

## **Il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali nella Repubblica Federale di Germania**

*di Andrea De Petris*

**ASTRID – Finanziamento della politica – documento interno per il gruppo di lavoro**

### **Introduzione**

L'ordinamento tedesco si distingue dalla maggior parte degli ordinamenti occidentali per l'attenzione dedicata ai partiti politici: l'Art. 21 della Legge Fondamentale [LF] descrive infatti molto accuratamente la funzione del partito politico, stabilendo al tempo stesso a quali condizioni una formazione partitica può definirsi ed operare come tale nell'ordinamento tedesco, e sancendo il conseguente diritto del Tribunale Costituzionale federale di sciogliere quelle organizzazioni che non adempiano le suddette condizioni.

La storia della disciplina del finanziamento ai partiti nella RFT è sempre stata condizionata da un ruolo propulsivo svolto negli anni dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale, tanto che, almeno fino alla metà degli anni '90, ogni riforma della regolamentazione legislativa in materia può essere considerata una reazione del Legislatore agli interventi giurisprudenziali della Corte di Karlsruhe. A ciò si è aggiunta una crescente pressione dell'opinione pubblica a seguito dei recenti scandali per eclatanti episodi di finanziamento occulto di partiti politici. Dopo lo "choc" delle vicende registrate nel 1998-2000, che hanno coinvolto personaggi politici di primo piano del panorama tedesco, primo fra tutti l'ex Cancelliere della Riunificazione Helmut Kohl, si riteneva che l'accresciuta attenzione di opinione pubblica ed istituzioni verso tali fenomeni avrebbe comportato un ridimensionamento degli illeciti; invece, le cronache degli ultimi mesi testimoniano il continuo emergere di ulteriori casi di finanziamento illecito della politica, con il coinvolgimento di personaggi "eccellenti" come l'ex nr. 2 della FDP Jürgen Möllemann, già più volte Ministro nei Governi Kohl degli anni '90, deceduto in circostanze ancora da chiarire nelle stesse ore in cui il Bundestag decretava la sospensione dell'immunità parlamentare a suo carico. La recente revisione della Legge sui Partiti, proprio nella parte dedicata al finanziamento delle formazioni politiche, per

quanto da più parti invocata, non sembra aver comunque soddisfatto i fautori di una disciplina più rigida e trasparente soprattutto rispetto alle forme di controllo delle finanze partitiche.

### **Le forme di finanziamento dei partiti**

Oltre alla disciplina generale contenuta nel menzionato Art. 21 LF, ed alle numerose sentenze in materia del Tribunale Costituzionale federale, l'altro punto cardinale della disciplina dei partiti tedeschi è costituito dalla Legge sui Partiti Politici [*Parteiengesetz* – PartG] del 24 luglio 1967, anch'essa conseguente ad una storica decisione della Corte di Karlsruhe del 1966 [BVerfGE 20, 56]. La norma, più volte modificata negli anni, ha stabilito forme diverse di finanziamento dei partiti: il sistema attualmente in vigore è stato istituito nei suoi elementi fondamentali attraverso la VI legge di revisione del PartG del 31/1/1994 [BGBl. I S. 149], ancora una volta a seguito di un fondamentale pronunciamento del Tribunale Costituzionale federale del 1992 [BVerfGE 85, 264], e recentemente emendata il 29/6/2002 [BGBl. I S. 2268].

Il sistema di finanziamento prescelto è eminentemente misto, caratterizzato cioè sia da un rimborso pubblico delle spese elettorali sostenute dai partiti nelle diverse consultazioni, che da un contributo statale versato in proporzione alle donazioni private percepite dalle formazioni politiche. Il criterio generale seguito dal Legislatore tedesco, ispirato come al solito al dettato del Tribunale Costituzionale federale, consiste nella necessità di correlare il sostegno economico pubblico al livello di “radicamento nella società” che i partiti sono stati capaci di conseguire: un valore la cui misura è data, secondo il Legislatore, dai risultati elettorali ottenuti e dall'ammontare delle donazioni private ricevute.

Nel dettaglio, le voci di finanziamento diretto dei partiti previste dalla normativa attualmente in vigore sono così definite:

#### **1) Rimborsi delle spese elettorali**

Ogni partito riceve annualmente €0,70 per ogni voto di lista valido ricevuto nelle elezioni federali, statali (per il rinnovo dei Parlamenti dei Länder), ed Europee. Per accedere ai rimborsi, il partito deve aver ottenuto almeno l'1% dei voti validi nelle consultazioni per il rinnovo del Bundestag o del Parlamento Europeo, e almeno lo 0,5% dei voti validi nelle consultazioni per il rinnovo del Parlamento di un Land (Landtag); almeno il 10% dei voti validi in una circoscrizione elettorale, qualora la lista del partito non sia stata ammessa a concorrere nella consultazione di turno in uno dei Länder; da questo regime sono esclusi i partiti espressione di minoranze nazionali. Con l'intento di favorire le formazioni politiche minori, la legge stabilisce che i primi 4.000.000 di voti conseguiti diano diritto ad un rimborso maggiorato di €0,15 – pari a €0,85 invece di €0,70 per ogni voto valido ottenuto.

## **2) Finanziamenti pubblici**

Ogni partito riceve annualmente un finanziamento statale di €0,38 per ogni Euro percepito da contribuzioni private (contributi di iscritti e titolari di mandati rappresentativi, donazioni di persone fisiche e giuridiche). A questo fine le donazioni di ogni singola persona fisica vengono considerate fino ad un massimo di €3.300 all'anno. Per accedere ai finanziamenti, anche in questo caso, il partito deve aver ottenuto almeno l'1% dei voti validi nelle consultazioni per il rinnovo del Bundestag o del Parlamento Europeo, e almeno lo 0,5% dei voti validi nelle consultazioni per il rinnovo del Parlamento di un Land (Landtag); almeno il 10% dei voti validi in una circoscrizione elettorale, qualora la lista del partito non sia stata ammessa a concorrere nella consultazione di turno in uno dei Länder; da questo regime sono esclusi i partiti espressione di minoranze nazionali.

### **I limiti all'entità del finanziamento pubblico**

La legge tedesca stabilisce dei limiti relativi ed assoluti all'entità dei finanziamenti che i partiti possono percepire.

#### **1) Limite relativo (“*Relative Obergrenze*”)**

Ogni partito non può ottenere contributi pubblici in misura superiore alle proprie entrate complessive annue, composte da:

- a) contributi di iscritti e simili;
- b) donazioni di persone fisiche e giuridiche;
- c) entrate provenienti da proprietà del partito;
- d) entrate provenienti da manifestazioni, attività editoriali ed altre attività collegate a tali settori gestite dal partito;
- e) contributi di organismi locali del partito.

#### **2) Limite assoluto (“*Absolute Obergrenze*”)**

L'intero ammontare dei finanziamenti pubblici, erogati a titolo sia di rimborsi elettorali che di contributi statali, non può superare una soglia massima annuale, pari al momento a €133 milioni.

### **Restrizioni sulle donazioni ricevute**

I partiti possono accettare donazioni in contanti fino ad un massimo di € 1.000 per singolo contribuente. I membri del partito autorizzati a raccogliere donazioni in sua vece sono tenuti a girare immediatamente i contributi ricevuti ad uno dei membri direttivi competenti per la gestione delle finanze del partito. Detto del limite massimo annuo consentito per le donazioni di persone fisiche calcolabili ai fini dei contributi pubblici (€ 3.300), i partiti non possono ricevere donazioni da alcune categorie di soggetti:

- a) donazioni di organismi pubblici, gruppi parlamentari nazionali o comunali;
- b) donazioni di fondazioni, organizzazioni o associazioni politiche la cui finalità sia eminentemente di pubblica utilità, caritatevole o religioso;
- c) donazioni di associazioni professionali percepite da queste affinché le trasferiscano immediatamente ad un partito politico;
- d) donazioni di imprese di totale o parziale proprietà pubblica;
- e) singole donazioni anonime di oltre €500, o effettuate da intermediari per conto di terzi non identificabili;
- f) donazioni di cui sia ravvisabile la loro erogazione in cambio di o in attesa di vantaggi di carattere economico o politico;
- g) donazioni elargite da terzi in cambio di una remunerazione economica che superi del 25% il valore della donazione stessa.

Le donazioni percepite da un partito che superino i €10.000 in un anno solare vanno notificate nel rendiconto annuale del partito con l'indicazione del donatore. Le singole donazioni che superino i €50.000 vanno notificate immediatamente al Presidente del Bundestag, che dà immediata notizia di donazione e donatore nella raccolta di atti ufficiali del Bundestag (*Bundestagsdrucksache*).

### **Controlli delle finanze dei partiti**

Ogni partito è tenuto a presentare annualmente al Presidente del Bundestag un rendiconto delle proprie entrate ed uscite, entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di rendicontazione. Il Presidente del Bundestag è affiancato in prima istanza da un revisore dei conti, per verificare la veridicità dei rendiconti presentati. I revisori dei conti, nominati dai partiti ma indipendenti da essi, verificano sia i rendiconti degli apparati federali e dei Länder dei partiti, sia – e questa è una novità introdotta con la novella del 2002 – sia delle federazioni locali.

Il controllo del Presidente del Bundestag è stato rafforzato dall'ultima riforma: ove questi individui delle irregolarità nei rendiconti, prima di emanare le sanzioni pecuniarie previste, deve innanzi tutto

richiedere ulteriori informazioni in proposito al partito interessato, nel caso in cui il dubbio sulla regolarità della rendicontazione persista, deve nominare un revisore esterno in accordo con il partito stesso – cosa che ha suscitato le critiche di parte della dottrina. L'intero procedimento di rendicontazione è stato inoltre sottoposto ad un più ampio potere di vigilanza della Corte dei Conti federale.

### **Le sanzioni previste**

La struttura delle sanzioni previste è stata anch'essa parzialmente modificata dalla novella del 2002. In primo luogo, si continua a punire la mancata iscrizione nel rendiconto di entità e provenienza di contributi superiori ai limiti indicati; la novità consiste nella possibilità di sanzionare anche alterazioni dei documenti contabili capaci di procurare vantaggi indebiti al partito.

Le donazioni provenienti da fondazioni, organizzazioni o associazioni politiche la cui finalità sia eminentemente di pubblica utilità, caritatevole o religioso – che, come detto, non possono essere accolte dai partiti - non immediatamente consegnate al Presidente del Bundestag possono essere sanzionate con una multa pari a tre volte l'entità del contributo indebitamente percepito; donazioni legittime ma non dichiarate nel rendiconto annuale possono essere sanzionate con una multa pari al doppio del contributo percepito.

### **Prospettive di riforma**

L'ultima novella della Legge sui Partiti, dettata soprattutto dalle esigenze di introdurre maggiore trasparenza e certezza delle sanzioni nella materia, non sembra aver prodotto effetti considerevoli sotto questo punto di vista. Da più parti è stato sottolineato come la strutturazione dei rendiconti consenta ancora alle formazioni partitiche di “occultare” donazioni e contributi illegittimi, trasferendo agli organismi di controllo competenti l'onere di individuare gli eventuali illeciti e sanzionare gli autori delle irregolarità. Inoltre, il procedimento sanzionatorio, per quanto assai punitivo, presenta tempi di attuazione piuttosto lunghi, a fronte di un vantaggio molto più immediato in termini di disponibilità finanziarie per le organizzazioni politiche dedite a pratiche di finanziamento irregolare o occulto. Non è escluso, di conseguenza, che il Legislatore tedesco sia costretto tra breve tempo a tornare ad occuparsi della materia.

### **Composizione delle fonti di finanziamento dei partiti tedeschi – anno 2000**

<b>Fonti di finanziamento</b>	<b>SPD</b>	<b>CDU</b>	<b>CSU</b>	<b>GRÜNEN</b>	<b>FDP</b>	<b>PDS</b>
Contributi iscritti	48%	38%	32%	36%	20%	40%
Donazioni pers. fisiche	6%	18%	18%	19%	30%	18%
Donazioni pers. giuridiche	2%	4%	10%	1%	7%	-

Finanziamento pubblico	32%	31%	29%	33%	32%	34%
Altro	12%	9%	11%	11%	11%	8%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Deutscher Bundestag

La tabella qui riportata indica le varie fonti di finanziamento di cui si avvalgono i partiti tedeschi presenti al Bundestag nell'anno 2000. Gli elementi che emergono dall'analisi dei dati sono i seguenti:

- 1) I partiti tradizionali o “di massa” (SPD, CDU) si affidano in primo luogo ai contributi dei propri iscritti, ed in second'ordine ai finanziamenti pubblici – sia in forma di rimborsi elettorali che di emolumenti veri e propri - per il loro sostentamento. La CDU, a differenza dei socialdemocratici, fa un cospicuo affidamento anche sulle donazioni individuali di persone fisiche, assai meno su quelle di persone giuridiche;
- 2) La CSU, partito bavarese “fratello” dei cristiano-democratici, ricalca sostanzialmente lo stesso spettro di composizione delle fonti di sostentamento, con tuttavia una maggiore presenza di sovvenzioni private elargite da persone giuridiche nel “paniere”; una spiegazione di tale divergenza potrebbe individuarsi nel forte radicamento sul territorio dei cristiano-sociali, che dunque potrebbero avvalersi di un più diretto collegamento non solo con i propri simpatizzanti, ma anche con la realtà imprenditoriale locale, di quanto non riescano a fare i partiti attivi a livello nazionale;
- 3) I GRÜNEN godono sostanzialmente di una quota di contributi dei propri iscritti pienamente nella media delle altre formazioni politiche, spiegabile con un attaccamento degli ambientalisti al partito che li rappresenta tradizionalmente più sentito di quanto non accada per altre organizzazioni partitiche; la consistente quantità di contributi elargiti da persone fisiche potrebbe spiegarsi con ragioni simili, dal momento che le battaglie ambientaliste riescono, in Germania, a catalizzare fortemente l'attenzione di quegli strati della popolazione sensibili a tali argomenti, mentre *a contrario* potrebbe così spiegarsi anche lo scarso interesse delle realtà imprenditoriali per i Verdi tedeschi, le cui linee politiche spesso finiscono per porsi in contrasto con le esigenze del mondo economico;
- 4) La FDP è il partito che tra quelli considerati gode della minore quantità di contributi di iscritti; contemporaneamente, risulta la formazione politica capace di attirare nettamente la più elevata quantità di donazioni da parte di privati cittadini, pur rivelandosi degni di nota anche gli emolumenti provenienti dal mondo imprenditoriale – come è logico che accada in presenza di un movimento di orientamento espressamente liberale;
- 5) La PDS, dopo i socialdemocratici, è il partito che più di tutti fa affidamento sui contributi dei propri iscritti, come tradizionalmente accade per le formazioni di sinistra; contemporaneamente, le sue casse trovano una consistente fonte di sostentamento nelle

donazioni liberali di cittadini, mentre stando ai dati in oggetto non risultano assolutamente donazioni di persone giuridiche; anche in questo caso, una spiegazione della rilevanza dei contributi di persone fisiche può derivare dal forte radicamento regionale della PDS, in particolare nei Länder dell'Est, dove tuttavia le realtà imprenditoriali presenti provengono in massima parte dall'Ovest, e pertanto sia per ragioni "territoriali" che "ideologiche" potrebbero tendere a riconoscersi più facilmente nelle formazioni politiche occidentali;

- 6) Complessivamente, si può affermare che il sistema di finanziamento partitico adottato in Germania si compone mediamente per 1/3 di emolumenti pubblici, indipendentemente dalla natura "pigliatutto" o "settoriale/regionale" delle formazioni politiche; per il resto, i movimenti partitici trovano il proprio sostentamento nei contributi dei propri iscritti, che sia nei partiti di massa che in quelli di settore (con la sola eccezione dei liberali) rappresentano almeno 1/3 del finanziamento complessivo percepito, e nelle donazioni, nettamente più consistenti quelle provenienti da persone fisiche rispetto a quelle elargite da persone giuridiche; infine, una voce di entità non indifferente è costituita dalle "altre" entrate percepite, legate ad attività di vario genere, quali imprese editoriali, o allo sfruttamento del patrimonio immobiliare del partito. Concludendo, dunque, il sistema tedesco spicca per la sua fluidità e per la "complessità" delle voci di finanziamento partitico, che lo pongono sostanzialmente in equilibrio tra l'intervento pubblico e l'iniziativa privata, circostanza che non ha impedito, negli anni, l'emersione di realtà politiche nuove pur conservando le formazioni già esistenti.