



ASTRID – Finanziamento della politica – documento provvisorio, ad uso interno del gruppo di lavoro.

di Cesare Pinelli

Premessa

Il sistema vigente in Italia di finanziamento dell'attività politica (dell'attività dei partiti e dei gruppi parlamentari, e delle campagne elettorali di partiti e candidati) costituisce ancora il riflesso di due referendum che si svolsero nel 1993, nel clima di Tangentopoli e nel tracollo del sistema dei partiti che avevano fondato l'Italia repubblicana.

Il primo referendum abrogò le disposizioni della legge n. 195 del 1974 che prevedevano erogazioni pubbliche destinate direttamente all'attività dei partiti politici, mentre 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 che 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. Ma è vi è anche la convinzione, almeno in Europa, che 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. Il sistema misto crea le condizioni per differenziare meglio fonti e soggetti del finanziamento: più aumentano, più si creano possibilità di autentica competizione fra partiti o fra coalizioni di partiti, in un quadro di regole del gioco e di principi condivisi. Per raggiungere simili obiettivi, un sistema misto non può però esaurirsi in una doppia negazione (né tutto pubblico né tutto privato), ma deve procedere da scelte di principio fra loro articolate in modo credibile.

In questa prospettiva, il nostro giudizio sulla legislazione che ha preso l'avvio dai referendum del 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.

Sono problemi, oltretutto, che si alimentano l'uno con l'altro, creando effetti perversi. L'esposizione debitoria determina una forma di dipendenza dei partiti dalle banche e in generale dai loro finanziatori. La disciplina dei controlli non solo li rende poco credibili, ma impedisce un'effettiva trasparenza finanziaria dei partiti. E i criteri di distribuzione dei rimborsi elettorali provocano una ulteriore frammentazione partitica, in controtendenza rispetto alla nuova disposizione bipolare del sistema politico.

Il nostro contributo, che approfondisce le cause di questi problemi e ne ricerca le soluzioni, si articola in tre parti.

Nella prima si esaminano l'evoluzione della legislazione italiana dal 1993 in poi, nonché i profili istituzionali e ambientali che la condizionano e che rendono il problema più spinoso che in altre democrazie mature.

Le peculiarità italiane non sono tuttavia una buona ragione per non guardare alle soluzioni maturate altrove. A parte il fatto che la nostra è piuttosto una non-soluzione, fra 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. E' quanto faremo nella 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 è suggerita dalla prudenza, visto l'alto numero delle proposte di riforma presentate e nemmeno esaminate nelle ultime legislature, ma anche dalla convinzione che, su questa materia, è indispensabile rompere incrostazioni culturali consolidate e favorire un approccio diverso, mettendo in evidenza le conseguenze di una non riforma. D'altra parte, un percorso che accompagni e incentivi in modo incrementale le auspicabili trasformazioni è preferibile al varo di un sistema dettagliato, ma esposto al rischio di disapplicazione e di un rapido ritorno alla situazione di partenza.

I Parte

Perché gli esiti non sono mai soddisfacenti? La legislazione e l'esperienza italiana dopo il 1993.

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.

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% dei voti 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 (sopresse 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

L'impianto della legge n. 515 del 1993 - basato sulla distinzione tra finanziamento delle spese direttamente sostenute dai candidati (e relative modalità di controllo e sanzioni) e rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti per i candidati (e relative modalità di controllo e sanzioni) - è ancora in vigore.

Come vedremo, le successive modifiche hanno riguardato prevalentemente la seconda disciplina, nel tentativo di affrontare il problema dell'esposizione debitoria dei partiti, divenuto sempre più grave col passare del tempo. Infatti, dopo il 1993, non solo sono mancati ai partiti gli introiti del finanziamento pubblico, ma sono anche diminuiti i finanziamenti privati, in parte per la facoltà accordata ai privati di finanziare direttamente i candidati e in parte per il discredito che ha colpito la classe politica a seguito di Tangentopoli (Dati e osservazioni di A. Donatini e L. Grazzini, in *Economia pubblica*, 1999, n. 2, 124).

La legge n. 2 del 1997

Aveva 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. Ha poi stabilito 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. Infine, la legge

ha 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.

Secondo una diffusa opinione, il fondo per il finanziamento dell'attività politica, a differenza del sistema dell'otto per mille adottato per il finanziamento delle Chiese, impediva ai contribuenti di indicare il partito destinatario dell'aliquota, e non incoraggiava un'autentica partecipazione dei cittadini. L'obiezione 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 dall'ammontare determinato annualmente dal Ministro del tesoro, e che si può ritenere, di fatto, un fondo ad esaurimento.

Legge n. 157 del 1999

Ha esplicitamente riferito a movimenti o partiti politici un rimborso annuale per le spese direttamente sostenute per le elezioni politiche e regionali, senza più far riferimento alle spese "sostenute per i candidati", e ha previsto lo stesso tipo di rimborso 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 viene fatto equivalere 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

Composta da due soli articoli, 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 frazione da assegnare in riferimento alla quota proporzionale.

I problemi che emergono

La legislazione passata in rassegna evidenzia uno scarso coordinamento e una latente contraddizione.

Anzitutto 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. Ecco perché il Parlamento ha puntato sul rimborso per spese elettorali, la cui disciplina non era stata oggetto di abrogazione referendaria, quale ricorso indiretto di finanziamento ai partiti.

Come ha notato il Collegio di controllo sulle spese elettorali nel *Referto presentato ai Presidenti delle Camere per le spese sostenute da partiti, movimenti e liste di candidati per le elezioni del 2001*, l'art. 9 della l.n. 515 del 1993, "nel dettare i criteri per la ripartizione del contributo, sembra perdere ogni memoria della disciplina della spesa e dei controlli relativi,

affidandosi unicamente ad un criterio fondato sul risultato elettorale”. L’ incongruenza, prosegue il Referto, traspare a più forte ragione dall’ art. 2, comma 6, l.n. 157 del 1999, che commisura alla durata della legislatura il contributo ai partiti. Infine, il fatto che i fondi per il rimborso siano di gran lunga superiori alle spese elettorali appare al Collegio “l’ argomento più forte” per dimostrare l’ autentica destinazione dei rimborsi in questione. Tutto ciò viene segnalato nel Referto al fine di rivelare le incongruenze con un controllo avente viceversa ad oggetto il riscontro circa le effettive spese elettorali sostenute dai partiti.

Tradotto in una forma indiretta di finanziamento ai partiti, il ricorso al rimborso per le spese elettorali è insomma divenuto 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, ha osservato il Tribunale Costituzionale tedesco in una sentenza del 9 aprile 1992, qualsiasi Parlamento delibera *in causa propria*, senza dover compiere mediazioni politiche tra interessi contrastanti. 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’ opportunità 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 ci sono i partiti che battono cassa in Parlamento e continuano a deliberare *in causa propria*. Dall'altra parte l'opinione pubblica (o alcuni suoi settori) 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 spiega come mai lo scetticismo sulla possibilità di raggiungere una soluzione democraticamente accettabile sia ben più diffuso che in qualsiasi altra democrazia. Non a caso, dopo il 1993 i partiti hanno sempre affrontato il problema "con molta cautela e un po' in sordina, quasi in maniera 'colpevole'" (E.Melchionda, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, 1997, 205).

La necessità di adottare un metodo incrementale nel varare una riforma

Nelle condizioni che abbiamo descritto, non conviene 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 su cui la riforma possa radicarsi.

In primo luogo, occorre una consapevolezza culturale e politica che finora è largamente mancata. Il circolo vizioso di cui abbiamo parlato è stato alimentato dalla scarsa attenzione e sensibilità culturale di quei partiti che più avrebbero interesse a non delegittimare ulteriormente la politica. E' venuto il momento di sfatare il "luogo comune tutto italiano secondo il quale ci sarebbe una relazione necessaria e diretta...tra partiti forti (partitocrazia) e corruzione politica": il fatto che nella nostra Tangentopoli i due fenomeni fossero collegati non vuol dire che la debolezza dei partiti non sia un'opportunità di corruzione, come è "acquisito nella ricerca politologica comparata" (Melchionda, *Il finanziamento*, cit., 209).

Non si tratta di demonizzare il mercato politico e di tornare sulla strada della statalizzazione. Si tratta casomai di comprendere, come ha osservato Bruce Ackerman facendo tesoro dell'esperienza americana, che 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 (B.Ackerman, *Una carta di credito per gli elettori: un nuovo inizio per il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Politica del diritto*, 1993, 648). In altre parole, si tratta di giustificare in termini di principio una riarticolazione del sistema di finanziamento misto, che massimizzi i vantaggi in termini democratici delle fonti pubbliche come delle fonti private.

A tal fine, il processo di riforma andrebbe accompagnato da un ampio e soprattutto innovativo dibattito sul rapporto fra democrazia e finanziamento della politica. Solo coinvolgendo i settori più reattivi dell'opinione pubblica, e sfatando certi radicati luoghi comuni, si renderà possibile rompere il circolo vizioso.

La necessità di un ampio dibattito pubblico e di un metodo incrementale nel varare il processo di riforma è suggerita da una seconda considerazione. Non è difficile supporre 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. Ma questa supposizione non significa che si possa 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 è del tutto astratta nelle nostre condizioni, ma va comunque respinta in linea di principio. Prevarrebbe infatti subito la legge del più forte sul piano economico, e 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 si lega alla qualità della convivenza democratica, senza farla 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. Man mano che tali voci assicureranno entrate consistenti, potrà prender corpo un sistema di finanziamento a regime dei partiti e delle coalizioni, nel quale i rimborsi per le spese elettorali riacquisteranno la loro autentica funzione, oggi alterata, e saranno garantiti quei controlli che ora sono largamente carenti. Nello stesso tempo, una volta ripianati i deficit attuali, si potrà immaginare una misura contro il ricorso all'indebitamento. Si potrà ad esempio prevedere la riduzione o l'eliminazione del rimborso ove l'indebitamento superi una certa soglia.