



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

di Cesare Pinelli

II Parte

Le soluzioni adottate in altre democrazie

Un problema generale, tante soluzioni

La questione del finanziamento della politica è diventata ovunque scabrosa. Evoca una forte distanza dei partiti e dei rappresentanti dai cittadini, se non vicende di corruzione. E' stato notato che non passa un mese senza che nel mondo emerga uno scandalo legato al finanziamento della politica, e che la costante crescita di leggi in materia testimonia il fallimento delle precedenti (M.Pinto-Duschinsky, *Financing Politics: a Global View*, in *Journal of Democracy*, 2002, Vol. 13, 69). Il Consiglio d'Europa, muovendo dalla "seria minaccia" che la corruzione politica riveste per la legalità, la democrazia e i diritti umani in tutti gli Stati membri, ha raccomandato loro *guidelines* basate sulla centralità del ruolo dei partiti, su un ragionevole finanziamento pubblico, sulla trasparenza della regolazione, sulla istituzione di autorità di controllo indipendenti (Risoluzione del Comitato dei Ministri dell'8 aprile 2003).

In questo allarmante panorama, l'Italia non spicca solo per la generale insoddisfazione dei cittadini e degli stessi parlamentari per il sistema di finanziamento della politica. Il Rapporto per l'anno 2003 di *Transparency International*, che misura il tasso di corruzione negli Stati del mondo basandosi sui voti di un comitato di esperti, vede il nostro Paese in quarantaduesima posizione, insieme all'Ungheria e appena sopra Kuwait, Lituania, Corea del Sud; in Europa, siamo poco al di sopra della Grecia e molto al di sotto delle democrazie più sperimentate.

Scontando il fatto che nessun Paese ha trovato la panacea, riteniamo perciò utile esaminare le soluzioni adottate in democrazie mature quali Stati Uniti, Canada, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna.

L'indagine si articola nei seguenti aspetti:

- 1) disciplina delle fonti di finanziamento (pubblico/privato);
- 2) prevalenza delle fonti di finanziamento;

- 3) natura delle sovvenzioni pubbliche (denaro/servizi);
- 4) destinatari del finanziamento (partiti/candidati);
- 5) modalità e autorità di controllo.

Articolazione delle fonti di finanziamento (pubblico/privato)

Abbiamo già premesso che in nessun Paese democratico il finanziamento dell'attività politica è solo pubblico o solo privato. Si tratta piuttosto di vedere quale dei due prevale, in base all'ampiezza della relativa disciplina e all'etica pubblica che ispira il sistema, oltre che in termini quantitativi, e quale rapporto collega in ogni caso l'uno all'altro.

- Negli **Stati Uniti**, il finanziamento delle elezioni presidenziali, tanto per le primarie quanto per le elezioni generali, può essere “pubblico-volontario”, oppure privato. Ogni contribuente, al momento della dichiarazione dei redditi, può destinare tre dollari a un *Presidential Election Campaign Fund* istituito presso il Tesoro dal 1976 e amministrato dalla *Federal Election Commission* (l'organo di controllo sul finanziamento dell'attività politica di cui parleremo più ampiamente), la quale ne fissa ogni due anni l'importo massimo. Il fondo è ripartito fra i candidati alle primarie che abbiano raccolto finanziamenti privati per almeno 5000 dollari in almeno venti Stati (*matching funds*). I candidati che abbiano accettato questa modalità di finanziamento per le primarie debbono ricorrere esclusivamente al finanziamento pubblico per le elezioni generali. Viceversa, coloro che vi abbiano rinunciato per le primarie possono ricorrervi per le elezioni generali. Di regola, i candidati rinunciano al finanziamento pubblico al fine di usufruire dei finanziamenti privati, che non hanno limiti di spesa.

I limiti ai contributi privati (ai candidati alle elezioni per il Congresso, e alle presidenziali nel caso di opzione per esso) sono infatti imposti non ai candidati ma ai donatori (individui, imprese, comitati nazionali, statali e locali dei partiti e *Political Action Committees*), secondo tetti aggiornati ogni due anni, sulla base del costo della vita, dalla *Federal Election Commission*. I contributi privati non sono detraibili a fini fiscali.

Il tentativo di favorire i contributi minori ha portato a limitare a 1000 dollari il tetto massimo dei contributi erogabili da parte di organizzazioni, imprese o individui (ai partiti è invece possibile versare contributi fino a 20000 dollari per anno) e a considerare “*matchable*” i contributi non superiori alla cifra di 250 dollari, autorizzando i candidati riceventi ad ottenere contributi pubblici per lo stesso importo. Tuttavia, è diffusissima la tecnica del *bundling*, che consiste nell’intestare a parenti e prestanome tutti i contributi eccedenti i 1000 dollari. Inoltre, dal meccanismo sono escluse le donazioni dei PAC, che hanno raccolto nel biennio elettorale 1997-1998 più di 502 milioni di dollari, finiti per il 78% ai candidati uscenti.

Per le elezioni della Camera dei rappresentanti e del Senato non esistono contributi pubblici né limiti di spesa, due elementi necessariamente collegati. Anche per le spese di propaganda a favore di candidati da parte di terzi (che cioè non giungono ai candidati direttamente sotto forma di donazioni, ma vengono gestite da sostenitori o gruppi di sostegno) non c’è alcun limite: i PAC, in specie, ricorrono ampiamente a tale forma di appoggio esterno.

Le sole misure riguardanti le donazioni consistono nell’obbligo di pubblicizzazione, nell’assunto che, una volta resa pubblica, ogni donazione moralmente o politicamente discutibile diverrà un evento raro. La legge prescrive ad ogni PAC, candidato o partito di comunicare la provenienza dei propri finanziamenti, e ad ogni candidato di comunicare i PAC dai quali riceve sostegno economico. Anche le spese superiori a 200 dollari devono essere correttamente riportate, e dal 2000 la FEC è stata autorizzata dal Congresso ad approntare sanzioni disciplinari sotto forma di multe per ogni irregolarità.

Questo sistema di finanziamento ha considerevolmente ridotto il ruolo dei partiti. A parte i fondi pubblici destinati alle spese documentate che i due maggiori partiti abbiano sostenuto per le *Conventions* in vista delle elezioni presidenziali, a ricevere sovvenzioni pubbliche sono, alle condizioni ricordate, i candidati, non i partiti. Il che li indebolisce a vantaggio di poteri economici inclini ad una visione politica quantomeno settoriale, e indirettamente aumenta lo squilibrio strutturale fra candidati uscenti e sfidanti, che, come detto sopra, è già nettamente a favore dei primi.

La combinazione fra costi in sensibile aumento e scarsità di fondi pubblici impone ai politici di dedicarsi alla raccolta di fondi a discapito della fase ideativa dell’attività politica; oppure avvantaggia i candidati dotati di risorse proprie, che non devono sottostare alla regolamentazione di chi accetta rimborsi elettorali pubblici, né preoccuparsi, ancor prima, di raccogliere le piccole donazioni che li possono autorizzare.

Le tendenze riportate potrebbero essere imputate alla storica debolezza del modello di partito americano, al sistema elettorale maggioritario e soprattutto al paradigma anglosassone secondo cui non deve essere lo Stato

a finanziare l'attività politica, ma deve essere chi la svolge a cercare nella società civile, e quindi anche sul mercato, fondi a sostegno delle proprie opinioni.

Ma, come adesso vedremo, né il Canada né il Regno Unito hanno seguito la via degli Stati Uniti. Anche se in questi Paesi il finanziamento pubblico è meno rilevante che in Europa continentale, una sua quota significativa è convogliata verso i partiti.

- In **Canada** si può registrare il solo caso fra i Paesi considerati in cui una riforma del finanziamento della politica abbia raggiunto i propri obiettivi.

Fino agli anni Settanta i finanziamenti ai partiti dipendevano da donazioni di grandi imprese per una percentuale compresa fra il 75 e il 90%. Tali donazioni sono oggi notevolmente diminuite, grazie alla contestuale previsione: di un finanziamento pubblico (a), di tetti massimi ai contributi (b), di una graduazione degli incentivi fiscali a favore delle donazioni di minore importo (c).

a) Ogni partito ha diritto a un rimborso del 22,5% delle spese elettorali dichiarate, a patto che abbia ricevuto almeno il 2% dei voti su scala nazionale o il 5% dei voti espressi nelle circoscrizioni in cui abbia presentato candidati. Dei rimborsi spettano anche ai candidati nei collegi dove abbiano raggiunto almeno il 15% dei voti, fino a un limite del 50% del tetto di spesa previsto dalla legge (la maggioranza dei candidati e quasi i due terzi di quelli dei partiti maggiori ottengono il rimborso).

b) I limiti di spesa sono individuati in 30 cents per ogni elettore in ogni collegio in cui un partito presenti un candidato. La cifra per chi ha candidati in ogni collegio è di 62.600 dollari per collegio.

c) Sono previste esenzioni del 75% per le donazioni non superiori ai 200 dollari canadesi, che diminuiscono al 50% per le donazioni fra i 200 e i 550 dollari, e al 33% oltre quest'ultima cifra.

Nel 1990, nell'ambito di una popolazione di 30 milioni di abitanti, oltre 200000 cittadini aveva versato contributi ai partiti, e la percentuale raggiunge il 2% del corpo elettorale in occasione di elezioni.

- In **Gran Bretagna**, il finanziamento pubblico - inizialmente di dimensioni contenute, ora in crescita - è riservato ai gruppi parlamentari dell'opposizione, sul presupposto che esso serva a compensarli dello svantaggio di non trovarsi al potere. Per il resto, il finanziamento pubblico viene erogato, come vedremo, in forma di servizi, ed è piuttosto limitato, anche se si discute intensamente di un maggior ricorso ad esso.

Il finanziamento privato è ammesso, per i candidati alle elezioni, entro tetti di spesa prestabiliti, e differenziati a seconda della dimensione della competizione elettorale. Da notare che, a differenza degli Stati Uniti e

analogamente a quanto avviene negli altri Stati europei, il limite riguarda la spesa del candidato, non la sovvenzione del donatore.

Le donazioni ai partiti sono ammesse, ad eccezione di quelle anonime, e in base a una legge del 2000 sono assoggettate ad obblighi di rendicontazione via via crescenti in ragione del loro ammontare. I candidati possono anch'essi ricevere donazioni, ma solo fino a un certo ammontare.

La previsione di limiti alle spese elettorali risale invece alla legge anticorruzione del 1883, adottata in reazione a fenomeni pervasivi di compravendita dei voti. Ciò ha comportato che le limitazioni venissero poste al livello dei singoli collegi elettorali. Soltanto nel 2000 anche le spese operate dalle organizzazioni centrali dei partiti sono state sottoposte a limiti. I limiti alle spese per il rinnovo della Camera dei Comuni sono di 19,77 milioni di sterline per partito, e se si sovrappongono diverse consultazioni in un anno è la combinazione dei diversi tetti a fungere da limite.

Da notare che, con la legge del 2000, anche i beni e servizi che il *Labour party* riceve da sempre dai sindacati vengono compresi fra le spese elettorali, e dunque soggiacciono ai relativi tetti di spesa.

- In **Germania**, il finanziamento pubblico ai partiti si articola in un rimborso delle spese elettorali sostenute dai partiti nelle diverse consultazioni e in un contributo rapportato alle donazioni private da essi percepite. L'intento è di correlare il sostegno pubblico al livello di "radicamento nella società" dei partiti, desunto dai risultati elettorali e dall'ammontare delle donazioni private. Ciò equivale a configurare un raccordo strutturale tra finanziamento pubblico (1) e privato (2).

1A) *Le spese sostenute dai partiti nelle consultazioni elettorali* vengono rimborsate nella misura di 0,70 euro ogni anno per ogni voto di lista, purché il partito abbia ottenuto un minimo di voti, variabili a seconda delle consultazioni: l'1% dei voti nelle consultazioni per il rinnovo del *Bundestag* o del Parlamento Europeo, lo 0,5% dei voti nelle consultazioni per il rinnovo del Parlamento di un *Land*, e il 10% dei voti 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. Nell'intento di favorire le formazioni politiche minori, la legge stabilisce altresì 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 ottenuto.

1B) *I contributi ancorati all'ammontare delle donazioni private* consistono in 0,38 euro per ogni euro percepito da contribuzioni private, fino a un massimo, per le persone fisiche, di 3.300 euro; anche qui il partito deve

aver ottenuto un minimo di voti stabilito secondo gli stessi criteri fissati per i rimborsi delle spese elettorali.

I limiti massimi al finanziamento pubblico sono sia relativi a ciascun partito (non possono eccedere le rispettive entrate complessive annue), sia assoluti (non possono superare una soglia massima annuale, attualmente di 133 milioni di euro).

2) Il finanziamento privato ai partiti è ammesso con modalità e limiti più stretti che in Gran Bretagna. Anzitutto, i partiti possono ricevere donazioni entro il limite di 1000 euro per ogni contributo. Inoltre è vietato effettuare donazioni ai partiti da parte di:

- autorità o imprese pubbliche;
- fondazioni, organizzazioni o associazioni politiche la cui finalità sia eminentemente di pubblica utilità, caritatevole o religioso;
- associazioni professionali percepite da queste affinché le trasferiscano immediatamente ad un partito politico;
- terzi in cambio di una remunerazione economica che superi del 25% il valore della donazione stessa;
- chiunque si attenda dalla loro erogazione un beneficio economico o politico.

Sono altresì vietate singole donazioni anonime di oltre € 500. Il limite massimo annuo consentito per le donazioni di persone fisiche calcolabili ai fini dei contributi pubblici è di € 3.300. Le donazioni percepite da un partito che superino i € 10.000 in un anno 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*.

Sono deducibili a fini fiscali le donazioni, le iscrizioni ai partiti e i contributi ai candidati alle elezioni delle persone fisiche non superiori a 6000 marchi. I contributi inferiori a 3000 marchi sono premiati con deduzioni fiscali del 50%.

Si noti che, se questa è la normativa oggi vigente, fino agli anni Novanta, i grandi contributi provenienti dal capitale industriale e societario potevano venir versati e registrati nei bilanci dei partiti (di centro-destra), di costituivano la parte maggiore. Da quando sono stati esclusi dalle agevolazioni fiscali, tali contributi sono calati fino al 10% del totale di tutti i partiti (quindi verosimilmente maggiori per democristiani e liberali).

- In **Francia**, dove per “spese elettorali” si intendono quelle effettuate a partire da un anno prima delle consultazioni, anche da persone diverse dal

candidato previo accordo col medesimo, il finanziamento è pubblico (1) e privato (2).

Il finanziamento pubblico si basa su rimborsi delle spese elettorali di partiti (A) e candidati (B), e su sovvenzioni indirette.

1A) *Il finanziamento pubblico dei candidati* avviene sotto forma di rimborso delle spese per la campagna elettorale (mezzi di propaganda quali affissioni e bollettini) e di rimborso forfettario delle spese ulteriori, non connesse a un'effettiva dimostrazione di spesa.

Il primo tipo di rimborso avviene dopo il deposito dei conti delle campagne ed è subordinato al raggiungimento della soglia del 5% dei voti per le elezioni legislative, presidenziali, locali ed europee.

Il rimborso forfettario di spese ulteriori, subordinato al raggiungimento della stessa soglia, è calcolato in percentuale sul plafond concernente le spese elettorali, gradualmente elevata nel corso del tempo in corrispondenza con un abbassamento del tetto posto alle entrate dei candidati (attualmente il 50% del tetto stabilito per le spese).

Per le elezioni presidenziali è previsto l'anticipo di 153.000 euro per i candidati al primo turno, e un rimborso definitivo del 20% del plafond di spesa massimo previsto per ciascun candidato, elevato al 50% per chi abbia avuto almeno il 5% dei suffragi al primo turno.

2B) *Il finanziamento pubblico dei partiti*, a parte le sovvenzioni indirette, è suddiviso in due tranches. La prima è proporzionale al numero dei voti ottenuto al primo turno delle elezioni legislative, e subordinata alla condizione che i candidati abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti in almeno cinquanta circoscrizioni e che non siano stati dichiarati ineleggibili per violazione delle norme in tema di contabilità delle campagne elettorali. La seconda tranche è proporzionale al numero dei parlamentari, alle stesse condizioni previste per accedere alla prima frazione. Il sistema è finalizzato a non trascurare il segmento di formazione del consenso che avviene nel primo turno, e che presenta costi notevoli anche per i partiti esclusi dal ballottaggio.

Per le formazioni politiche che non abbiano fruito di tali sussidi è previsto un finanziamento di due milioni di franchi, purché abbiano ricevuto almeno un milione di franchi in donazioni da parte di almeno diecimila persone di cui cinquecento siano titolari di cariche elettive. La previsione di tale sussidio, che è una forma minore di *matching fund*, mira ad alimentare il pluralismo al di là delle forze presenti in Parlamento, essendo indirizzato a movimenti e ad organizzazioni a carattere locale, referendario o concentrate su determinati argomenti.

2A) *La disciplina delle sovvenzioni private ai candidati* è concentrata sulle donazioni. Per le elezioni legislative è stabilito che:

- a) le donazioni superiori a 150 euro siano effettuate mediante assegno;
- b) se la donazione è pari o superiore a 15.000 euro, non deve superare il 20 % del plafond di spesa del candidato;
- 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;
- e) le persone giuridiche non possono effettuare donazioni ai candidati.

Ai candidati è fatto divieto di superare una certa soglia di spesa elettorale, che nel corso degli anni ha subito, per le elezioni legislative come per quelle presidenziali, un graduale abbassamento, per poi tornare ad alzarsi di recente. Per le elezioni presidenziali il limite attuale è di 13, 7 mil. di euro al primo turno e di 18,3 mil. di euro per ciascuno dei due candidati del secondo turno. Per le elezioni legislative è di 38.000 euro per ciascun candidato, maggiorato di 0,15 euro per ciascun abitante della circoscrizione elettorale. La somma ottenuta va poi moltiplicata per un coefficiente pari ad 1,12. Per le elezioni regionali, il plafond è fissato per le liste in apposite tabelle riferite alle varie Regioni. Per le elezioni europee il tetto di spesa è di 8,5 mil. di euro per ciascuna lista.

2B) *La disciplina del finanziamento privato ai partiti* riguarda le donazioni e le quote di iscrizione dagli aderenti al partito. Le donazioni, analogamente a quanto avviene per i candidati, possono pervenire solo da persone fisiche e sono fiscalmente deducibili. Ciascun donatore non può superare il tetto di 50 mila 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 nella stessa misura delle donazioni.

Nei bilanci ufficiali dei partiti del 1993, il 13% delle entrate complessive derivava da finanziamenti di aziende pubbliche e private, e gli esperti sostengono che tale cifra fosse imprecisa per difetto. Si ritiene inoltre che la legge del 1995, che ha vietato del tutto tali contributi, abbia solamente aumentato l'ammontare di quelli non dichiarati. Del resto gli scambi di favori accertati fra governanti locali e aziende, specialmente nel campo delle costruzioni, sono stati numerosi.

- In **Spagna** il finanziamento pubblico ai partiti si articola in:

- a) rimborsi per le spese elettorali;
- b) sovvenzioni ai gruppi parlamentari delle *Cortes*, del Senato e delle Comunità autonome;
- c) contributi annuali per il funzionamento ordinario dei partiti, distribuiti in ragione del numero dei seggi e di voti ottenuti da ogni partito alle ultime elezioni per il rinnovo delle *Cortes*.

Nel caso *sub c)* l'assegnazione preventiva, fissata nella misura del 90% dell'ammontare dei contributi annuali, è costituita da tre quantità uguali,

una delle quali si distribuisce in proporzione al numero dei seggi ottenuti da ciascun partito, e le due restanti proporzionalmente ai voti di ciascun partito nelle stesse elezioni, senza contare i voti ottenuti nelle circoscrizioni in cui il partito non abbia raggiunto il 3% dei voti. La disciplina favorisce le formazioni consolidate, giacché soltanto il partito che abbia ottenuto almeno un seggio in almeno uno dei collegi plurinominali può ricevere fondi per il proprio funzionamento ordinario.

La legge organica n. 1 del 2003, dettata per la garanzia della democrazia in sede locale, ha inciso anche sul regime di finanziamento della politica, prevedendo un contributo aggiuntivo ai partiti per le spese sostenute per la sicurezza dei titolari di cariche elettive in sede locale nei confronti del terrorismo, ripartito con le stesse modalità previste per i contributi per il funzionamento ordinario dei partiti. La stessa legge vieta inoltre il finanziamento di partiti e gruppi dichiarati illegali dalla legge organica n. 6 del 2002.

Al fine di ridurre i costi delle campagne elettorali, sono fissati dei limiti di spesa per le comunicazioni (mediatiche e non) da parte dei partiti. Il costo delle affissioni non può superare il 25% del limite massimo di spesa, mentre le spese per la pubblicità sulla stampa e alla radio privata non possono superare il 20% di tale limite. E' inoltre vietata la sottoscrizione di impegni contrattuali a fini pubblicitari sulla radio pubblica e alla televisione pubblica e privata.

A parte il divieto di donazioni da imprese pubbliche o private che abbiano in esecuzione un contratto con amministrazioni pubbliche, il regime del finanziamento privato ai partiti in Spagna appare nel complesso più rilassato che in Germania e in Francia. I partiti possono infatti ricevere donazioni anonime, purché la somma totale sia inferiore al 5% di quella che il partito ha ricevuto nello stesso esercizio dallo Stato, nonché donazioni da persone giuridiche (oltre che fisiche), entro il limite di 60.000 euro dalla stessa persona, e da soggetti stranieri.

Rapporto tra fonti di finanziamento

Anche se non siamo in condizione di dare conto per tutti i Paesi considerati del rapporto in termini quantitativi tra entrate pubbliche e private di partiti e candidati, le discipline e i dati che abbiamo riportato consentono di disegnare una mappa, che sarà integrata con altri elementi.

Su queste premesse, la mappa vede negli Stati Uniti una netta prevalenza del finanziamento privato, una prevalenza dello stesso in Gran Bretagna e, nei Paesi dell'Europa continentale, una situazione che va dalla Germania, dove il finanziamento pubblico copre 1/3 delle entrate dei partiti, alla Francia, dove oltre la metà dei costi dei partiti maggiori è coperto da fondi

pubblici, fino alla Spagna, dove le sovvenzioni statali sono nettamente prevalenti.

Questa prima ricognizione consente di dar conto più delle situazioni estreme che di quelle intermedie. La netta prevalenza del finanziamento privato negli Stati Uniti si ricava in misura sufficientemente attendibile dal fatto che i finanziamenti “pubblici-volontari” sono previsti solo per le campagne presidenziali, dove per giunta i candidati preferiscono di regola optare per i finanziamenti privati per le ragioni già ricordate. La netta prevalenza del finanziamento pubblico in Spagna si desume dal fatto che mentre fra il 1977 e il 1982 il sistema misto è sostanzialmente in equilibrio, in seguito i fondi pubblici tendono a superare in misura crescente quelli privati, e, in cifre assolute, passano dai 1.700 milioni di pesetas del 1980 ai 9.158 del 1999. Si pone altresì per i partiti spagnoli, come per quelli italiani, un rilevante problema di indebitamento.

Per le situazioni intermedie abbiamo bisogno di scomporre ulteriormente i dati, soprattutto per quanto riguarda la voce dei finanziamenti privati. E' noto come i finanziamenti delle *Trade Unions* al *Labour Party* abbiano costituito storicamente, anche se ora sono in calo, una importantissima entrata per quel partito. Viceversa, negli Stati dell'Europa continentale, anche in quelli come la Germania con forti legami strutturali fra sindacati e partiti di sinistra, i finanziamenti dei primi ai secondi risultano assai meno significativi.

Un altro elemento da considerare con attenzione è dato dai contributi degli iscritti. Attualmente le entrate dei partiti tedeschi consistono in media per 1/3 di emolumenti pubblici, per almeno 1/3 (tranne i liberali) di contributi degli iscritti, e per il resto di donazioni (di persone fisiche molto più che di persone giuridiche) e di altre entrate, derivanti ad es. da attività editoriali e dallo sfruttamento del patrimonio immobiliare del partito. In Francia, viceversa, nel 2001 i contributi degli aderenti hanno rappresentato solo l'8% delle entrate del RPR, il 13% di quelle del PS e il 5% di quelle del Front national.

Occorre perciò tenere conto non solo della legislazione, ma anche del diverso radicamento del modello di partito di iscritti a seconda delle tradizioni nazionali, che, quando è forte, consente ai partiti introiti che ridimensionano notevolmente il peso delle donazioni dei privati nella voce ‘finanziamenti privati’. Il fatto che il modello di partiti di iscritti sia storicamente molto più radicato in Germania che in Francia e in Spagna, va cioè considerato una variabile non secondaria.

Detto questo, le scelte politiche dei Parlamenti, a loro volta talora condizionate dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali (Francia e soprattutto Germania), mantengono una rilevante capacità di conformazione del sistema. Abbiamo ricordato il caso del Canada, dove il forte calo delle donazioni private è dipeso da riforme mirate e coraggiose. Ma anche il sostanziale equilibrio tra intervento pubblico e iniziativa

privata che si è realizzato in Germania, consentendo l'emersione di formazioni politiche nuove senza andare a detrimento di quelle esistenti, è stato frutto di un elaborato processo di riforma.

Natura delle sovvenzioni pubbliche (denaro/servizi)

Un po' dappertutto, il finanziamento pubblico non è erogato esclusivamente in denaro ma anche, per una parte di regola molto minore, in servizi: alcuni classici e utilizzati assai frequentemente (come servizi telefonici e postali ridotti o gratuiti, biglietti per viaggi e diarie per gli eletti, strutture gratuite per i gruppi parlamentari), altri utilizzati solo in alcuni Paesi, come gli spazi gratuiti sui mezzi di comunicazione durante le campagne elettorali.

La scelta fra denaro e servizi non è tanto di tipo quantitativo quanto qualitativo: ciò che conta è la qualità dei servizi resi ai partiti che vengono finanziati e la disciplina in cui tali servizi si innestano.

In tale prospettiva, il sistema più interessante e originale è quello inglese. Anzitutto, la filosofia del finanziamento dei servizi è la stessa che spiega il finanziamento dei gruppi di opposizione: l'idea che un finanziamento pubblico dei partiti "*unconditional*", cioè privo di vincoli di destinazione, scoraggi la partecipazione politica, poiché il contributo del singolo iscritto diventerebbe meno importante per i partiti nella misura in cui questi si affidino allo Stato per il finanziamento (Hansard Society, *Paying for Politics. The principles of funding political parties. A discussion paper*, 2002).

Nello specifico, i servizi resi ai partiti durante la campagna elettorale sono:

- a) spazi gratuiti a disposizione dei partiti maggiori per organizzare dibattiti in televisione e alla radio (che i partiti Laburista, Conservatore e Liberaldemocratico ricevono in una proporzione, rispettivamente, di 5:5:4), con contestuale divieto di acquisto di spazi televisivi;
- b) affrancamento gratuito;
- c) utilizzazione gratuita di luoghi pubblici (ad es. scuole) per incontri coi candidati.

Al di là della campagna elettorale, vengono poi finanziati:

- a) studi e ricerche politiche per ogni partito che abbia almeno due membri alla Camera dei Comuni (fondo introdotto nel 2000 per correggere la tendenza dei partiti a concentrare le proprie risorse sul momento elettorale a detrimento delle attività di maggior respiro strategico);
- b) i consulenti dei partiti.

Bisogna peraltro considerare che in Gran Bretagna i partiti possono svolgere (lo ha fatto soprattutto il Partito Conservatore) attività commerciali, come servizi finanziari, conferenze e vendite, che ovviamente si differenziano dalla donazione al partito.

Particolare attenzione merita comunque, nell'ambito di questo discorso, il regime della pubblicità televisiva in occasione delle campagne elettorali, che, dove è ammessa, genera costi ingenti. Abbiamo visto che in Spagna, oltre che nel Regno Unito, tale pubblicità è vietata. In Germania gli spazi televisivi nel sistema misto pubblico-privato sono a pagamento, ma le emittenti sono autorizzate a chiedere soltanto le cifre necessarie a coprire i costi, e in sostanza non si sviluppa un vero business della pubblicità politica.

Destinatari del finanziamento (partiti/candidati)

Da quanto detto, risulta che i destinatari del finanziamento variano da paese a paese. Il che si spiega in ragione di tre variabili: forma di governo (quando il Presidente è eletto direttamente dal corpo elettorale vi saranno evidentemente disposizioni *ad hoc*); sistema elettorale (quando è proporzionale, i destinatari sono solo i partiti, quando è maggioritario uninominale lo sono anche i candidati alle elezioni); radicamento dei partiti di iscritti e culture politiche nei singoli contesti nazionali: ad esempio, in costanza di sistema elettorale uninominale negli USA e in Gran Bretagna, il finanziamento dei partiti è previsto nel primo caso solo per le *Conventions* per le presidenziali, mentre nel secondo caso riguarda i gruppi dell'opposizione.

Nel caso statunitense, il finanziamento è in pratica previsto per i soli candidati. Inoltre, come abbiamo visto, il finanziamento pubblico è previsto per le sole elezioni presidenziali, e in alternativa a quello privato; e poiché il finanziamento privato prevede limiti di spesa solo per i donatori ma non anche per i candidati, costoro lo preferiscono di regola al finanziamento pubblico. Tali caratteristiche fanno sì che gran parte dei problemi del sistema statunitense consistano nell'esigenza di contenere le grandi donazioni, e siano dunque simmetricamente inversi a quelli che si incontrano in Europa e ancor più in Italia.

Nei quattro Stati europei considerati la situazione varia nei termini seguenti. Nei casi tedesco e spagnolo, stante il sistema proporzionale, il finanziamento pubblico riguarda solo i partiti e i relativi gruppi parlamentari. Nel caso britannico, nonostante il sistema maggioritario, prevale la forte strutturazione partitica, per cui quel poco di finanziamento pubblico che c'è riguarda solo i gruppi e i partiti. Nel caso francese, dove il sistema è maggioritario ma la strutturazione partitica è storicamente più fragile, il finanziamento pubblico riguarda i candidati non meno dei partiti. Se teniamo conto che anche il nostro sistema elettorale è (prevalentemente) maggioritario uninominale, l'interesse di una comparazione su questo aspetto riguarderà i sistemi inglese e francese. Ma, come si è detto, nel

Regno Unito il finanziamento pubblico dei partiti non solo è modesto ma riguarda prevalentemente i soli gruppi di opposizione, in base a un criterio poco assimilabile ai nostri. Almeno dal punto di vista che stiamo esaminando, cioè del tipo di raccordo fra sovvenzioni ai partiti e sovvenzioni ai candidati, il regime di finanziamento per noi più interessante appare dunque quello francese.

Mentre da noi il rimborso per le spese elettorali dei candidati introdotto dalla l.n. 515 del 1993 è servito subito, e tuttora serve, a finanziare surrettiziamente i partiti, in Francia, come si diceva, il regime di finanziamento pubblico dei candidati è distinto da quello dei partiti. E' un elemento di chiarezza che non guasta. Inoltre, una soluzione come quella francese potrebbe avere il vantaggio indiretto di incentivare le coalizioni, che è uno degli obiettivi posti a base del nostro percorso.

Rimane da vedere come è strutturato in Francia il rapporto tra finanziamento pubblico ai candidati e finanziamento pubblico ai partiti. I partiti, come si è già detto, possono finanziare senza limiti i candidati delle relative liste. Ma ciò non incide sulla *par condicio* nella competizione elettorale, stante la fissazione di specifici limiti di spesa ai candidati.

Una volta che costoro abbiano raggiunto il pareggio dei conti per le spese elettorali sostenute grazie ai contributi dei partiti di appartenenza, le relative eccedenze vengono attribuite a fondi di altro tipo (associazioni di finanziamento partitiche nell'ambito delle elezioni legislative e la Fondazione di Francia nell'ambito delle elezioni presidenziali).

Come si vede, il rapporto fra finanziamento ai candidati e ai partiti è in Francia molto stretto, e congegnato in modo da neutralizzare gli eventuali effetti negativi della loro sovrapposizione.

Bisogna peraltro aggiungere che il problema dei destinatari è molto più complesso dell'alternativa partiti/candidati. Nella voce partiti occorre infatti comprendere destinatari vincolati di sovvenzioni come la stampa di partito (Italia) e le fondazioni legate ai partiti (soprattutto Germania). I discorsi sono ovviamente molto diversi.

Lasciando per il momento da parte il primo, la scelta di destinare proventi pubblici e/o di regolare i finanziamenti privati alle fondazioni legate ai partiti è una scelta strategica di grande delicatezza, che richiede da un lato tradizioni e culture politiche sufficientemente consolidate, dall'altro accorgimenti tecnici capaci di evitare truffe.

Mentre si può lavorare intorno al secondo requisito, il primo non si può inventare: e poiché, da noi, le fondazioni, che pure ci sono, sono meno radicate che altrove, la previsione "a freddo" di un finanziamento pubblico per le fondazioni potrebbe non funzionare efficacemente. Questo aspetto del problema si collega insomma con una valutazione del contesto politico-culturale in cui la riforma dovrebbe inserirsi, e in particolare del ruolo immaginabile per i partiti di domani, non per quelli di ieri, e del loro rapporto con la società.

Forme e autorità di controllo

A differenza degli altri aspetti toccati, la scelta delle forme e delle autorità preposte al controllo di regola non dipende dal sistema elettorale o dal tipo di radicamento dei partiti. Un *cleavage* importante è dato casomai dalle culture giuridiche e istituzionali, e corre fra Paesi anglosassoni e europeo-continentali: nei primi si ricorre di regola a un'Autorità indipendente, mentre negli Stati del continente i controlli sono di solito affidati in prima battuta ai Presidenti d'assemblea parlamentare e in seconda istanza all'autorità giudiziaria ordinaria o alla Corte dei conti.

- Negli **Stati Uniti** dopo il Watergate è stata istituita nel 1975 la *Federal Election Committee*, composta da sei membri nominati dal Presidente su parere e col consenso del Senato, due dei quali scadono ogni due anni. Poiché la legge istitutiva dispone che non più di tre membri su sei possano appartenere allo stesso partito e che la presidenza sia di durata annuale, la FEC può funzionare solo se vi è accordo fra democratici e repubblicani. Ha il compito di far rispettare la disciplina sul finanziamento delle campagne elettorali, in particolare i limiti e i divieti relativi alle donazioni e la gestione del finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali. La FEC può avviare un'indagine su segnalazione di privati, di altre agenzie governative e del proprio staff, che si può concludere con una conciliazione con l'interessato (che può comportare il pagamento di una penale), o, laddove ciò non sia possibile, con la promozione di un'azione civile da parte della FEC.

- In **Canada**, l'autorità preposta ai controlli è il *Chief Electoral Officer* (Ceo). L'esistenza di questa autorità non provvista di poteri sanzionatori avvicina il Canada agli Usa, laddove negli Stati dell'Europa continentale l'autorità di riferimento è il Parlamento o altra istituzione di carattere politico. Il Ceo può fornire elementi alle corti penali, che possono comminare pene lievi per le violazioni accertate: da multe più o meno salate a pochi mesi di reclusione. Anche la pena dell'esclusione dall'elettorato passivo o dalle cariche elettive è utilizzata, anche se la modestia delle cifre immesse nella politica canadese e il sistema di incentivi, sgravi e rimborsi che lo caratterizza, sia dal lato degli elettori sia da quello di partiti e candidati, riesce a limitare moltissimo il numero e la portata delle violazioni.

- In **Gran Bretagna**, una legge del 2000 ha istituito una Commissione elettorale con i compiti di: mantenere il registro dei partiti politici (dove sono annotate tutte le donazioni superiori alle 200 sterline ricevute da ciascuno), controllare la regolarità delle spese elettorali, assistere coloro

che sono implicati nel processo elettorale e redigere dopo ogni elezione o referendum un rapporto sulla gestione finanziaria della consultazione.

- In **Germania**, ogni partito deve presentare al Presidente del *Bundestag* un rendiconto delle proprie entrate e 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 conti presentati. I revisori dei conti, nominati dai partiti ma indipendenti da essi, verificano sia i rendiconti degli organi federali, dei *Laender* e locali dei partiti. Ove il Presidente del *Bundestag* individui delle irregolarità nei rendiconti, prima di emanare le sanzioni pecuniarie previste deve richiedere ulteriori informazioni al partito interessato, e nel caso in cui persistano dubbi sulla regolarità della rendicontazione, deve nominare un revisore esterno in accordo col partito stesso. L'intero procedimento è sottoposto alla vigilanza della Corte dei conti federale.

Vengono sanzionate non solo la mancata rendicontazione di contributi superiori ai limiti indicati, ma anche le alterazioni dei documenti contabili capaci di procurare vantaggi indebiti al partito, compreso il caso di chi divide le donazioni ricevute in contributi che rientrino nei tetti previsti ai fini della rendicontazione. Le donazioni provenienti da fondazioni, organizzazioni o associazioni politiche la cui finalità sia eminentemente pubblica, caritatevole o religiosa – che i partiti non possono ricevere – le quali non siano immediatamente consegnate al Presidente del *Bundestag* possono essere sanzionate con una multa pari a tre volte l'entità del contributo indebitamente percepito.

Lo scandalo Kohl è esploso proprio grazie al fatto che il presidente del *Bundestag* ha contestato alla sezione regionale della Hessen della Cdu di non avere notificato l'esistenza di notevoli liquidi di sua proprietà presenti in una banca straniera e di avere utilizzato per molti anni dei "fondi neri". Su questa base il presidente del *Bundestag* ha chiesto che il partito di Kohl restituisse i fondi pubblici ricevuti nell'anno precedente e l'ha escluso dalla percezione di quelli previsti per l'anno in corso. I cristiano-democratici hanno dovuto pagare una multa di 10 milioni di marchi.

Nondimeno, 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. 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.

- In **Francia**, gli obblighi di trasparenza contabile consistono in a) presenza di un mandatario per ciascun candidato; b) necessità di un unico conto

bancario o postale; c) deposito presso le Prefetture del rendiconto alla fine della campagna elettorale.

Il rendiconto viene verificato da una autorità amministrativa (ritenuta dal Consiglio costituzionale non indipendente), la *Commission Nationale des Comptes de campagne et des financements politiques*, composta da nove membri nominati per cinque anni, e scelti fra i membri in servizio o onorari della Corte dei conti, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato. La CCFP, che non dispone di poteri d'investigazione, pubblica i conti dei partiti in una forma semplificata e li presenta in un rapporto annuale. Presenta inoltre ogni due anni un rapporto sulla loro attività. E' organo d'istruzione dei conti della campagna dei candidati a tutte le elezioni diverse da quelle presidenziali, e può adire a tale proposito il giudice elettorale competente (Consiglio costituzionale, Consiglio di Stato, Tribunali amministrativi). Per le elezioni presidenziali, il Consiglio costituzionale è direttamente competente in quanto destinatario dei conti della campagna elettorale dei candidati.

Inoltre, ogni candidato a una elezione deve redigere un conto che specifichi la natura di tutte le entrate e spese, che deve presentare entro due mesi dall'elezione alla CCFP. Gli eletti all'Assemblea Nazionale devono presentare una dichiarazione giurata sulla loro situazione patrimoniale entro quindici giorni dalla loro entrata in carica, e una ulteriore dichiarazione non prima di due mesi e non oltre un mese dalla cessazione del mandato. L'ufficio competente dell'Assemblea nazionale accerta la variazione della situazione patrimoniale dei deputati verificatasi nel frattempo, e pubblica al riguardo un rapporto sul *Journal officiel* ad ogni rinnovo dell'Assemblea, e in ogni altro caso in cui lo ritenga utile.

Il mancato rispetto degli obblighi di rendicontazione e dei limiti di spesa è sanzionato con la ineleggibilità fino a un anno. La sanzione è stata irrogata più volte dal giudice elettorale, con la conseguenza che l'incremento delle spese elettorali è stato frenato.

Tuttavia, per aggirare le disposizioni in materia, i politici hanno fatto maggior ricorso ai circuiti di riciclaggio del denaro sporco.

- In **Spagna**, a parte i controlli interni ai partiti previsti dalla legge, il controllo sul finanziamento pubblico è affidato alle *Juntas Electorales* e soprattutto al *Tribunal de Cuentas*.

Entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, i partiti che abbiano ricevuto sovvenzioni statali devono presentare alla Corte dei conti una contabilità dettagliata e documentata delle loro entrate e spese. La Corte può richiedere ai partiti di presentare una relazione sulle donazioni private ricevute, con l'indicazione del loro importo e degli estremi delle persone che le hanno effettuate. La Corte si pronuncia su questa documentazione, sottolineando le responsabilità che potranno ricavarsi dalla loro

incompletezza, e informa al riguardo una Commissione bicamerale appositamente istituita.

I risultati non sono però incoraggianti, anche perché i bilanci dei partiti non sono sufficientemente dettagliati. Il tentativo di prevenire impropri finanziamenti dei partiti da parte di aziende è stato aggirato tramite scambi fra società vicine ai partiti e centri finanziari o aziende, le quali hanno pagato alle prime somme sproporzionate per ricerche o consulenze fittizie, senza informare i propri azionisti.

Un bilancio

L'indagine che abbiamo condotto rivela parecchi spunti meritevoli di attenzione in vista di uno studio sulle possibili linee di riforma del sistema italiano. Ci riferiamo segnatamente:

- 1) al sistema francese per quanto riguarda le modalità di collegamento fra finanziamento pubblico ai partiti e ai candidati, nonché alla scelta di un controllo unificato sulle spese di partiti e candidati;
- 2) al sistema tedesco (più che al sistema americano) per quanto riguarda i *matching funds*;
- 3) ai sistemi canadese e tedesco per quanto riguarda la graduazione delle deduzioni fiscali alle donazioni private in vista dell'incentivazione di quelle di minore importo;
- 4) al sistema britannico per quanto riguarda l'erogazione di contributi pubblici in servizi anziché in denaro.

1) L'interesse per il sistema francese presuppone che il sistema dei rimborsi elettorali previsto in Italia meriti una riforma (non una soppressione), che consenta di distinguere effettivamente i rimborsi per le spese elettorali sostenute dai candidati da quelli per le spese elettorali dei partiti, in modo da rendere credibili i rispettivi controlli, attribuiti a una sola autorità.

In Francia come in Italia, e a differenza che altrove, il finanziamento pubblico è disposto tanto per i partiti quanto per i candidati. Ma come abbiamo visto, da noi l'evoluzione della normativa dal 1993 è stata tale da determinare una confusione tra i destinatari del finanziamento, nonché, come ha rilevato il referto dell'apposito Collegio della Corte dei Conti citato nella Prima Parte del nostro studio, una ripartizione dei contributi versati ai partiti sganciata dalle spese elettorali effettivamente sostenute, con la conseguenza di vanificare il presupposto originario dei controlli.

La soluzione francese, che distingue nettamente il regime di finanziamento pubblico in base ai destinatari, e consente ai partiti di finanziare senza limiti i candidati, ai quali è invece imposto un tetto di spesa, neutralizza gli aspetti negativi della sovrapposizione fra i due tipi di fondi pubblici. Ciò consentirebbe inoltre un credibile esercizio della funzione di controllo sulla finanza dei partiti, che in Italia, a detta degli stessi controllori, è compromessa dalle modalità di ripartizione dei contributi pubblici. Di converso, in Francia i controlli sulle spese elettorali di partiti e candidati è affidata a un'autorità unica: e anche questo, indipendentemente dalla scelta per una nuova autorità indipendente, è un elemento che merita attenzione in vista di un riscontro coordinato della conformità dei resoconti di spesa presentati tanto dai partiti quanto dai candidati agli obblighi imposti per legge.

2) A differenza del sistema statunitense, il sistema tedesco dei *matching funds* si ispira alla regola della tendenziale pari compartecipazione dello Stato e dei privati al finanziamento dell'attività politica. Questo modo di impostare il rapporto fra denaro e politica presuppone un sistema di partiti radicato e mira all'equilibrio complessivo nell'ambito di un sistema misto, laddove negli Stati Uniti anche il finanziamento tramite *matching funds* riguarda quasi esclusivamente i candidati alle elezioni, i quali possono inoltre rinunciare. Ciononostante, anche il sistema tedesco richiede condizioni esigenti per l'Italia, in quanto inverte comunque la sequenza finanziamento pubblico/privato. Evidentemente, una sua realistica adozione presuppone una corrispondente graduale riduzione nel tempo della percentuale dei rimborsi elettorali sul totale delle entrate di partiti e candidati.

3) Al fine di far sì che il finanziamento privato a partiti e candidati sia appetibile per i donatori, e sia nello stesso tempo tale da incentivare i contributi minori, appare fondamentale una graduazione delle deduzioni fiscali mirata allo scopo. Le soluzioni adottate in Canada e in Germania appaiono come si è detto le più significative. E' appena il caso di aggiungere che misure del genere diventerebbero cruciali nel quadro di una riforma che cercasse di spostare gradualmente parte dell'onere del finanziamento dei partiti dallo Stato alla società, senza per questo determinare una mercatizzazione della politica.

4) La scelta di potenziare il finanziamento dell'attività politica tramite l'erogazione di servizi può rivelarsi molto significativa. In questo modo, si può tentare, come è stato fatto nel Regno Unito con la legge del 2000, di dirottare parte del finanziamento pubblico verso lo svolgimento di ricerche e progetti utili ad arricchire il ruolo strategico dei partiti, anche se non a far vincere le elezioni. Ma misure simili avrebbero una portata ben maggiore,

laddove si prendesse ad esempio la legislazione britannica anche in tema di accesso ai mezzi di comunicazione in periodo elettorale. La previsione di spazi televisivi gratuiti a disposizione di partiti e candidati e il contestuale divieto di acquisto di ulteriori spazi avrebbero un enorme impatto sul sistema di finanziamento della politica in Italia, consentendo di ridurre i costi, e nello stesso tempo di svenire il clima che circonda, e continuerà a circondare, il dibattito sulla *par condicio*.