordinamenti dell'area considerata si sia avvertita l'esigenza di disciplinare le spese politiche: tetti di spesa variamente configurati sono previsti dalle normative sui partiti politici o da quelle elettorali, ovvero individuando limiti alle somme di denaro donabili.

Si ricordino, a titolo esemplificativo, il caso della Bulgaria (*Act on Elections of Members of Parliament* – 2001 e *Presidential Election Act* – 1991), Lituania, Russia, Polonia, Ucraina e Romania (*Law on political party financing*, n. 43 del 2003) che prevedono limiti riguardanti sia i partiti politici sia i candidati individuali e applicabili tanto alle elezioni delle assemblee legislative quanto a quelle presidenziali.

Diversamente, in Slovacchia è stata approvata una normativa specificatamente riferita all'uso dei media, l'*Act on limitation of expenditures of the political parties on advertising before elections to the national Council of the Slovak Republic* (1994), che vieta il pagamento degli spot elettorali. In senso conforme dispone la normativa della Bosnia–Herzegovina, mentre quella polacca provvede ad introdurre dei limiti al tempo totale che può essere assoggettato a pagamento.

Pur alla luce dei tentativi di regolamentazione normativa descritti, non può sottacersi prassi invalsa di ignorare i limiti di spesa, anche perché, specialmente nei casi di Russia, Ucraina e Polonia, sono stati introdotti ad un livello irrealisticamente basso. Il loro fallimento ha tuttavia avuto gravi ripercussioni sui sistemi politici in quanto ha minato la fiducia della popolazione verso la disciplina normativa della finanza pubblica, incidendo, seppur indirettamente, sulla democraticità dello stesso. Inoltre l'esistenza di norme siffatte ha reso difficoltosa la valutazione ed il computo del reale livello delle spese.

Inoltre, in alcuni Paesi (in particolare Russia e Ucraina) la disponibilità di capitale diventa una condizione non più o non da sola sufficiente a garantire una adeguata comunicazione politica, poiché si deve rapportare a fattori quali il distorto assetto dell'arena politica, il ristretto e difficoltoso accesso ai media per i partiti non in linea con il potere costituito e la conseguente discriminazione nell'allocazione degli spazi radio-televisivi gratuiti.

3.2. – Le fonti di finanziamento dei partiti politici

Il tema del finanziamento dei partiti politici presenta alcune caratteristiche generali e comuni in tutti gli ordinamenti della regione: le rendite derivanti dalle quote associative sono ovunque

limitate, le risorse finanziarie non sono adeguatamente diversificate e il flusso di fondi si presenta come irregolare, infine il finanziamento pubblico statale, ove esistente, è comunque meno influente e determinante delle erogazioni di denaro elargite dalle *lobbies*.

In particolare, la relativa scarsità di fonti di finanziamento diversificate emerge quale eredità dei regimi comunisti e certamente non appare funzionale all'autonomia istituzionale ed ideologica dei partiti. Durante la fase successiva al tramonto dei regimi socialisti si è avuto un periodo ispirato al *laissez-faire* cui ha fatto seguito una diffusa corsa alla disciplina di alcuni aspetti della materia: se vi sono, infatti, ordinamenti che hanno preferito adottare un approccio di tipo liberale (Croazia), altri hanno provveduto a disciplinare in particolare alcune forme di finanziamento pubblico (Lettonia, Ucraina), altri ancora hanno regolamentato la materia in maniera più dettagliata o hanno preferito individuare analiticamente le fonti di finanziamento vietate (Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Moldavia, Polonia, Romania).

In Europa centro-orientale, seppure secondo approcci metodologici differenti, sono quindi relativamente diffuse previsioni normative che provvedono a disciplinare in maniera più o meno analitica le diverse forme di sostentamento economico a disposizione dei partiti politici e funzionali all'espletamento delle funzioni cui essi sono costituzionalmente preposti; tuttavia è problematico ricondurre ad unità il variegato panorama legislativo esistente.

È opportuno inoltre rilevare che solo pochi ordinamenti hanno provveduto ad elencare in maniera analitica ed organica le diverse fonti di finanziamento dei partiti politici (cfr. Bosnia-Herzegovina, Art. 3 *Law on party financing*- 2000; Estonia, *Political Parties Act* 1994, come riformato nel 2003; Romania, *Law on political party financing*, n. 43 del 2003).

3.2.1. - Le quote associative

Forma di finanziamento "più sana" per i partiti politici è certamente data dalle quote associative corrisposte direttamente dagli iscritti (DUVERGER).

Durante l'egemonia comunista, atteso che la grande parte della popolazione era iscritta al partito, esse erano ufficialmente definite la principale risorsa economica e tutti i membri erano obbligati a corrispondere regolarmente determinate quote al partito.

Oggi la situazione appare nettamente rovesciata e le circostanze dei mutamenti di regime e delle transizioni costituzionali non consentono di spiegare esaurientemente il fenomeno. Una delle ragioni determinanti va individuata nella crescente sfiducia verso il sistema politico e partitico alimentata anche dalla dilagante corruzione dei protagonisti: in questo contesto sono sempre meno i soggetti che decidono di iscriversi ad un partito cosicché lo stesso dispone di quote associative sempre più

limitate. Recenti studi dimostrano come meno del 2,8% dell'elettorato di ogni Paese dell'Europa centro-orientale sia iscritto ad un partito politico.

3.2.2. - *Le c.d. party taxes*

Fenomeno che accomuna alcune democrazie occidentali e i Paesi dell'Europa centro-orientale, funzionale all'incremento delle entrate provenienti dai propri iscritti, è rappresentato dalle previsioni degli statuti di molti partiti ai sensi dei quali sono individuate tipologie di contribuzioni obbligatorie a carico dei membri che rivestono cariche istituzionali elettive.

In Romania, ad esempio, tutti i gruppi parlamentari impongono ai propri membri di effettuare tali "rilasci", fino al 20% dell'indennità. Anche in Polonia le *c.d party taxes* stanno assumendo sempre maggiore importanza: non solo è richiesta la corresponsione di una quota fissa ai titolari di cariche elettive, ma si sono individuate contribuzioni diversificate paramtrate all'importanza della carica istituzionale rivestita.

3.2.3. - *Le donazioni*

Nei paesi dell' Europa centro-orientale le donazioni private ai partiti politici rappresentano una fonte di finanziamento di importanza direttamente proporzionale all'insufficienza delle somme ricavate dalle quote associative. Tale fenomeno, tuttavia, se indubbiamente consente alla maggior parte dei partiti di poter perseguire i propri obiettivi e di essere in grado di condurre le campagne elettorali, sotto diverso profilo presta il fianco a rilievi critici poiché mina l'autonomia istituzionale dei partiti assoggettandoli ad influenze e a pressioni esterne.

Come già accennato, nella maggior parte degli ordinamenti fin dai primi anni novanta fu adottato un approccio di tipo liberale che ha portato allo sviluppo ed al radicamento della corruzione e dei rapporti clientelari. Specialmente in seguito all'emersione di una serie di scandali finanziari in molti ordinamenti si è cercato di arginare la situazione adottando normative che incidessero anche sulle donazioni private, definendone nello specifico il campo di intervento e le modalità attuative. In particolare si è operato su diversi fronti: imponendo limiti alle donazioni effettuabili, stabilendo criteri di trasparenza, specificando il novero dei soggetti legittimati ad effettuare e ricevere donazioni e provvedendo a definire le tipologie di liberalità vietate.

Circa metà degli ordinamenti della regione ha introdotto limiti alle liberalità effettuate in favore dei partiti o dei candidati indipendenti, individuati sia in valore assoluto (Bulgaria) ovvero in quanto percentuale del budget a disposizione del partito o dei sussidi statali erogati ad esso (Romania - *Law on political party financing*, n. 43 del 2003; Bulgaria; Russia - art. 30 *Federal law n. 95-fz on political parties*, 2005), ovvero individuando il limite totale delle donazioni ricevibili, assumendo

come riferimento un moltiplicatore della media dei salari dei lavoratori (Bosnia-Herzegovina, art. 5 *Law on party financing*, 2000).

Spesso, inoltre, le leggi vincolano i partiti a ricevere solo le donazioni effettuate secondo determinate modalità (es. trasferimento bancario nel caso della Russia)

Legittimati a corrispondere fondi ai partiti politici sono, pressoché ovunque, sia le persone fisiche che quelle giuridiche a meno che non rientrino nel novero dei soggetti vietati. In molti ordinamenti sono infatti vietate le contribuzioni da parte di autorità pubbliche (statali o locali), di società a partecipazione statale (cfr. Russia, art. 30 *cit. supra*; Ucraina, art. 15, *Law of Ukraine on Political Parties*), di associazioni religiose (cfr. Ucraina, art. 15 *cit. supra*; Russia, art. 30 *cit. supra*), di altri partiti politici (Ucraina, art. 15 *cit. supra*); le donazioni da parte di minorenni (cfr. Russia, art. 30 *cit. supra*), nonché le donazioni effettuate da unità o organizzazioni militari (cfr. Russia, art. 30 *cit. supra*).

Per quanto concerne le donazioni anonime, infine, nella maggior parte dei casi sono vietate (cfr. Ucraina, art. 15 *cit. supra*; Russia, art. 30 *cit. supra*; Estonia, art. 12.1, *Political Parties Act 1994*, come riformato nel 2003), anche se non mancano previsioni normative che le autorizzano purché non eccedano una determinata percentuale dell'ammontare totale delle liberalità ricevute (Bulgaria, Lituania).

In caso di violazione delle previsioni legislative sopra descritte, ogni ordinamento ha apprestato un sistema sanzionatorio variamente configurato (es. confisca delle contribuzioni vietate; restituzione del denaro ai donatori o allo Stato): è tuttavia doveroso segnalare che tali normative appaiono spesso inadeguate e, a causa anche della diffusa corruzione che caratterizza molte delle esperienze in esame, spesso rimangono ineffettive e senza seguito.

3.2.4. – I finanziamenti esteri, divieti e limitazioni

Vari ordinamenti post-comunisti tendono a proibire anche le donazioni di fondi provenienti dall'estero ovvero a limitarle fortemente.

Eccezioni sono rappresentate dalla Bosnia – Herzegovina e dalla Croazia.

Di regola si vietano le donazioni provenienti da soggetti singoli, società e istituzioni straniere con o senza partecipazione statale, potenze estere o organizzazioni ad esse connesse, movimenti od organizzazioni internazionali (cfr. Russia - art. 30 *Federal law n. 95-fz on political parties*, 2005; Ucraina, art. 15, *Law of Ukraine on Political Parties*).

Talvolta sono ammesse solo le donazioni di persone fisiche, sebbene unicamente entro i limiti indicati dalla legge e sono altresì consentiti i finanziamenti o le liberalità di altro tipo provenienti dalle organizzazioni internazionali con finalità non profit (Bulgaria).

3.3. - Il finanziamento pubblico ai partiti

Il finanziamento pubblico alla politica è fonte di primaria importanza anche negli ordinamenti dell'Europa centro-orientale ed è largamente diffuso, seppur secondo modalità variamente operanti.

3.3.1. - Il finanziamento diretto

L'erogazione di somme di denaro ai partiti politici o ai candidati indipendenti, sebbene prevista nella maggior parte degli ordinamenti della regione, tuttavia spesso non è da sola sufficiente a consentire ai partiti il perseguimento dei propri obiettivi e la conduzione delle campagne elettorali. In ordinamenti quali Bielorussia, Lettonia, Moldavia e Ucraina tale forma di sostegno pubblico non è prevista.

Lo Stato può finanziare i partiti politici o i candidati indipendenti prima o dopo le elezioni. In quest'ultimo caso i sussidi interessano solo i partiti che abbiano ottenuto almeno un seggio ovvero che abbiano raggiunto la percentuale di voti legislativamente prefissata e vengono erogati direttamente ai candidati eletti ovvero ai gruppi parlamentari (cfr. Bulgaria; Russia - art. 33, comma 5, *Federal law n. 95-fz on political parties*, 2005; Estonia, art. 12.5, *Political Parties Act* 1994, come riformato nel 2003; Lituania; Repubblica Ceca - *Electoral law*, n. 247/1995; Ungheria - *Law n. XXXIII del 1999 e Law n. LXII del 1990*).

Talvolta è altresì previsto un sistema misto rispetto a quello appena descritto, nel senso che una parte dei contributi statali viene erogata in misura uguale a tutti i gruppi parlamentari, mentre una ulteriore quota di sussidi viene devoluta proporzionalmente al numero dei seggi ottenuto da ogni gruppo e distribuita secondo le regole di procedura dell'assemblea elettiva (Bosnia-Herzegovina, art. 11 *Law on party financing*, 2000).

Lo Stato può erogare i contributi in esame annualmente (cfr. Romania - *Law on political party financing*, n. 43 del 2003; Russia - art. 35 *cit. supra*) ovvero solo in relazione ai periodi elettorali sotto forma di rimborso delle spese sostenute durante le campagne (Croazia, Polonia)

3.3.2. - Il finanziamento indiretto

Decisamente più diffuse sono le forme di sostegno statale ai partiti politici di natura indiretta, che rappresentano un contributo significativo ed indispensabile per le risorse economiche degli stessi.

Nella regione in oggetto il finanziamento pubblico indiretto può essere ricondotto a due principali tipologie, entrambe di fondamentale importanza: la detassazione dei fondi destinati dai privati al finanziamento dei partiti (ad es. Lettonia) ed il libero, eguale e gratuito accesso ai media.

Particolarmente delicato è il rapporto fra i partiti politici e i media. L'avvio, a partire dai primi anni novanta, dei processi di transizione democratica ha fatto emergere l'esigenza di tutelare in maniera effettiva ed efficace tutte le istanze della società e di garantire elezioni realmente libere e consapevoli: in questo contesto tutti gli ordinamenti considerati hanno adottato normative disciplinanti la possibilità, per i partiti di accedere ai mezzi di comunicazione a uguali condizioni, specialmente durante i periodi di campagna elettorale.

Nella maggior parte dei casi la materia è stata disciplinata con leggi di rango primario, ma talvolta ha ricevuto copertura costituzionale ove si è espressamente riconosciuto il diritto dei partiti politici di servirsi dei mass media secondo i criteri individuati da una successiva legge (cfr. art. 5 Cost. Bielorussia)

Di regola sono garantiti a ciascun partito spazi di visibilità gratuiti secondo tempi e modi prestabiliti (cfr. es. Bosnia – *Law on party financing*, 2000; Repubblica Ceca; Bulgaria – art. 55, *Act on election of members of Parliament*, 2001 e, analogamente, *Presidential Election Act*, 1991; Romania – art. 44, comma 2, *Law n. 68 on the election to the Chamber of deputies and the Senate*, 1992 ; Ucraina – art 12, *Law of Ukraine on political parties*, 2001; Russia - art 26 e 32 *Federal law n. 95-fz on political parties*, 2005; Polonia – cap. 23, *Parliamentary Election Law* , 2001); non mancano tuttavia ordinamenti che, al fine di garantire effettivamente il pluralismo e tutelare i partiti con minori disponibilità finanziarie, vietano alle emittenti radio-televisive pubbliche di mandare in onda spot elettorali a pagamento (cfr. Romania - art 44, comma 4 *Law n. 68 on the election to the Chamber of deputies and the Senate*, 1992; Bulgaria – art. 55, *Act on election of members of Parliament*, 2001 e, analogamente, *Presidential Election Act*, 1991; Albania, Repubblica Ceca, Montenegro, Slovenia, Serbia) ovvero pongono stringenti limiti all'uso dei media (cfr. ad es. Slovacchia, *Act on limitation of expenditures of the political parties on advertising before elections to the national Council of the Slovak Republic* -1994).

Al contrario, talvolta le radio-televisioni non possono rifiutarsi di mandare in onda le comunicazioni elettorali a pagamento, sebbene le stesse non debbano superare i limiti di legge (cfr. Polonia, art. 186 e art. 115, *Parliamentary Election Law*, 2001 e, in senso conforme, *Presidential election law*).

In molti ordinamenti i soggetti competenti a verificare l'applicazione corretta della normativa sono le *Electoral Commissions*, nazionali o locali, che hanno anche il compito di irrogare le sanzioni previste in caso di mancata o inadeguata applicazione della legislazione vigente (cfr. Bulgaria - artt.

10n e 11 *Presidential Election Act*, 1991; Croazia – *Law on the election of the representatives bodies of local and regional self-government units*, 2001; Moldavia – art. 22 *Election Code*, 1997).

3.4. - Risorse finanziarie e regole di trasparenza

Comuni a tutti gli ordinamenti oggetto di analisi sono le previsioni tese a imporre ai partiti politici un certo grado di trasparenza in ordine alla gestione delle risorse finanziarie.

Previsioni siffatte sono contenute a livello costituzionale (cfr. art. 9, comma 3 Cost. Albania; art. 6, co. 3, Cost. Croazia) ovvero a livello di legislazione ordinaria, e possono concernere la ricezione, la gestione o la spesa dei fondi a disposizione (cfr. ad es. Estonia – art. 12.3 *Political Parties Act*, 1994; Moldavia – art. 38 *Election Code*, 1997; Bosnia-Herzegovina – art. 11, *Law on party financing*, 2000; Croazia; Romania- art. 25 *Law on political party financing*, n. 43 del 2003).

In ogni ordinamento vengono individuati specifici organi (di solito le *Election Commissions*, ma anche le Corti dei Conti) competenti a ricevere tali informazioni, a verificarne la conformità alla normativa vigente e ad irrogare le sanzioni in caso di violazioni.

4. – Le esperienze degli ordinamenti di matrice anglosassone

Anche nell'ambito dei Paesi che gravitano nell'orbita anglosassone i sussidi pubblici ai partiti politici sono ormai divenuti indispensabili al fine di colmare il grosso divario venutosi a realizzare tra le spese atte a garantire un buon funzionamento della loro gestione e i fondi ricavati dalle donazioni provenienti dai privati. I fenomeni di corruzione connessi alle raccolte di fondi e le diseguali condizioni di competizione tra partiti hanno infatti finito per acuire oltremodo tale esigenza.

In sede di analisi delle diverse tecniche di finanziamento presenti negli ordinamenti a democrazia consolidata e derivanti dalla comune matrice britannica, si nota come la problematica in esame trova già verso la fine dell'Ottocento una prima non del tutto embrionale forma di soluzione.

In particolare, è noto come in queste esperienze sistemi elettorali caratterizzati dalla presenza di collegi uninominali abbiano determinato una cultura politica principalmente, ancorché non esclusivamente, orientata alle campagne elettorali. La locuzione “finanziamento della politica” è stata infatti spesso utilizzata per indicare in tali contesti le campagne di finanziamento rivolte ad influenzare gli esiti elettorali.

Il *British Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* del 1883 ha rappresentato il punto di partenza per la disciplina del finanziamento alla politica negli ordinamenti inglese, canadese ed australiano. Esso era stato creato per imporre per la prima volta ai candidati, nei diversi collegi elettorali britannici, limiti di spesa, configurando allo stesso tempo come reato le pratiche di compravendita di voti.

La disciplina citata subisce un intervento normativo di aggiustamento solo nel 1983, un secolo dopo la sua emanazione, a cura del *Representation of the People Act*, che tuttavia continua a mantenere la propria attenzione concentrata sulle condizioni, i limiti ed i controlli imposti a livello di collegio, ignorando la competizione nazionale.

L'attenzione dell'opinione pubblica britannica e le conseguenti azioni intraprese dalle parti politiche si sono indirizzate per circa trent'anni verso una possibile riforma del sistema di finanziamento ai partiti, nel tentativo di abbracciare una forma d'intervento pubblico, piuttosto che mirare ad una rivisitazione della disciplina delle campagne elettorali. Solo di recente le scelte normative originarie vengono fatte oggetto di una più attenta riflessione tramite una loro modificazione sostanziale. Nell'ottobre 1998 il *Committee on Standards in Public Life*, presieduta da Lord Neil, pubblicava uno speciale *report* dedicato ai finanziamenti ai partiti nel Regno Unito, le cui conclusioni venivano condivise dalle maggiori forze politiche. Il risultato di tale processo di cambiamento culminerà con l'approvazione del *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000.

Attualmente il Canada è riuscito a distinguersi tra le democrazie consolidate per avere provveduto alla predisposizione di una efficace legislazione in ordine al finanziamento dei partiti e tesa a liberarsi dagli spettri della corruzione, mentre i tentativi percorsi in altri Paesi come l'Australia e gli Stati Uniti si sono manifestati di minor successo.

In Australia il finanziamento dei partiti politici era già stato posto al primo punto dell'ordine del giorno dal *Commonwealth Electoral Act* del 1918, ma solo nel 1984 si poté concretamente assistere ad un primo serio intervento normativo, teso peraltro a privilegiare una modalità pubblica di sovvenzione.

Gli Stati Uniti si sono invece caratterizzati per un lunga tradizione normativa federale rivolta a disciplinare il fenomeno dei finanziamenti ai partiti. In tale ordinamento il finanziamento è perlopiù inteso come finanziamento delle campagne elettorali e la relativa disciplina risulta contraddistinta per concentrarsi essenzialmente sui candidati rispetto alle organizzazioni partitiche e per privilegiare le fonti private rispetto a quelle pubbliche. Il mutamento di tendenza che ha portato a tale situazione risale al 1974, anno della grande riforma della disciplina del finanziamento alla politica, innescata dallo scandalo *Watergate*.

Con l'introduzione del *Federal Election Campaign Act (FECA)* si resero possibili due innovazioni: a) la prima rappresentata dalla disciplina delle contribuzioni, affiancata dalla contestuale fissazione del limite di soglia delle spese elettorali; b) la seconda consistente nell'introduzione di una modalità di finanziamento pubblica, tuttavia erogata mediante rimborso delle spese elettorali sostenute esclusivamente nelle campagne presidenziali.

4.1. - Le fonti di finanziamento dei partiti politici

Tutti gli ordinamenti della categoria in esame abbinano forme di finanziamento pubblico ai partiti politici con forme di tipo privato, privilegiando tuttavia queste ultime rispetto alle prime.

4.1.2. - Il finanziamento pubblico

Anche nei Paesi gravitanti nell'orbita anglosassone la fonte pubblica di finanziamento ai partiti politici è cresciuta considerevolmente d'importanza. L'unica eccezione è tuttavia rappresentata ancora oggi dal Regno Unito, che da sempre ha manifestato forte riluttanza a concedere sovvenzioni pubbliche ai partiti, salvo quelle erogate in natura ai candidati durante le competizioni elettorali.

Nel Regno Unito ai partiti politici, considerati organizzazioni volontarie, non è riconosciuta personalità giuridica. Questa loro particolare natura ha inevitabilmente influenzato il finanziamento pubblico, che viene concretamente corrisposto ai soli partiti di opposizione.

In particolare, nella *House of Commons* il finanziamento ai partiti di opposizione si articola secondo tre direzioni: a) sovvenzioni rivolte all'espletamento delle attività parlamentari dagli stessi intraprese; b) sovvenzioni in ordine alle spese sostenute per i viaggi; c) sovvenzioni a favore del leader dell'opposizione.

Il primo ordine di sovvenzioni, relativo all'espletamento delle attività parlamentari a cura dei partiti di opposizione, è stato introdotto nel 1975 dalla Camera dei Comuni nel tentativo di compensare i vantaggi derivanti alla maggioranza dall'utilizzazione dell'apparato governativo. Accedono tuttavia a tale contributo solo i partiti di opposizione che abbiano almeno due rappresentanti nella *House of Commons*, ovvero un solo rappresentante ma abbiano totalizzato almeno 150.000 voti. Il contributo, che non è distribuito secondo una modalità automatica ma previa richiesta al capo contabile della Camera dei Comuni, viene poi erogato in maniera proporzionale al numero dei deputati e al numero di voti riportati.

Nel 1996 anche la *House of Lords* introdusse una forma di sovvenzione pubblica ai partiti di opposizione, ma secondo una tecnica più semplice rispetto a quella della *House of Commons* ed essenzialmente legata alla corresponsione di una somma prefissata.

L'aumento dei costi della politica ha stimolato ad introdurre modalità pubbliche di finanziamento ai partiti, seppur nella generale formula del rimborso delle spese elettorali sostenute dagli stessi, anche in Australia, in Canada e negli Stati Uniti.

In Australia vi sono quattro tipologie di sovvenzioni pubbliche previste per i partiti politici: *a)* una forma di finanziamento diretto; *b)* un sostegno indiretto basato su una serie di agevolazioni fiscali; *c)* contributi in natura; *d)* un contributo indiretto nei confronti degli eletti.

In base al *Commonwealth Electoral Act* del 1918, oggetto di molteplici emendamenti nel corso degli anni, i partiti politici e i candidati indipendenti presenti nell'ordinamento australiano beneficiano di contributi pubblici per le loro campagne elettorali. Sulla base dell'attuale normativa per vedersi erogati i contributi a titolo di rimborso per le spese sostenute nel corso della campagna è necessario che il partito arrivi a totalizzare almeno il 4% delle preferenze all'interno dello Stato o della propria circoscrizione elettorale. L'importo da pagare è così calcolato moltiplicando il numero dei voti per l'attuale tasso elettorale di finanziamento, che è indicizzato a seconda dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo.

In Canada il finanziamento pubblico ai partiti è stato introdotto nel 1974 come strumento volto a coprire parte delle spese sostenute nelle campagne elettorali. Dal 1983 i partiti politici registrati hanno diritto ad un rimborso pari al 22,5% delle spese dichiarate, a condizione che ciascuno di essi ottenga almeno il 2% del numero totale dei voti validamente espressi o il 5% dei voti validamente espressi nel collegio elettorale all'interno del quale il proprio candidato è stato eletto. A partire dal 1983 i candidati eletti hanno altresì diritto ad un rimborso pari al 50% delle spese sostenute per la loro campagna, se il candidato medesimo ottiene almeno il 15% dei voti validamente espressi.

La disciplina dei finanziamenti pubblici ai partiti politici nell'ordinamento statunitense trova la sua prima forma all'interno del *Federal Election Campaign Act* del 1974. Tale normativa diveniva tuttavia oggetto di giudizio di fronte alla Corte Suprema (*Buckley v. Valeo*), che nel 1976 ne dichiarava l'illegittimità costituzionale, sulla base del principio fondamentale della libertà di espressione contenuto nel primo emendamento della Costituzione. La Corte Suprema accomunava in tal modo libertà di parola e libertà di spesa, secondo la nota formula "*speech and money*", ritenendo che l'imposizione di qualsivoglia restrizione di denaro da spendere per la comunicazione politica da parte di una persona o di un gruppo ne riduce necessariamente la capacità di espressione. La Corte faceva tuttavia salve le limitazioni di spesa previste per le elezioni presidenziali, in quanto vincolate all'accettazione volontaria del finanziamento pubblico da parte dei candidati.

Alla luce della pronuncia *Buckley v. Valeo* il Congresso ha adeguato la legislazione federale, in particolare introducendo la distinzione tra *hard money* e *soft money*. Con il concetto di *hard money* si intendono tutti i finanziamenti diretti (denaro raccolto per la campagna elettorale e successivamente speso per sostenere direttamente il candidato), che rientrano nell'ambito di applicazione della *FECA*, mentre con quello di *soft money* ci si riferisce ai finanziamenti indiretti (denaro raccolto dai partiti politici per le proprie attività generali).

Attualmente, il finanziamento pubblico negli Stati Uniti riguarda le sole elezioni presidenziali, primarie e generali. I finanziamenti sono messi a disposizione dal *Presidential Election Campaign Fund (PECF)*, gestito dal Ministero del Tesoro e finanziato esclusivamente dai contribuenti mediante una devoluzione di parte della loro tassazione. In altri termini, i contribuenti nel momento di presentazione della propria dichiarazione dei redditi possono decidere che una parte delle proprie tasse venga messa a disposizione del Fondo.

I criteri che presiedono alla distribuzione delle risorse contenute del Fondo sono essenzialmente tre: a) *Primary Matching Payments*, criterio in base al quale il finanziamento spetta ai candidati che, nelle primarie, sono stati in grado di raccogliere un ammontare di piccole donazioni individuali (non superiori a 250 dollari l'una) pari ad almeno 5 mila dollari per Stato, in 20 diversi Stati. I candidati che intendano accedere a tali finanziamenti devono dichiarare di volere utilizzare il Fondo solo per le spese elettorali collegate alla campagna elettorale e sono tenuti a rispettare i limiti di spesa imposti, che variano per ogni elezione presidenziale; b) *Party Convention Grants*, criterio mediante il quale, in un secondo momento, i partiti maggiori accedono al contributo del Fondo per l'organizzazione delle proprie *conventions* nazionali; c) *General Election Grants*, modalità con cui si ha il vero e proprio rimborso delle spese elettorali sostenute dai candidati prescelti dai maggiori partiti per la competizione elettorale. La legislazione americana determina una serie di limiti ai candidati alla presidenza che accettano di utilizzare i finanziamenti provenienti dal Fondo. In particolare i candidati non possono: a) spendere più di quanto ricevono dal fondo; b) raccogliere contributi privati (che siano persone fisiche, comitati o *Political Action Committees - PACs*), ad eccezione di quelli incamerati da un conto speciale dedicato alle spese legali e contabili connesse a determinati adempimenti richiesti dalla legislazione elettorale.

4.1.3. - I finanziamenti pubblici indiretti

Anche gli ordinamenti a democrazia consolidata rientranti nell'area anglosassone si caratterizzano per il riconoscimento ai partiti politici, soprattutto durante le campagne elettorali, di una serie di finanziamenti indiretti.

In Inghilterra, ad esempio, le normative in materia elettorale succedutesi nel tempo a partire dal *Representation of the People Act* del 1983 stabiliscono varie agevolazioni ai candidati alle elezioni politiche, che vanno dalla concessione di spazi televisivi e radiofonici, sotto la supervisione della *OFCOM*, autorità di settore, sia durante le competizioni elettorali sia durante la legislatura, alla gratuità dei servizi postali e dei locali di edifici pubblici offerti durante le campagne elettorali, nonché alla registrazione degli elettori.

In Australia la concessione di spazi pubblicitari televisivi e radiofonici per la divulgazione di messaggi elettorali da parte dei singoli partiti è stata tradizionalmente garantita a cura dello Stato, venendosi ad inquadrare tra le sovvenzioni indirette. Fino al 1992 l'ordinamento australiano prevedeva altresì il divieto di acquistare da parte dei partiti spazi pubblicitari sulle diverse emittenti a scopo promozionale. Tale divieto è stato tuttavia dichiarato incostituzionale da una pronuncia della *High Court* in quanto contrastante con il fondamentale diritto di libera manifestazione del pensiero.

Analoghe forme indirette di finanziamento ai partiti politici sono offerte anche negli altri ordinamenti oggetto di analisi.

4.1.4. - I finanziamenti privati

Accanto alle forme di finanziamento pubblico si rilevano inoltre sostanziali interventi erogati a sostegno dei partiti da parte dei privati.

In Gran Bretagna il finanziamento privato ai partiti politici è disciplinato dal *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000, come di recente emendato dall'*Electoral Administration Act* del 2006.

La normativa citata, accanto all'istituzione della *Electoral Commission*, organo indipendente di vigilanza competente al monitoraggio, controllo e consulenza di tutto ciò che concerne l'attività finanziaria delle organizzazioni partitiche, ha previsto vari oneri a carico dei partiti, tra cui: *a)* l'obbligo di registrazione; *b)* limiti di spesa e obblighi di rendicontazione delle campagne elettorali; *c)* individuazione di un tesoriere all'interno di ciascun partito responsabile civilmente per gli aspetti finanziari collegati alle campagne elettorali; *d)* la previsione di particolari controlli sulle donazioni ai partiti e ai loro membri.

Nel Regno Unito i finanziamenti privati ai partiti politici svolgono ancora un ruolo determinante ai fini del funzionamento delle strutture partitiche. Essi possono essere erogati, a titolo di donazione, a favore di soggetti individuati dalla legge come *regulated donees*, ovvero a favore di membri di partiti che abbiano proceduto a regolare registrazione, a titolari di cariche elettive e di componenti di associazioni collegate a partiti.

Sia le donazioni provenienti da persone fisiche che quelle provenienti da persone giuridiche devono essere comunicate annualmente alla Commissione elettorale che ne curerà l'iscrizione all'interno di un pubblico registro. L'obbligo di notifica alla Commissione si estende ai soggetti donatori, nel momento in cui le erogazioni versate superino nel loro ammontare annuo la soglia delle 1.000 sterline a favore del membro di un partito o le 5.000 sterline a favore di associazione collegata ad un partito.

In relazione alle fonti di finanziamento private, l'ordinamento statunitense, nel tentativo di evitare ogni possibile alterazione del regolare svolgimento delle elezioni federali, vieta i contributi diretti provenienti dalle *corporations*, dalle organizzazioni sindacali, dai fornitori del governo federale e dagli stranieri.

Tuttavia le società e i sindacati possono intervenire nel finanziamento ai candidati mediante l'istituzione di appositi comitati a sostegno dei medesimi. Tali comitati, noti come *Political Action Committees (PACs)*, risultano essenzialmente rivolti alla raccolta di fondi a sostegno di un determinato candidato, con obblighi di rendicontazione alla *Federal Election Commission (FEC)*, agenzia indipendente volta a garantire il rispetto della legge e ad amministrare il programma dei fondi pubblici.

In Australia circa l'80% delle risorse dei partiti deriva da finanziamenti privati, in particolare provenienti da donazioni effettuate a cura di società di rilevanti dimensioni.

L'ordinamento canadese, sulla scia dell'esperienza statunitense, ha adottato una normativa rivolta a disciplinare le modalità di finanziamento privato. Il *Canada Election Act* del 2000, modificato nel 2001, ha infatti preveduto a disciplinare un meccanismo di registrazione per le organizzazioni partitiche, cui sono subordinati i benefici derivanti dalle detrazioni fiscali per i donatori. La nuova normativa ha inoltre imposto una serie di divieti in ordine all'erogazione di contributi anonimi ai partiti politici se non inferiori ai \$ 50 e per un massimo di \$ 10.000, mentre la soglia massima per i singoli candidati è stata fissata a \$ 3.000.

4.2. - Il regime dei controlli

Nel Regno Unito il regime dei controlli è disciplinato dal *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000, che pone a carico dei partiti una serie di obblighi di natura contabile, da assolversi sia durante le campagne elettorali sia nella fase ordinaria di vita dell'organizzazione. Soggetto incaricato di sovrintendere al corretto adempimento degli obblighi imposti è la *Electoral Commission*.

Un particolare regime, più volte aggiornato nel corso degli anni, è poi stabilito in ordine ai limiti di spesa previsti per i singoli candidati. La legislazione vigente individua tuttavia le soglie massime di spesa in relazione alle diverse consultazioni elettorali. Attualmente il limite di spesa imposto per l'elezione di un candidato al Parlamento di Westminster risulta pari a 7.150 sterline, a cui devono essere aggiunti 0,7 oppure 5,0 *pences* per ciascun elettore a seconda che il voto sia stato espresso in una zona urbana o rurale.

In ordine agli obblighi di rendicontazione, l'attuale legislazione britannica fissa inoltre importanti paletti a presidio della trasparenza dei conti presentati alla *Electoral Commission* dal responsabile della campagna elettorale del singolo candidato, entro trentacinque giorni dalla proclamazione degli eletti.

Negli Stati Uniti il *Federal Election Campaign Act* stabilisce che la raccolta di fondi per le campagne elettorali debba essere oggetto di periodica rendicontazione a cura dei candidati, dei comitati dei partiti e dei *PACs*. La rendicontazione deve avere ad oggetto la puntuale descrizione di tutte le entrate e le uscite. In particolare il tesoriere, o in generale il responsabile di tale attività, è tenuto a notificare immediatamente ogni contributo superiore a 1.000 dollari e ad inserire nei rapporti periodici l'elenco dei soggetti che hanno versato contributi superiori ai 200 dollari durante l'anno. Sul rispetto e sull'applicazione della legge vigila la *Federal Election Commission*.

Al fine di contenere gli importi delle spese per le campagne elettorali e tentare un approccio maggiormente etico della vita politica americana il Congresso degli Stati Uniti, il 27 marzo 2002, ha approvato il *Bipartisan Campaign Reform Act*, che ha inciso sul *Federal Campaign Act*, bandendo le contribuzioni c.d. *soft*, strumentali a finanziare in maniera illimitata le attività di partito piuttosto che le campagne elettorali. Ora, con l'approvazione della nuova legge, le donazioni nella forma di *soft money* sono consentite a favore di partiti statali e locali nel limite massimo di 10.000 dollari. Viene inoltre espressamente vietato ai gruppi politici l'utilizzazione di finanziamenti ottenuti in maniera indiretta, ovvero nella forma *soft*, a sostegno di candidati alle elezioni federali negli ultimi sessanta giorni della campagna, nel caso di elezioni generali, e negli ultimi trenta, in caso di elezioni primarie.

Analoghe previsioni sono rinvenibili negli ordinamenti australiano e canadese.

5. – Le esperienze africane

Il tema del finanziamento ai partiti politici è scarsamente considerato negli ordinamenti del continente africano: si riscontrano inadeguate previsioni legislative e ove esistenti esse sono comunque parziali non fornendo una disciplina esaustiva e sistematica della materia.

Meno di uno Stato su cinque si è dotato di una normativa puntuale sul tema e solo pochi testi costituzionali vi fanno espresso riferimento (cfr. art. 236 Cost. Sud Africa; art. 40 Cost. Malawi), cosicché la ricerca delle risorse economiche è rimessa alla capacità di *self-help* degli stessi partiti.

Alcuni ordinamenti si limitano a disciplinare le forme di finanziamento vietate, per lo più quelle che coinvolgono capitali o sostenitori stranieri (ad esempio art. 55 Cost. Congo; Mali), mentre altri condizionano e subordinano l'erogazione di finanziamenti statali, diretti o indiretti, al raggiungimento di una determinata percentuale di voti in sede elettorale (es. art. 40 Cost. Malawi).

Al fine di garantire un effettivo contraddittorio fra i diversi partiti, talvolta la scelta si è orientata nel senso di individuare limiti di spesa in sede di campagna elettorale nonché un sistema di sanzioni in caso di inosservanza degli stessi (es. Benin, Kenya)

Solo in una esigua minoranza di Stati si rinvengono disposizioni che impongono una certa trasparenza in ordine al reperimento ed alla gestione delle risorse economico-finanziarie da parte dei partiti politici.

In generale il tema del finanziamento dei partiti politici riceve una disciplina frammentaria e disomogenea: ad esempio in Mali sono vietate le donazioni straniere, ma non esistono normative che regolino gli altri aspetti della materia; in Benin si limitano le spese della campagna elettorale e vi sono previsioni sul finanziamento pubblico, ma mancano disposizioni che disciplinino tutti gli altri aspetti; in Ghana sono state approvate normative inerenti la trasparenza del sistema e sono vietate le donazioni straniere, tuttavia la legislazione tace in ordine ad altri aspetti rilevanti quali i limiti di spesa durante le campagne elettorali; in Sudafrica, sebbene non esistano previsioni incisive inerenti gli obblighi di trasparenza, è comunque riscontrabile una delle legislazioni più avanzate e complete del continente (il *Public Funding of Represented Political Parties Act*).

5.1. – Le fonti di finanziamento

I partiti africani dispongono delle medesime fonti di risorse economiche tipiche dei partiti occidentali: tuttavia, in sede di analisi dei diversi metodi di finanziamento è necessario segnalare come la presenza di una dilagante corruzione influenzi tutto il sistema partitico e la gestione delle

campagne elettorali del continente, condizionando inoltre il processo di transizione e consolidamento democratico.

5.1.1. – *Le donazioni*

Una delle principali forme di finanziamento, soprattutto per i partiti all'opposizione, è data dalle donazioni volontarie di simpatizzanti, gruppi di interesse, lobbisti ed imprenditori che per ragioni personali intendono investire nella politica, sia dalle risorse personali del leader.

Spesso si tratta di donazioni di cittadini che vivono all'estero, espatriati talvolta proprio per motivi politici, che in tal modo cercano di sostenere i partiti all'opposizione, da sempre economicamente più fragili.

5.1.2. – *Le tangenti*

Un diffuso mezzo di finanziamento dei partiti politici è il ricorso a tangenti o ad altre forme illecite di elargizioni di denaro da parte dei soggetti che detengono il potere, potenze estere che intendono rovesciare i governi in carica, società straniere che hanno interesse a finanziare una determinata parte politica al fine di ricevere come controprestazione diritti di sfruttamento del territorio o vantaggi di altro tipo.

La dilagante corruzione permea e condiziona pressoché tutti gli aspetti della vita politica e amministrativa dei Paesi africani e i partiti che governano possono godere di una forma di finanziamento esclusiva ed assolutamente rilevante per quel che concerne il loro bilancio: sono infatti posti in condizione di potere agevolmente abusare della propria posizione ottenendo finanziamenti illeciti. In particolare, in molti ordinamenti è frequente l'abuso delle risorse statali nonché una corrotta forma di finanziamento pubblico, non ammesso legislativamente e disponibile solo per il partito o la coalizione che detiene il potere poiché si concreta in una distrazione illegale di fondi pubblici.

In tali circostanze i partiti politici che si collocano all'opposizione si trovano in una posizione subalterna e di forte debolezza determinata dalla scarsità di risorse economiche nonché dalla difficoltà di accesso alle stesse. In tale contesto diviene quindi molto difficile avere reali *chance* di competere alla pari nell'arena politica e di potere efficacemente perseguire i propri obiettivi.

Tale situazione, portando ad una alterazione dei risultati elettorali a favore delle forze al governo, ha gravi ripercussioni sulla democraticità del sistema politico-partitico, condizionando la percezione della gestione pubblica del potere da parte della popolazione e della comunità internazionale. Diretta conseguenza di tale fenomeno è, da un lato, il progressivo allontanamento ed un crollo della fiducia che la popolazione ha nei confronti di tutto il sistema politico, dall'altro, gli

ordinamenti più corrotti soffrono di una forte perdita di credibilità sul piano internazionale e si prestano ad essere facilmente condizionabili.

5.1.3. - Le forme di finanziamento pubblico

Nei pochi ordinamenti in cui esistono forme di sostegno pubblico ai partiti queste possono avere natura diretta ovvero indiretta e non sempre sono disciplinate in maniera espressa.

Nel caso di finanziamenti pubblici diretti l'intervento statale si concreta in elargizioni di denaro pubblico durante la campagna elettorale ovvero in un momento successivo, paramtrate sulla base dei risultati raggiunti all'esito delle consultazioni (ad es. Benin, Ghana, Malawi, Mali, Marocco, Namibia, Niger, Sud Africa, Tanzania).

Una normativa specifica inerente il finanziamento dei partiti politici è rinvenibile in Sudafrica ove nel 1997 è stato approvato il "*Public Funding of Represented Political Parties Act*", istitutivo del *Represented Political Parties Fund* funzionale al finanziamento dei partiti rappresentati in seno al parlamento ed alle assemblee legislative provinciali. Tale legge trova la propria base di riferimento nell'art 236 della Costituzione che impone all'assemblea legislativa l'adozione di una normativa inerente il sostegno pubblico dei partiti politici e al fine di garantire la democrazia multipartitica impone che esso sia ispirato ai principi di equità e proporzionalità. Il dato significativo è che, nonostante tale normativa possa essere considerata fra le più analitiche del continente, tuttavia non provvede a fornire una disciplina esaustiva della materia poiché si limita a disporre sul regime del finanziamento pubblico senza intervenire a disciplinare le varie forme di finanziamento privato, non sempre trasparenti e legittime, di cui i partiti del Paese continuano a disporre.

Fra gli altri ordinamenti che hanno provveduto a formalizzare in un testo legislativo almeno parte della disciplina inerente il finanziamento pubblico ai partiti devono menzionarsi il Kenya, dal 1992 al 1999, lo Zimbabwe (cfr. il *Political parties (finance) Act* del 1992, da coordinarsi con le disposizioni dell'*Electoral Act Consolidated* del 17 marzo 2008), il Congo, la cui legge n. 4/002, del 15 marzo 2004 - "*Organisation and Operation of Political Parties*" - contiene alcune disposizioni inerenti il finanziamento dei partiti politici e, in particolare, in ordine al finanziamento pubblico si limita a disporre che i partiti possono usufruire di "eventuali e sporadiche sovvenzioni statali" (art. 22), senza tuttavia indicare le concrete modalità di attuazione di tale finanziamento.

Il dato che emerge con maggior evidenza in sede di analisi della situazione nel continente africano è quindi la relativa assenza negli ordinamenti in fase di transizione democratica che si sono aperti al multipartitismo negli ultimi due decenni di previsioni normative (costituzionali o legislative) inerenti la disciplina del finanziamento pubblico e privato ai partiti politici.

Una possibile ragione del fenomeno può essere individuata nel fatto che i processi di transizione, anche quando eterodiretti, furono comunque influenzati e condizionati dalle forze al potere che non hanno mai sentito la mancanza di risorse politiche o finanziarie garantite dalla legge, disponendo di una serie di modalità alternative di reperimento del denaro. Inoltre, contro forme di finanziamento pubblico si è sostenuto che i partiti modificherebbero la propria natura allontanandosi dai propri membri e sostenitori, divenendo organismi interessati più ad accedere ai finanziamenti statali che a rappresentare le istanze della popolazione. In quest'ottica il finanziamento pubblico non solo renderebbe l'attività dei partiti dipendente dalla volontà dei soggetti al potere, ma comporterebbe anche una sensibile distrazione di fondi pubblici dai settori in cui maggiormente andrebbero investiti, vale a dire l'educazione, la sanità, le infrastrutture e tutte le attività necessarie a traghettare gli ordinamenti africani verso la modernizzazione.

Diversamente, argomentazioni a favore dell'esigenza che gli stati provvedano a finanziare almeno in parte la politica possono essere rintracciate nel fatto che specialmente i partiti all'opposizione necessitano di risorse economiche per potere assumere un ruolo attivo nel processo di transizione democratica. Inoltre, il fatto di potere disporre di adeguati mezzi di sostegno potrebbe comportare un ulteriore progresso della democrazia facendo declinare la prassi di ricorrere a metodi di finanziamento illegali ed incoraggiando l'adozione di normative in merito ad una maggiore trasparenza e regolamentazione dei bilanci dei partiti.

5.1.4. – *Le fonti di finanziamento indiretto*

Anche in seno agli ordinamenti africani sono rinvenibili forme di finanziamento pubblico ai partiti aventi carattere indiretto, concretantisi in una detassazione dei redditi generati in virtù dell'attività di partito (es. Capo Verde, Namibia, Sao Tomè e Principe) ovvero nell'accesso agevolato ai media pubblici (es. Ghana, Mali, Marocco, Mozambico, Sud Africa, Namibia, Benin, Burkina Faso).

È necessario sottolineare che esiste una forte discrepanza fra il dato normativo formale e quello sostanziale in quanto le garanzie costituzionali spesso non trovano un riscontro od una protezione a livello fattuale. A mero titolo esemplificativo si segnala come spesso i mass media siano controllati dai partiti al potere cosicché diventa realmente difficile assicurare una pari visibilità alle forze dell'opposizione: in alcuni casi (es. Ghana) è necessario il ricorso al potere giudiziario per ottenere il libero, gratuito ed eguale accesso ai media garantito dalle prescrizioni costituzionali o legislative.

5.1.5. - *Altre fonti di finanziamento*

I partiti politici dovrebbero ricavare la maggior parte dei fondi necessari al proprio sostentamento dalle quote associative corrisposte dai propri membri nonché dall'attività di *found-raising* condotta

dagli attivisti volontari. Tuttavia a causa della estrema povertà della popolazione del continente, della difficoltà per molti partiti di ottenere un seguito attivo nelle immense zone rurali, organizzate secondo criteri tribali ed economicamente sottosviluppate, nonché della stessa mancanza di liste di membri, è raro che le quote associative, anche ove effettivamente pagate, siano significative per il bilancio del partito ed in grado di finanziare le campagne elettorali.

I partiti al potere dispongono di una ulteriore fonte di finanziamento data dalle somme ricavate dalle ONG e dalle altre organizzazioni riconducibili alla sfera di influenza del partito, che ricevono dalla comunità internazionale una significativa quantità di fondi erogata per fini di rilevante interesse umanitario che le stesse dichiarano di perseguire.

5.2. – *Problemi aperti*

Uno degli aspetti che emerge con maggior evidenza analizzando la tematica del finanziamento ai partiti politici nel continente africano è rappresentato dalla diversa e squilibrata posizione dei partiti al potere e di quelli all'opposizione in relazione alla disponibilità di risorse finanziarie. Una delle principali ragioni di tale fenomeno va ascritta al ruolo giocato dalla corruzione e dalla prassi di distrarre denaro pubblico dalle finalità istituzionali. Strettamente connessa, in quanto diretta conseguenza, è la scarsa alternanza al potere fra i partiti in competizione e la grande difficoltà dei governi ad accettare e valorizzare il ruolo delle opposizioni. In tale contesto si inserisce, ostacolando e condizionando il processo di transizione democratica, l'assenza di previsioni circa il finanziamento pubblico nelle nuove Costituzioni e nella legislazione ordinaria.

6. – *Le esperienze asiatiche*

Gli ordinamenti del sud-est asiatico si caratterizzano per l'assenza di una disciplina esauriente e complessiva che regoli i sistemi partitici ed il loro finanziamento.

La normativa vigente appare spesso carente di organicità in quanto è diffusa la prassi di regolamentare la materia solo nell'imminenza di consultazioni elettorali, per far fronte a situazioni contingenti e non per fornire una disciplina d'insieme e di lungo periodo.

Per ricostruire tale frammentaria disciplina è quindi necessario desumere il quadro normativo da disposizioni che individuano i criteri organizzativi generali (modalità di finanziamento e gestione dei fondi, associazione al partito), da disposizioni costituzionali, da norme sui partiti politici, dalle leggi elettorali e dalle leggi adottate per combattere la corruzione.

In nessuno degli ordinamenti considerati i sistemi partitici e gli strumenti di finanziamento di cui essi si avvalgono è disciplinata secondo canoni certi e privi di profili di ambiguità. Inoltre, l'ineffettività delle scarse previsioni sanzionatorie fa sì che i partiti politici difficilmente si

preoccupino delle previsioni legali, contribuendo a rendere maggiormente ambiguo l'operare del sistema partitico in genere.

La maggior parte degli ordinamenti della regione ha approvato normative o codici di condotta individuanti limiti più o meno stringenti alle spese cui i partiti o solamente i singoli candidati (cfr. India, *Representation People Act*, 1951) dovrebbero attenersi durante la campagna elettorale. Tuttavia spesso i partiti aggirano i vincoli legislativi presentando alle *Election Commissions* rendicontazioni artefatte e formalmente regolari. Tali previsioni nella maggior parte dei casi rimangono ineffettive (il caso del Giappone è stato a lungo emblematico), anche alla luce della mancanza di un reale e concreto monitoraggio nonché di adeguati meccanismi di controllo e repressione.

Fenomeno condizionante i sistemi partitici del sud-est asiatico e strettamente connesso al tema del finanziamento della politica è l'endemica corruzione che permea tutti gli aspetti della vita politico-amministrativa in ogni ordinamento, seppure secondo livelli di gravità diversificati. Se, infatti, esistono in tutti i Paesi della regione normative o codici di condotta che impongono ai partiti un obbligo di rendicontazione delle spese dei bilanci alle *Election Commissions*, subordinando la stessa eleggibilità all'espletamento di tali attività, è tuttavia facile immaginare come previsioni siffatte siano eluse grazie all'assenza di efficaci misure di controllo, alla scarsa trasparenza del sistema, alla facile corruttibilità dei funzionari.

Molte delle normative intervenute a regolamentare alcuni aspetti della disciplina inerente il finanziamento dei partiti politici sono state approvate nel tentativo di fornire, quanto meno a livello formale, una risposta agli scandali finanziari che hanno visto coinvolti i partiti ed i loro leaders. Esempi emblematici di ciò sono, in Giappone, la riforma nel 1999 e nel 2000, del *Political Fund Control Law* risalente al 1948; in Pakistan, il *Political Party Order*; a Taiwan, la riforma del 2002; in Corea del Sud l'approvazione dell'*Act on election of public official and the prevention of election malpractices* nel 1994 e la successiva riforma, nel 2000, del *Political Funds Act* del 1965.

6.2. – Le singole fonti di finanziamento

6.2.1. - Le quote associative

Anche negli ordinamenti del sud-est asiatico le contribuzioni derivanti dalle quote associative sono inadeguate a sostenere economicamente le attività dei partiti politici. Non deve dimenticarsi, infatti, che la crescente e dilagante sfiducia verso il sistema partitico e politico in genere determina una costante diminuzione degli affiliati ai diversi partiti. A tale fenomeno va aggiunta la

frammentazione esasperata caratterizzante molti sistemi partitici, che comporta la coesistenza di una moltitudine di piccoli partiti con un numero esiguo di affiliati.

6.2.2. – Le donazioni

Una delle fonti di finanziamento più rilevanti negli ordinamenti considerati è rappresentata dalle elargizioni di denaro corrisposte ai partiti dai propri sostenitori grazie all'attività di volontari attivisti o da lobbisti, da grandi società o da potenze ed organizzazioni straniere.

La prima tipologia di donazioni è forma di finanziamento “virtuosa”, mentre la seconda presta il fianco ad alcune critiche poiché contribuisce a rendere i partiti politici ed i candidati indipendenti meno autonomi e più facilmente influenzabili da gruppi di interesse che hanno l'obiettivo di consolidare i propri privilegi o che intendono condizionare la vita politica del Paese. A lungo, tuttavia, tale forma di finanziamento non solo è stata incoraggiata dagli stessi ordinamenti che prevedevano la deducibilità dalle tasse delle erogazioni a organizzazioni politiche (ad es. Giappone), ma ha concorso ad alimentare sensibilmente le prassi corruttive.

Vari tentativi sono stati esperiti, con diversi gradi di successo, di controllo delle risorse economiche dei sistemi partitici, non solo introducendo limiti alle donazioni effettuabili durante le campagne elettorali e obblighi di trasparenza, ma anche vietando alcune fonti di finanziamento.

Con riferimento al primo aspetto si ricorda la riforma, in Giappone, del *Political Fund Control Law* risalente 1948. Nel 1999 e nel 2000, infatti, sulla scia di scandali finanziari che videro coinvolti alcuni partiti politici, venne approvata una nuova normativa tesa all'affermazione di un ruolo più pronunciato dello Stato nella disciplina delle attività di partito: da un lato si tentò di incrementare i controlli sui contributi individuali, dall'altro si vietò alle società di elargire denaro ai candidati individuali, riconoscendo loro la facoltà di effettuare donazioni solo ai partiti ed alle organizzazioni politiche riconosciute. Furono anche adottate misure per promuovere una maggiore trasparenza dei bilanci dei partiti imponendo la necessaria rendicontazione e pubblicità di tutte le donazioni eccedenti determinanti limiti; furono inoltre inasprite le sanzioni in caso di violazione della normativa vigente, che oggi, nei casi più gravi, possono portare al capovolgimento dei risultati elettorali.

Per quanto concerne il divieto di determinate fonti di finanziamento, si riscontra la notevole diffusione di previsioni normative tese a vietare ai partiti politici e/o ai candidati indipendenti di ricevere donazioni da soggetti stranieri (singoli, società o istituzioni) e da società a partecipazione statale.

Ad esempio, in Pakistan, il *Political Party Order* vieta qualsiasi forma di ricorso a fondi esteri; mentre in India (cfr. il *Foreign Contributions Act* del 1976) e Nepal sono individuati limiti annui.

6.2.3. - Il finanziamento pubblico

Il dato che emerge dall'analisi delle normative dei Paesi del sud-est asiatico è la limitatezza delle previsioni di forme dirette di finanziamento pubblico ai partiti politici. Più diffuse sono le misure riconducibili a finanziamenti pubblici c.d. indiretti.

Solo recentemente la necessità di introdurre forme di finanziamento statale diretto e la volontà di arginare i fenomeni corruttivi e di tutelare l'autonomia istituzionale dei partiti dall'influenza di gruppi di pressione e lobbisti, ha portato all'adozione, in alcuni ordinamenti, di misure che garantiscono un finanziamento statale all'attività dei partiti politici. In Giappone, ad esempio, la necessità di agevolare un'evoluzione dei partiti politici in senso più impersonale ed istituzionale ha portato all'introduzione di sussidi per i partiti i cui membri siano stati eletti e che abbiano superato una certa percentuale di voti ricevuti. Analogamente, in Sri Lanka, esistono forme di rimborso nominale per i candidati eletti. Anche Indonesia, Malaysia e Thailandia hanno adottato normative che prevedono limitate forme di sostegno statale diretto all'attività dei partiti politici. In Corea del Sud già la *Political funds law* 1965 aveva introdotto la possibilità del finanziamento statale, seppure inteso come sovvenzione da corrispondersi solamente ai sostenitori del regime. Con l'approvazione nel 2000 del *Political Funds Act* si sono garantite parziali forme di finanziamento statale per i partiti politici, finanziamento corrisposto annualmente e calcolato in relazione ai voti ricevuti durante le elezioni più recenti. Diversamente a Taiwan il supporto pubblico alla politica rimane scarso e pressoché irrilevante per i bilanci dei partiti, concretandosi, a partire dal 2002, nella corresponsione di rimborsi elettorali, peraltro meramente simbolici, per i candidati che siano stati eletti.

In pressoché tutti gli ordinamenti sono previsti sistemi di sostegno indiretto ai partiti politici, che si concretano per lo più nella disponibilità per gli stessi di eguali e gratuiti spazi comunicativi messi a disposizione dai mass media statali. Disposizioni di questo tipo si riscontrano, ad esempio, in Giappone, Taiwan, Corea del Sud, India e Pakistan (sebbene limitatamente ai partiti registrati).

7. – Le esperienze latinoamericane

La disciplina normativa del finanziamento dei partiti politici negli ordinamenti latinoamericani ha conosciuto un significativo incremento quantitativo e qualitativo dopo il 1978, data convenzionalmente assunta come inizio della terza ondata di transizioni costituzionali. Alcune esperienze avevano in realtà adottato normative pionieristiche in materia già a partire dagli anni venti (Uruguay, 1928), quaranta (Costa Rica, 1949), cinquanta e sessanta (Argentina, 1957 e 1961;

Peru, 1966). Negli anni settanta analoghe normative furono adottate in Messico, Nicaragua e Venezuela. Dopo il 1978, anno di adozione della legge in materia di finanziamento ai partiti in Ecuador, simili normative furono adottate negli anni ottanta in Cile, Colombia, El Salvador, Guatemala e Honduras, negli anni novanta in Bolivia, Brasile, Panama, Paraguay e Repubblica Dominicana; nel 2003 Cile e Peru hanno ammesso il finanziamento pubblico diretto.

Varie ragioni giustificano la rilevanza della disciplina normativa in materia nell'area considerata: evitare l'influenza sui partiti politici da parte di gruppi di interesse o di soggetti economicamente forti, con l'obiettivo di ristabilire la fiducia dei cittadini nel processo politico; creare un contesto equilibrato di competizione fra i partiti politici; fornire agli elettori elementi di valutazione adeguati ai fini della adozione di una decisione equilibrata ed informata; lo sviluppo ed il rafforzamento dei partiti politici, affinché fungano da attori responsabili a favore di un sistema effettivamente democratico; garantire una certa razionalità nell'uso delle risorse pubbliche destinate a finanziare attività politico-elettorali.

Attualmente, tutti gli ordinamenti latinoamericani disciplinano il tema del finanziamento pubblico dei partiti, sebbene con modalità e gradi di intensità diversi.

Rispetto al tipo del sistema di finanziamento, tutti i Paesi dell'area ad eccezione del Venezuela prevedono un finanziamento misto, secondo il quale i partiti ricevono fondi pubblici e privati per fare fronte ai costi delle campagne elettorali e di funzionamento ordinario. Nella maggioranza dei casi il finanziamento privato prevale rispetto a quello pubblico, con la sola eccezione del Messico.

Il sistema di *finanziamento pubblico* è caratterizzato da alcune peculiarità.

Tutti i Paesi (ad eccezione del Venezuela) prevedono sovvenzioni dirette (ad esempio denaro) o indirette (ad esempio servizi, benefici tributari, accesso ai mezzi di comunicazione ecc.).

I metodi di distribuzione del finanziamento pubblico diretto sono fondamentalmente di tre tipi: proporzionale alla forza elettorale (in Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Uruguay); misto, in cui una parte si distribuisce equitativamente fra tutti i partiti e l'altra secondo la forza elettorale (in Argentina, Brasile, Ecuador, Messico, Panama, Peru e Repubblica Dominicana); proporzionale alla forza elettorale e alla rappresentanza parlamentare (in Paraguay).

Nella maggioranza dei Paesi si prevedono limiti ai fini dell'accesso al finanziamento pubblico, riferibili, in particolare, all'ottenimento da parte dei candidati di una percentuale minima di voti ovvero di una rappresentanza parlamentare: si rinvengono clausole del tipo menzionato in Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama e Repubblica Dominicana.

Nella maggioranza dei Paesi si consente ai partiti politici l'accesso gratuito ai mezzi di comunicazione statali o privati, con una prevalenza dei primi.

Può rilevarsi la tendenza nell'area a favore del finanziamento pubblico per il rafforzamento e lo sviluppo istituzionale dei partiti, comprese attività come la ricerca e la formazione dei quadri di partito: è il caso di Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Messico, Panama e Peru.

Il finanziamento privato è riconosciuto in America latina quale risorsa legittima necessaria per i partiti politici. Tuttavia, in particolare le influenze indebite che ne sono derivate e gli scandali di corruzione politica hanno fatto sì che nella maggioranza degli ordinamenti si siano introdotti divieti quanto all'origine dei finanziamenti medesimi, nonché limitazioni rispetto alla quantità dei contributi. Solo nelle esperienze di El Salvador, Panama e Uruguay non sono previste limitazione del genere descritto.

Fra i contributi vietati devono annoverarsi quelli provenienti da governi, istituzioni o individui stranieri, i contributi provenienti da soggetti che intrattengano rapporti contrattuali con lo Stato e le donazioni private.

Sono altresì previste limitazioni quanto all'ammontare dei contributi individuali, come nei casi di Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Cile, Ecuador, Guatemala, Messico, Paraguay e Peru.

Tutti gli ordinamenti latinoamericani, con la sola eccezione dell'Uruguay, hanno istituito un organo titolare del potere di controllo del finanziamento dei partiti politici, attribuzione che è stata conferita normalmente agli organi elettorali.

L'inosservanza delle norme in materia di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali è altresì accompagnata nella maggioranza dei Paesi da sanzioni consistenti in pene pecuniarie o in sanzioni amministrative o di altra indole, che possono comportare la cancellazione dal registro dei partiti ovvero la riduzione o sospensione delle formazioni politiche che abbiano violato la legge.

La maggioranza degli ordinamenti ha infine previsto a carico dei partiti politici l'obbligo di rendicontazione dei finanziamenti ricevuti e di pubblicazione dei bilanci.