

IL MODELLO FRANCESE DI REGOLAZIONE DEL FINANZIAMENTO DELLA VITA POLITICA

di Roberto Borrello

ASTRID – scritto inedito per il gruppo di lavoro sul “Finanziamento della politica” di prossima pubblicazione

1. Volendo procedere ad una sintesi del sistema di diritto della finanza politica vigente in Francia, occorre iniziare dalle norme costituzionali che configurano le forme ed i modi di estrinsecazione della competizione politica democratica, in connessione allo svolgimento della sovranità popolare.

Per quanto attiene alla sovranità popolare, dopo l'art. 1, che definisce la Francia una Repubblica indivisibile, laica democratica sociale e che proclama l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, l'art. 3 sancisce che la sovranità popolare, una ed indivisibile, appartiene al popolo che l'esercita a mezzo del referendum ed a mezzo di rappresentanti eletti a suffragio universale libero e segreto. L'art. 4 stabilisce poi che i partiti politici possono essere liberamente costituiti ed altrettanto liberamente possono svolgere la propria attività, concorrendo all'espressione del suffragio e dovendo rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia.

La Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, richiamata dal Preambolo della Cost. del 1958, statuisce poi all'art. 6 che tutti i cittadini hanno il diritto di accedere alle cariche pubbliche in base alle loro capacità e “ senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti ”. Sono infine riconosciute, nel contesto di quello che il Consiglio Costituzionale francese ha definito il “ Blocco di costituzionalità” fondamentali diritti di libertà, compresi quelli aventi valore strategico per la democrazia, nell'ottica della formazione della volontà popolare, quali la libertà di manifestazione del pensiero, quella di associazione e quella di riunione.

Da tutti tali principi emerge quindi come la competizione per l'influenza sui processi di estrinsecazione diretta o in forma rappresentativa della sovranità popolare debba obbedire in Francia a quei principi (eguaglianza delle opportunità. e correttezza ecc.) che sono ben

radicati nelle moderne democrazie.

Pur mancando peraltro una specifica indicazione a livello costituzionale sulla necessità di regolare l'aspetto del finanziamento della vita politica¹, tale necessità è stata, pertanto, ritenuta sussistente nel contesto dei principi più ampi sopra ricostruiti.

2. Il diritto della finanza politica francese è al momento tra quelli più completi ed organici delle legislazioni delle democrazie occidentali. Esso infatti, a partire dalla fine degli anni ottanta in poi, ha spiccato il volo verso una tendenziale onnicomprensività della regolazione dei rapporti tra politica e denaro.

La costruzione della normativa in questione, è avvenuta peraltro sulla base di impulsi nascenti da contesti emozionali creati da gravi casi di corruzione e non ha, inevitabilmente, seguito una linea di assoluta coerenza, anche perché l'iniziativa è partita da forze politiche di volta in volta diverse, portatrici di contrapposte visioni.

Cionondimeno il prodotto finale appare qualificato, anche e soprattutto per lo sforzo di moralizzazione, che, al di là della questione se ciò serva anche come "specchietto per le allodole", evidenzia delle filosofie di approccio alla tematica che si rivelano di estremo interesse e che possono utilmente essere seguite in altre esperienze, compresa quella italiana.

In via di estrema sintesi si può ricordare che la legislazione sul finanziamento della vita politica in senso stretto, e cioè quella collegata alla fase competitiva della democrazia, si articola nel settore delle elezioni (con una distinzione tra le elezioni presidenziali, quelle legislative, quelle europee e quelle locali) e quello dei partiti politici.

Tutta una serie di altre norme concerne invece i rapporti tra i titolari di cariche pubbliche ed il denaro, sotto il profilo della trasparenza patrimoniale e della lotta contro la corruzione.

3.1. Per quanto riguarda la disciplina delle campagne elettorali, essa riguarda il duplice aspetto dell'acquisizione di risorse da parte dei candidati e della spesa delle medesime nel contesto della campagna elettorale.

3.1.1 Per quanto attiene alle risorse le fonti di possibile entrata dei candidati sono costituiti dal finanziamento pubblico e da quello privato.

¹ Una analisi dei lavori preparatori della costituzione disvela come la mancata formulazione di norme sul finanziamento partitico e, più *in generale* sullo statuto del partito medesimo, fu oggetto di una specifica scelta. Una proposta in tal senso era stata formulata *nell'avant projet* del 10 luglio 1958, ma venne alla fine rigettata sulla base dell'ipotizzato contrasto con la libertà di azione partitica garantita dall'art.4 .

3.1.1.1 Per quanto riguarda il primo, esso è attribuito nel contesto delle elezioni secondo una duplice logica:

a) quella del rimborso effettivo delle spese connesse alla c.d. campagna ufficiale (e cioè quella che si sostanzia nell'uso di una certa tipologia di mezzi di propaganda, quali le affissioni, i bollettini ecc.). Tale rimborso avviene dopo il deposito dei conti delle campagne ed è subordinato all'avvenuto ottenimento del 5% dei voti per le elezioni legislative, presidenziali, locali ed europee;

b) quella di un rimborso “ forfetario ” delle spese di campagna (intesa quest'ultima nella sua generalità), che è in sostanza un finanziamento non connesso ad una effettiva dimostrazione di spesa ed avente i connotati del sussidio. Tale elargizione pubblica è stata prevista per le elezioni legislative e locali, comprese quelle regionali (previste nell'ambito della riforma delle autonomie locali avvenuta nel 2003) sul presupposto dell'avvenuto ottenimento del 5% dei voti ed è calcolata in percentuale sul plafond concernente le spese elettorali. Tale percentuale è stata gradualmente elevata nel corso degli anni in correlazione ad un abbassamento del tetto concernente le entrate dei candidati (attualmente il 50% del tetto stabilito per le spese della campagna, ma comunque calcolato sull'ammontare effettivo delle spese evidenziate nei conti presentati, qualora esso sia inferiore.

Per quanto riguarda le elezioni presidenziali è previsto l'anticipo di 153.000 euro ai candidati che si presentano al primo turno, laddove una volta espletate le operazioni elettorali il rimborso definitivo è fissato nel 20% del plafond di spesa massimo previsto per ciascun candidato (v. *infra*) e nel 50% per chi abbia avuto almeno il 5% dei suffragi al primo turno.

3.1.1.2 Per quanto riguarda la problematica dei finanziamenti privati ai candidati la disciplina si concentra in primo luogo sul problema delle donazioni effettuate da parte delle persone fisiche e giuridiche.

In linea generale, nell'ambito delle elezioni legislative, è stabilito che:

a) le donazioni superiori a 150 euro devono essere effettuate mediante assegno:

b) se un candidato riceve in donazioni una cifra pari o superiore a 15.000 euro, occorre verificare che tale cifra non sia superiore al 20 % del plafond di spesa che riguarda il candidato stesso;

c) ciascuna singola persona fisica non può conferire in donazioni più di 4.600 euro, qualsiasi sia il numero di candidati beneficiari.

d) la cifra elargita in donazione può essere dedotta fiscalmente (art. 200 bis del Codice Generale delle Imposte).

Nel contesto ora tracciato spicca una norma che qualifica in modo specifico la normativa francese e che concerne la scelta di vietare puramente e semplicemente alle persone giuridiche di effettuare donazioni ai candidati. Tale scelta, che si sarebbe voluto introdurre sin dal 1993, ha peraltro sollevato un ampio dibattito, i cui termini sono facilmente individuabili

Altre fonti di entrata, rilevanti nell'ambito della disciplina delle campagne elettorali sono le prestazioni ricevute in natura, i contributi che il candidato trae dal proprio patrimonio e i contributi che giungono al candidato dal partito a cui è collegato. Una particolare importanza assume la disciplina di questi ultimi tipi di contributi che giocano un ruolo chiave nella logica di un sistema di competizione politica che vede i partiti come i veri protagonisti rispetto ai candidati

Allo stato attuale è previsto che i partiti possano liberamente finanziare i candidati e che tali contributi devono essere indicati nei conti della campagna elettorale. Tale norma non ponendo limiti alla contribuzione partitica, impone tuttavia obblighi di trasparenza contabile.. A ciò va aggiunto che l'esistenza di limiti di spesa imposti a ciascun candidato (su cui v. *infra*), condiziona indirettamente la possibilità per i partiti di alterare la *par condicio* dei candidati. Una volta che un candidato abbia raggiunto il pareggio dei conti della campagna elettorale grazie ai contributi partitici, l'eventuale eccedenza di questi ultimi viene dirottata verso altra direzione (associazioni di finanziamento partitiche nell'ambito delle elezioni legislative o la Fondazione di Francia nell'ambito delle elezioni presidenziali).

Per quanto attiene alle spese elettorali, esiste un regime di limitazione verso l'alto (*plafond*) che nel corso degli anni ha subito sia nell'ambito delle elezioni legislative, che di quelle presidenziali un graduale abbassamento, per poi tornare ad alzarsi di recente.

Nel momento attuale per le elezioni presidenziali il limite per candidato è di 13,7 milioni di euro al primo turno e di 18,3 milioni di euro per ciascuno dei due candidati del secondo turno. Per le elezioni legislative esso è di 38.000 euro per ciascun candidato, maggiorato di 0,15 euro per ciascun abitante della circoscrizione elettorale. La somma ottenuta va poi, a seguito di una modifica della disciplina intervenuta nel 2002, aggiornata in aumento attraverso la sua moltiplicazione per un coefficiente pari ad 1,12. Per le elezioni regionali, il *plafond* è fissato per le liste in apposite tabelle riferire alle varie Regioni. Per le elezioni europee il tetto di spesa è di 8,5 milioni di euro per ciascuna lista.

La legge ha inoltre previsto i parametri per individuare la nozione di “ spesa elettorale ”

stabilendo un criterio temporale (sono spese elettorali quelle effettuate a partire da un anno prima delle elezioni e uno contenutistico (sono spese elettorali quelle assunte o effettuate “ in vista dell’elezione ” anche da persone diverse dal candidato, e sulla base di un accordo con il medesimo).

Un’ultima serie di regole in materia di campagne elettorali concerne la trasparenza contabile. Tali obblighi, che riguardano ogni tipo di campagna elettorale, escluse quelle per il Senato e le elezioni municipali e cantonali in ambiti con meno di 9 mila abitanti, si articolano secondo tre direttrici fondamentali: *a)* la presenza di un mandatario per ciascun candidato; *b)* la necessità di far passare la gestione nel contesto di un unico conto bancario o postale; *c)* l’obbligo di depositare il rendiconto alla fine della campagna elettorale.

Particolare interesse presenta il rendiconto indicato sub *c)*, che depositato presso la Prefettura, viene verificato da una autorità amministrativa (ritenuta dal Consiglio costituzionale non indipendente: la Commissione Nazionale dei conti delle campagne e dei finanziamenti politici. Tale Commissione rileva le irregolarità di tenuta dei rendiconti ivi compresa la mancata presentazione) ma non ha poteri di irrogazione diretta delle sanzioni previste in tale casi. Essa può adire a tale proposito il giudice elettorale competente (Consiglio costituzionale, Consiglio di Stato, Tribunali amministrativi).

Per quanto riguarda le sanzioni connesse alla disciplina del finanziamento delle campagne elettorali occorre distinguere le elezioni presidenziali rispetto a tutte le altre.

Per quanto riguarda quelle legislative ed amministrative, in caso di violazioni concernenti l’obbligo di deposito del conto, il *plafond* e la regolarità della contabilità, il giudice elettorale può arrivare a comminare la sanzione estrema dell’annullamento dell’elezione e della ulteriore ineleggibilità di un anno (circostanza, quest’ultima, che impedisce al soggetto che ha subito la sanzione, di ripresentarsi alle elezioni successive).

Secondo il disegno originario, tale sanzione dovrebbe operare automaticamente, sulla base del dato oggettivo della violazione delle formalità sopra indicate.

Nel 1996 si è tuttavia voluto temperato tale rigore, introducendo l’elemento discriminante della “buona fede” del soggetto che ha posto in essere gli atti omissivi e commissivi connessi alla contabilità della campagna. (L. n. 96-300 del 10 aprile 1996, art. 3).

Completano poi il quadro delle sanzioni, da un lato l’obbligo per colui il quale ha oltrepassato il tetto fissato per le spese di versare una somma pari a tale esubero al Tesoro e, dall’altro una serie di sanzioni di carattere penale di natura pecuniaria e detentiva ricollegate al novero dei vari adempimenti dislocati nel contesto della campagna elettorale.

Per quanto invece attiene alla campagna per le elezioni presidenziali, è da mettere in evidenza

come a fronte di eventuali violazioni degli obblighi connessi alla trasparenza contabile, tra le sanzioni previste in caso di loro inosservanza non figura la sanzione della ineleggibilità.

Ciò discende dal disposto dell'art. 62, comma 2, della Costituzione, che prevedendo l'effetto di cosa giudicata in capo alla proclamazione effettuata dal Consiglio costituzionale quale supremo giudice della regolarità delle elezioni presidenziali, impedisce che tale proclamazione possa essere successivamente messa in dubbio in base al riscontro di irregolarità contabili e formali varie.

3.1.4. Un importante aspetto della legislazione francese, collegata alla fase della campagna elettorale, è indubbiamente quella dei sondaggi di opinione, che, in sé strumenti tecnici per la ricostruzione di attuali e future tendenze della pubblica opinione, specialmente con riguardo alla volontà di voto, possono diventare pericolosi mezzi di alterazione della competizione elettorale e del funzionamento della democrazia in generale. La normativa tende a garantire la qualità e l'obiettività dei sondaggi e vieta la loro diffusione nella settimana antecedente alle elezioni.

3.2. Il tema del finanziamento partitico assume in Francia aspetti di estremo interesse.

Fino agli anni ottanta le sovvenzioni pubbliche come tali erano di carattere indiretto e alquanto frammentate. È stato con la legislazione del 1988 che si è introdotto un finanziamento a carattere diretto e generalizzato, a cui si è collegata l'attribuzione della personalità giuridica al partito, per renderlo capace di effettuare attività negoziale soprattutto con riferimento all'acquisizione di sussidi.

La disciplina vigente non prende in esame solo l'aspetto del finanziamento pubblico, ma provvede altresì ad un'organica regolamentazione delle fonti di entrata di origine privatistica. Viene sancita a tale proposito la necessità, su di un piano generale, che il partito si avvalga di una struttura giuridica distinta dalla propria organizzazione per la acquisizione ogni tipologia di entrate, pubbliche o private che siano (persona fisica mandataria o apposita "associazione di finanziamento

3.2.1 Per quanto riguarda il finanziamento pubblico diretto, esso è, allo stato attuale, diviso in due frazioni:

a) la prima è proporzionale al numero dei voti ottenuto al primo turno delle ultime elezioni legislative. La condizione per accedere al finanziamento è quella di presentare dei candidati che abbiano ottenuto ciascuno almeno l'1% dei voti espressi in almeno cinquanta

circoscrizioni;

b) la seconda è proporzionale al numero dei parlamentari, a condizione di avere i requisiti previsti per accedere alla prima frazione;

Per quanto riguarda il primo criterio esso nel 1993 prevedeva solo l'avvenuta presentazione di cinquanta candidati al primo turno in altrettante circoscrizioni, senza una soglia minima di voti. per accedere a tale finanziamento. Tale soglia nella normativa precedente era stata prevista nel 5% ma il Consiglio Costituzionale aveva dichiarato incostituzionale tale percentuale in quanto troppo elevata in ordine alla necessità di far accedere al finanziamento anche realtà politiche emergenti o minoritarie (C.C., decisione n. 89-271 DC del gennaio 1990). Nel 2003 è stata reintrodotta la soglia dell'1%, che se restringe la soglia di accesso, è stata tuttavia considerata in grado di garantire ancora una platea abbastanza ampia di soggetti politici.

L'unica restrizione è costituita dalla sottrazione dalla quota riferibile a ciascun partito dei suffragi ottenuti dai candidati che siano stati successivamente dichiarati ineleggibili per violazioni delle norme in tema di contabilità delle campagne elettorali.

L'altra quota di finanziamento viene ripartita in proporzione al numero di parlamentari riferibili a ciascun partito. Tale numero viene ottenuto sulla base di dichiarazioni di appartenenza rese dai parlamentari all'apertura della sessione ordinaria. Tale dichiarazione non deve necessariamente riferirsi al proprio gruppo parlamentare di appartenenza, ma il partito a cui è diretta, deve avere avuto accesso alla prima quota di finanziamento.

Da rilevare infine l'esistenza di una forma di finanziamento pubblico a formazioni politiche che non abbiano fruito della tipologia di sussidi sopra ricostruiti. In tal caso il finanziamento stabilito forfetariamente in 2milioni di franchi, presuppone che il partito abbia ricevuto almeno un milione di franchi in donazioni da parte di almeno diecimila persone di cui cinquecento siano titolari di cariche elettive. Tale forma di sussidio appare interessante in quanto riguarda forme di aggregazione politica che non presentano candidati alle elezioni (e per le quali, secondo certi criteri, potrebbe non essere applicabile l'etichetta di partito), ma che peraltro potrebbero farsi coagulatori di opinioni politiche in occasione di forme di espressione di democrazia diretta come ad esempio il referendum(L. n. 95-65 del 1995, art. 3).

Esiste poi un'altra serie di entrate per i partiti che appartengono al novero dei c.d. finanziamenti pubblici indiretti. In tale ambito si fanno rientrare una serie di sussidi che pervengono al partito solo in forma mediata, o che si traducono in un risparmio di spese, conseguenziale alla possibilità di fruire di un servizio pubblico in forma gratuita od a tariffa

agevolata.

Nell'ambito della prima categoria sono ricompresi ad esempio i finanziamenti, già esaminati sopra, che concernono i candidati alle elezioni. Nella misura in cui il partito provvede in buona parte al finanziamento delle campagne elettorali dei propri candidati, l'assunzione da parte dello Stato di una parte di tale finanziamento, sottoforma di rimborso spese o sussidio forfetario, si traduce in un vantaggio per le finanze partitiche. Nella stessa logica si collocano i sussidi pubblici ai gruppi parlamentari e le indennità elargite ai singoli parlamentari, comprensive come tali di servizi logistici e personale qualificato (i c.d. assistenti parlamentari).

Nell'ambito della seconda categoria di sussidi possiamo ricordare gli spazi concessi a titolo gratuito sul mezzo radiotelevisivo pubblico sia nel contesto delle campagne elettorali, sia nei periodi infraelettorali o le agevolazioni per la stampa (V. per l'indennità parlamentare l'ordinanza n. 58-1210 del 13 dicembre V. l'art. 1 della L. n.167 I Cod.el. per i partiti politici che distribuisce tempi differenziati tra i partiti rappresentati nell'Assemblea Nazionale e quelli che partecipano alle elezioni presentando almeno settantacinque candidati. I primi hanno a disposizione tre ore complessive da dividere a metà tra maggioranza ed opposizione. I secondi hanno sette minuti al primo turno e cinque al secondo. Per quanto riguarda invece l'accesso al mezzo radiotelevisivo fuori dalla campagna elettorale esso avviene sulla base della ripartizione dei tempi effettuati dal Consiglio Superiore dell'Audiovisivo tra i Gruppi parlamentari (art. 83 della l. n. 86-1067 del 1986). I benefici per la stampa sono quelli per le imprese editoriali in genere (sgravi fiscali, tariffe agevolate, ecc.) ai quali accedono i partiti nella misura in cui siano titolari di testate di quotidiani o di periodici.).

3.2.2 La regolamentazione del finanziamento privato procede in ordine alle donazioni ed alle quote versate dagli aderenti al partito a titolo di quota di iscrizione (c.d. *cotisations*).

Per quanto riguarda le donazioni, analogamente a quanto avviene per i candidati, esse possono pervenire solo da persone fisiche e sono fiscalmente deducibili (a tale stregua lo Stato incentiva una risorsa tipicamente endogena, ma sopportando un costo). Ciascun donatore non può superare il tetto di 50mila franchi annui per ciascun partito. Le donazioni superiori a mille franchi devono essere fatte per assegno. Le quote di iscrizione non sono invece soggette a limitazione, ma restano deducibili, secondo una prassi seguita dall'amministrazione finanziaria francese, nella stessa misura delle donazioni.

3.2.3 .Le finanze partitiche sono soggette ad obblighi di trasparenza contabile, che si

sostanziano nella presentazione annua di un bilancio certificato da due “ *commissaires aux comptes* ” presso la Commissione Nazionale della contabilità delle campagne che ne cura la pubblicazione. L’inosservanza di tali formalità comporta sanzioni amministrative e penali, che, nel caso dei partiti si sostanziano nella perdita del sussidio statale per l’anno successivo. Una particolare forma di sanzione è prevista in caso di non osservanza da parte del partito della legge sulla parità tra uomo e donna. Nel 2003 l’UMP, a cui spettavano 33,4 milioni di euro, ha subito una sanzione finanziaria di 4 milioni di euro per il motivo ora richiamati