



ASTRID – Finanziamento della politica – I^a parte del Paper

(Documento ad uso interno, per i membri del gruppo di lavoro sul finanziamento della politica)

di Cesare Pinelli

18 ottobre 2004

Premessa

La vicenda italiana del finanziamento dell'attività politica (dell'attività dei partiti e dei gruppi parlamentari, e delle campagne elettorali di partiti e candidati) conosce come è noto una svolta nel 1993. In quell'anno, nel clima di Tangentopoli e nel tracollo del sistema dei partiti che avevano fondato l'Italia repubblicana, si svolsero due referendum. Il primo abrogò le disposizioni della legge n. 195 del 1974 che prevedevano erogazioni pubbliche destinate direttamente all'attività dei partiti politici, e il secondo abrogò talune disposizioni della legge elettorale del Senato, aprendo la strada a una riforma elettorale in senso maggioritario per ambedue i rami del Parlamento e a un sistema politico imperniato sul bipolarismo.

I due referendum posero subito al legislatore, rispettivamente, il vincolo di non prevedere sovvenzioni pubbliche dirette per i partiti e l'esigenza di disciplinare il finanziamento delle campagne elettorali dei candidati nei collegi uninominali. La legislazione successiva ha formalmente rispettato le due condizioni, e si è orientata per un sistema di finanziamento misto, pubblico e privato, che costituisce la soluzione di gran lunga prevalente in tutte le democrazie.

E' infatti convinzione generale, specialmente in Europa, che se un finanziamento integralmente statale rischia di ingessare il sistema dei partiti esistente, e deresponsabilizza i partiti stessi, liberandoli dal compito di reperire fonti per il loro sostentamento, un finanziamento lasciato del tutto ai privati crea grandi sperequazioni e condiziona le scelte politiche al punto da mettere a repentaglio la qualità democratica della convivenza. Come ha osservato Bruce Ackerman facendo tesoro dell'esperienza americana, per affrontare la naturale tensione tra l'eguaglianza di tutti i cittadini e la realtà dell'ineguaglianza di mercato, una società di mercato che sia democratica deve delimitare una sfera politica all'interno della

quale i rapporti di potere del mercato vengono tenuti sotto controllo democratico.

Per quanto riguarda l'Italia, fallito un sistema che pretendeva di esaurire ogni possibilità di finanziamento ricorrendo alle casse dello Stato, sarebbe perciò altrettanto dannoso puntare su un sistema che produce oligopoli chiusi all'accesso non meno di un sistema solo pubblico. Il sistema misto può consentire di differenziare meglio fonti e soggetti del finanziamento: più aumentano, più si creano possibilità di autentica competizione fra partiti o fra coalizioni di partiti.

Ci sono però modi differenti per organizzare un sistema misto. Un buon sistema non può risultare semplicemente da una doppia negazione, né si può confondere con un banale compromesso politico. Deriva da un insieme di scelte, da come vengono articolate, e dalla capacità di affrontare i nodi che il precedente sistema aveva lasciato irrisolti.

In questa prospettiva, il nostro giudizio sulla legislazione posteriore al 1993 è completamente negativo. Essa ha aggravato o non ha risolto i vecchi problemi, e ne ha provocati di nuovi. Ha aggravato i rischi di violazione della parità delle *chances* nella competizione politica e di condizionamento dell'attività politico-parlamentare, e non ha risolto la questione dell'esposizione debitoria dei partiti rappresentati in Parlamento.

Questi problemi, oltretutto, si alimentano l'uno con l'altro, poiché l'esposizione debitoria crea una forma di dipendenza dei partiti dalle banche. I controlli previsti dalla disciplina di cui si tratta rende inoltre poco trasparenti le finanze dei partiti. Infine, in controtendenza rispetto alla nuova disposizione bipolare del sistema politico, la recente legislazione ha provocato una ulteriore frammentazione partitica.

Il nostro contributo è dedicato all'approfondimento delle cause di questi problemi e alla ricerca delle relative soluzioni. Esso si articola in tre parti. Nella prima si esamina l'evoluzione della legislazione italiana dal 1993 in poi, e si mettono in luce i profili istituzionali e ambientali che la condizionano e che rendono particolarmente difficile affrontare il problema in modo soddisfacente anche a paragone delle democrazie più sperimentate.

Questa non è tuttavia una buona ragione per non guardare alle soluzioni del problema del finanziamento della politica maturate altrove, da un lato perché quella italiana è piuttosto una non-soluzione, dall'altro perché, fra i congegni, le discipline e gli istituti che abbiano dato buona prova in altri sistemi, è pur sempre possibile scegliere quelli compatibili col contesto istituzionale, col sistema elettorale e anche con la cultura civica italiana. All'esame di tali soluzioni è pertanto dedicata la seconda parte.

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

metodologica non è suggerita solo dalla prudenza, visto l'alto numero delle proposte di riforma presentate in Parlamento nelle ultime legislature senza esser state neanche esaminate. E' suggerita anche da una convinzione. Su questa materia, da un lato è indispensabile rompere incrostazioni culturali consolidate e favorire un approccio diverso, mettendo in evidenza le conseguenze di una non riforma, e dall'altro lato è preferibile un percorso che accompagni e incentivi in modo incrementale le auspicabili trasformazioni, piuttosto che indicare un sistema dettagliato, ma esposto al rischio di disapplicazione e di un rapido ritorno alla situazione di partenza.

I Parte

Perché la questione del finanziamento si trascina senza soluzioni soddisfacenti? L'evoluzione della legislazione e dell'esperienza italiana.

Dal 1993 in poi, ben quattro leggi di riforma sono successivamente intervenute a disciplinare la materia del finanziamento dell'attività politica, il che già denota l'insoddisfazione dello stesso Parlamento per i risultati raggiunti. L'evoluzione della legislazione si può riassumere nei termini che seguono.

Legge n. 515 del 1993

Oltre a regolare la propaganda elettorale e la *par condicio* fra i partiti nell'uso dei mezzi di comunicazione, contiene tuttora la disciplina più comprensiva del finanziamento dell'attività politica. Risente dei referendum dello stesso anno fin dal titolo ("Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica") tanto che si occupa dei soli finanziamenti delle campagne elettorali dei candidati, con due distinte modalità.

A) Disciplina e controlli delle spese direttamente sostenute dai candidati

Fissa limiti di spesa elettorale, obbliga il candidato a nominare un mandatario per il cui esclusivo tramite egli può raccogliere fondi, e impone al mandatario di registrare tutte le relative operazioni. Il resoconto delle

spese va inviato a un organo di controllo, il Collegio regionale di garanzia elettorale, presieduto da un presidente di corte d'appello o di tribunale e composto di altri sei membri scelti per metà fra magistrati ordinari e per l'altra tra commercialisti e professori universitari in materie giuridiche, amministrative o economiche. Il Collegio verifica la regolarità delle dichiarazioni e dei resoconti depositati dai candidati. In caso di mancato deposito, il Collegio applica una sanzione amministrativa pecuniaria e fissa un termine di quindici giorni per il deposito, che ove superato inutilmente comporta la decadenza dalla carica. In caso di accertata violazione dei limiti di spesa, il Collegio applica del pari una sanzione amministrativa pecuniaria; l'ipotesi in cui l'ammontare di tale violazione raggiunga o superi il doppio del limite massimo consentito dalla legge, comporta la decadenza dalla carica del deputato eletto.

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

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

La legge ha altresì previsto che le spese per la campagna elettorale di ciascun partito o lista di candidati non possano superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 200 per il numero degli abitanti delle circoscrizioni per la Camera e dei collegi per il Senato in cui il partito è presente con liste o con candidati.

Le spese elettorali comprendono produzione, acquisto, affitto, distribuzione di materiale e mezzi di propaganda (compresi gli spazi su organi di informazione, radio e televisioni private, cinema e teatri), organizzazione di manifestazioni elettorali, espletamento delle operazioni relative alla presentazione delle liste elettorali, personale utilizzato e ogni prestazione o servizio inerente la campagna elettorale. Le spese per i locali, viaggio e soggiorno, telefoniche e postali sono calcolate forfettariamente nella misura del 30% delle spese ammissibili e documentate.

I rappresentanti di partiti e liste di candidati devono presentare ai Presidenti delle Camere il consuntivo delle spese e le fonti di finanziamento in vista del successivo invio alla Corte dei conti, dove è istituito un apposito collegio di tre magistrati estratti a sorte per la verifica della conformità alla legge delle spese e della regolarità della documentazione prodotta. La Corte dei conti riferisce ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo.

In caso di mancato deposito dei consuntivi i Presidenti delle Camere sospendono il versamento del contributo fino al deposito del consuntivo. In caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento il collegio della Corte dei conti applica una sanzione amministrativa pecuniaria. In caso di violazione dei limiti di spesa posti ai partiti o alle liste di candidati lo stesso collegio applica una sanzione amministrativa non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto (800 lire moltiplicato il numero degli elettori del collegio).

La legge prevedeva agevolazioni postali per i candidati per l'invio di materiale elettorale (soppresses dalla l.n. 448 del 1998) e prevede l'agevolazione fiscale dell'aliquota IVA del 4% per il materiale tipografico attinente alle campagne elettorali commissionato da partiti, candidati e liste di candidati.

Un commento

La legge n. 515 del 1993 è ancora in vigore per quel che riguarda la distinzione fra disciplina del finanziamento delle spese direttamente sostenute dai candidati (e relative modalità di controllo e sanzioni) e disciplina dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti per i candidati (e relative modalità di controllo e sanzioni). Come vedremo, le successive modifiche hanno riguardato prevalentemente la seconda disciplina, il che si spiega col fatto che la legge del 1993 non aveva affrontato il problema dell'esposizione debitoria dei partiti: ai mancati introiti del finanziamento pubblico, bisogna aggiungere il fatto che, dopo il 1993, i finanziamenti privati ai partiti sono diminuiti, in parte per la facoltà accordata ai privati di finanziare direttamente i candidati e in parte per il discredito seguito alle vicende di Tangentopoli (Dati e osservazioni di A.Donatini e L.Grazzini, in *Economia pubblica*, 1999, n. 2, 124).

La legge n. 2 del 1997

Ha previsto una detrazione pari al 22% sulle imposte lorde con riguardo a contributi versati da persone fisiche e da società di capitali (diverse da quelle a partecipazione o a controllo pubblico) a favore dei partiti. Ha poi introdotto la facoltà per i contribuenti di destinare il quattro per mille dell'IRPEF alla costituzione di un fondo per il finanziamento dei partiti.

Inoltre, la legge ha allargato gli aventi diritto al rimborso delle spese elettorali fino a comprendere i partiti o movimenti che abbiano anche un solo parlamentare eletto alla Camera o al Senato. E' stato infine previsto per i partiti un modello di bilancio molto più simile a quello di una qualsiasi azienda, con obbligo di tenere sia il conto economico sia lo stato patrimoniale e con estensione degli obblighi di pubblicità del bilancio.

Mentre i giudizi su quest'ultimo punto sono di solito positivi, la regola di ripartizione del fondo fra partiti e movimenti politici che abbiano almeno un parlamentare eletto in una delle due camere è stata giustamente criticata per il fatto di aver invertito la sequenza fra creazione di un partito e bisogno di finanziamento, con la conseguenza di aumentare la frammentazione del sistema politico.

E' altresì opinione diffusa che il fondo per il finanziamento dell'attività politica, che a differenza del sistema dell'otto per mille adottato per il finanziamento delle Chiese impedisce ai contribuenti di indicare il partito destinatario dell'aliquota, non incoraggi un'autentica partecipazione dei cittadini. L'argomento che l'indicazione del partito destinatario dell'aliquota violerebbe la segretezza del voto prova troppo, perché dovrebbe investire allo stesso titolo qualsiasi erogazione liberale a favore dei partiti: la segretezza del voto è cosa diversa dalla facoltà di esprimere opinioni politiche attraverso una libera contribuzione.

In ogni caso, gli introiti affluiti nel fondo per il finanziamento dell'attività politica sono stati così esigui da portare (con la legge di seguito esaminata, approvata solo due anni dopo), alla decisione di convertire questa forma di sovvenzione in un fondo di fatto "ad esaurimento" il cui ammontare è determinato annualmente dal Ministro del tesoro.

Legge n. 157 del 1999

La nuova riforma ha attribuito un rimborso annuale per le spese direttamente sostenute da movimenti o partiti politici per le elezioni politiche e regionali, senza più far riferimento alle spese "sostenute per i candidati", e ha esteso tale sistema ai comitati promotori per i referendum dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale.

La legge ha mantenuto l'impianto della l.n. 515 del 1993, salvo a modificarne significativamente alcuni aspetti quantitativi. L'importo massimo di spesa di ciascun partito è stato modificato elevando da 200 a 800 lire il moltiplicatore e sostituendo la parola "abitanti" con "cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali". Il fondo relativo al rimborso per le spese elettorali della Camera è ripartito fra partiti che abbiano ottenuto almeno l'1% invece del 3% dei voti. E l'ammontare di ciascuno dei fondi per la Camera, il Senato, il Parlamento europeo e i Consigli regionali equivale alla moltiplicazione di lire 4000 per il numero degli

elettori alla Camera dei deputati. In sostanza, da un lato i fondi sono aumentati in modo consistente e senza fare differenza fra le diverse dimensioni numeriche delle consultazioni elettorali considerate, dall'altro la platea dei partiti aventi diritto al rimborso si allarga, alla Camera, fino a comprendere formazioni che abbiano ottenuto un consenso minimo (l'1%). La legge ha inoltre previsto una serie di agevolazioni amministrative e fiscali per i partiti e ulteriori incentivi fiscali alle erogazioni liberali a loro favore.

Legge n. 156 del 2002

Si configura come una pura "legge di cassa". Aumenta da 800 lire a 1 euro il moltiplicatore relativo al limite massimo di spesa dei partiti, riduce dal 4% all'1% la soglia minima dei voti espressi in ambito nazionale da ciascun partito al fine di accedere al rimborso per le spese elettorali sostenute in ordine all'attribuzione della quota da assegnare in ragione proporzionale, e reca le corrispondenti disposizioni finanziarie.

I problemi che emergono

La legislazione passata in rassegna consente di evidenziare uno scarso coordinamento del sistema complessivo e una latente contraddizione.

Come abbiamo visto, la disciplina di finanziamento delle spese elettorali sostenute direttamente dai candidati è tuttora regolata dalla l. n. 515 del 1993, e non risulta coordinata con quella dei rimborsi elettorali attribuiti ai partiti. Tale difetto non riguarda peraltro solo la disciplina ma si ripercuote soprattutto sui controlli, attribuiti ad autorità diverse e basati su criteri eterogenei. Ciò danneggia fortemente la trasparenza e impedisce ai controllori di esercitare in modo efficace e credibile la loro attività.

La contraddizione riguarda la disciplina dei rimborsi elettorali ai partiti. Con l'abrogazione in via referendaria del finanziamento diretto ai partiti, i maggiori partiti del vecchio sistema politico, e ben presto anche quelli del nuovo, hanno cominciato a presentare rilevanti esposizioni debitorie. Ciò ha reso necessario il ricorso a una formula indiretta di finanziamento ai partiti come il rimborso per spese elettorali, che non era stata oggetto di abrogazione referendaria. Tale modalità di finanziamento, tanto più dopo il fallimento del tentativo della legge n. 2 del 1997 di destinare l'aliquota del quattro per mille dell'IRPEF al finanziamento dell'attività politica, si è rivelata l'asse su cui ruota il vigente sistema. Per far passare in Parlamento

una soluzione del genere, i partiti maggiori hanno avuto bisogno del consenso dei partiti più piccoli delle due coalizioni, con la conseguenza di prevedere modalità di rimborso tali da incoraggiare una crescente frammentazione del sistema dei partiti.

Perché in Italia il problema è più complicato che altrove? Le istituzioni preposte alla soluzione del problema e la loro interazione con l'opinione pubblica.

Sul finanziamento dell'attività politica, qualsiasi Parlamento delibera *in causa propria*. Non è come decidere sulla caccia o sulle quote-latte, con interessi esterni, anche molto influenti, che premono. Qui bisogna prendere decisioni che investono immediatamente la vita o la morte politica di quegli stessi soggetti che debbono decidere. Qui il rischio dell'opportunismo si presenta in modo diverso dal solito, perché gli interessi non sono contrapposti. Sarà decisivo il tipo di reazioni esterne che i parlamentari si attendono.

Gli Stati Uniti e la Germania esprimono storicamente i più emblematici sistemi di finanziamento alla politica, quasi del tutto privato nel primo caso e con una forte impronta pubblica nel secondo. Eppure in tutti e due i casi (ma anche in Francia e altrove) le Corti costituzionali hanno svolto una funzione cruciale, agendo come terzo attore che ha affiancato Parlamento e opinione pubblica nel processo decisionale. Per ragioni inerenti al sistema di accesso alla giustizia costituzionale, la nostra Corte potrebbe intervenire con grandi difficoltà, e di fatto non è mai intervenuta. Il Parlamento non ha come interlocutore principale un'istituzione giudiziaria che gli ricordi i limiti costituzionali dei suoi interventi, o lo costringa addirittura a una riforma immediata.

In compenso, da noi l'opinione pubblica non si è presentata come attore magari influente, ma allo stato diffuso. Si è presentata già due volte, e potrebbe ripresentarsi, in veste istituzionale, come corpo elettorale in sede referendaria.

Questo fatto cambia radicalmente i termini in cui il tema del finanziamento dei partiti si presenta nel discorso pubblico e nel processo decisionale. Da una parte i partiti che battono cassa in Parlamento e continuano a deliberare *in causa propria*. Dall'altra parte l'opinione pubblica (o una sua parte) che medita di vendicarsi con un nuovo referendum e considera paternalistico l'argomento del "costo della democrazia", perché noto solo a chi vive di e per la politica.

E' un autentico circolo vizioso, che aiuta a spiegare perché in Italia lo scetticismo sulla possibilità di raggiungere una soluzione democraticamente accettabile è più diffuso che in qualsiasi altra democrazia.

La necessità di adottare un metodo incrementale nel varare una riforma

Nelle condizioni che abbiamo appena descritto, non appare conveniente procedere a una riforma senza un'adeguata preparazione.

Non abbiamo ancora sperimentato un sistema misto che, differenziando davvero le fonti di finanziamento, riduca i rischi di oligopoli chiusi e cerchi di temperare eguaglianza delle posizioni di partenza e obbligo di ricerca delle risorse da parte dei partiti, con regole della competizione valide per tutti e da tutti condivise.

Ma anche per sperimentare un buon sistema vi è bisogno di certe condizioni, di un terreno da cui la riforma possa decollare.

In primo luogo, occorre una consapevolezza culturale e politica che finora è largamente mancata. Il circolo vizioso di cui abbiamo appena parlato è stato alimentato da un difetto di attenzione e da una scarsa sensibilità culturale degli stessi partiti che più avrebbero interesse a non delegittimare ulteriormente la politica. Siamo perciò convinti che un ampio dibattito sul rapporto fra democrazia e finanziamento della politica, tale da coinvolgere i settori più reattivi dell'opinione pubblica, sia condizione indispensabile per accompagnare in modo credibile il processo di riforma.

La necessità di un ampio dibattito pubblico e di un metodo incrementale nel processo di riforma è suggerita da una seconda considerazione. Ipotizzare che, lasciato a se stesso, il sistema vigente produrrà solo leggi per tamponare anno per anno i deficit dei partiti, e fatte apposta per apparire quali accordi sottobanco alle spalle dei contribuenti, non significa ignorare o sottovalutare il problema dell'indebitamento dei partiti. Diversamente, l'asse del sistema si sposterebbe drasticamente sul finanziamento privato, come se i partiti si potessero considerare alla stessa stregua di imprese che possono fallire. L'ipotesi non solo è del tutto astratta nelle nostre condizioni, ma non è neanche auspicabile. Prevarrebbe infatti subito la legge del più forte sul piano economico, per cui la parità delle *chances* nella competizione politica si allontanerebbe definitivamente, a vantaggio dei partiti o dei leader in grado di mobilitare maggiori risorse.

Nel prospettare una riforma capace di invertire la rotta, occorre perciò tenere presente che la soluzione del problema dell'indebitamento e del finanziamento futuro o a regime dei partiti e delle coalizioni presenta una importante dimensione di principio, legata alla qualità della convivenza democratica. Essa non può però diventare un alibi per giustificare il sistema corrente. Che va modificato a tappe successive, in modo da evitare il tracollo finanziario dei partiti, e nello stesso tempo da consentire voci di finanziamento alternative a quella del rimborso per le spese elettorali, e da garantire quei seri controlli che ora sono largamente carenti.

