

Il salvadanaio della politica s'è rotto

di Rodolfo Brancoli

Articolo pubblicato su "Global" n. 2, aprile 2000

Italia, Giappone, Spagna, Israele, Belgio, Francia, Germania. negli ultimi dieci anni in ben pochi Paesi il sistema politico non è stato scosso da scandali connessi al finanziamento dell'attività politica, con carriere e reputazioni distrutte, meriti storici irrimediabilmente macchiati, assetti di potere sconvolti, fortune elettorali compromesse. Sembrerebbe che in qualsiasi momento dato nei Paesi democratici metà dei partiti abbiano problemi con la giustizia per finanziamenti illeciti, e metà non sappiano come fare a finanziare legalmente la propria attività. Sembrerebbe pure che, in un ragionevole arco di tempo, le posizioni tendano a invertirsi perché chi è stato colpito dalla giustizia inclinerà ad autolimitarsi incappando prontamente nello stesso ordine di difficoltà finanziarie, mentre chi aveva difficoltà sarà spesso indotto a uscirne in modo illecito. È possibile sottrarsi a questo ciclo perverso? Fino a qualche mese fa sembrava costituire un'eccezione la Germania, in cui un fortissimo intervento pubblico (poco meno di 300 miliardi di lire al l'anno), che si affianca in varie forme a quello di privati, pareva coprire in maniera adeguata il fabbisogno dei partiti, e aver ridotto la corruzione almeno a livello federale a caso sporadico. Fino al grande scandalo che ha investito la Cdu e Kohl personalmente. Apparentemente, in politica, per quanto generosi siano i finanziamenti i soldi non bastano mai. Una eccezione è sicuramente rappresentata dagli Stati Uniti, dove al contrario il finanziamento della politica - che in buona misura è finanziamento del processo elettorale per la diversa natura e struttura dei partiti rispetto all'Europa e al Giappone - è interamente privato, salvo che nella competizione presidenziale (lo Stato interviene parzialmente nelle primarie, in toto nelle elezioni generali con un "tetto" di spesa. L'erario finanzia inoltre le convenzioni che designano i candidati). Il sistema politico americano non conosce crisi di liquidità, affoga anzi nel denaro. E neppure conosce casi macroscopici di corruzione, almeno a livello federale. Tuttavia il meccanismo di finanziamento è tale da esporre l'attività legislativa e di governo a un eccesso di influenza degli interessi organizzati che concorrono, e in misura preponderante rispetto agli individui, a finanziare il processo. Vi concorrono legalmente per cui, come ripete spesso chi cerca inutilmente da anni di riformare il sistema di finanziamento, il vero scandalo è rappresentato proprio da ciò che è le norme introdotte nel 1974 per moralizzare il finanziamento delle campagne per le cariche elettive federali (Presidenza e Congresso). Insomma, il problema del finanziamento dell'attività politica è generale. Nella stessa Gran Bretagna, che ha visto episodi imbarazzanti (il caso Ecclestone in cui è incappato Blair nel 1997) ma non casi importanti di corruzione, e in cui le spese per l'attività politica e le campagne elettorali sono relativamente modeste anche se in crescita, è stato chiesto al Committee on Standards in Public Life di mettere a fuoco la questione senza escludere la possibilità del finanziamento pubblico diretto per limitare l'influenza di ricchi sovvenzionatori la cui generosità è raramente disinteressata.

Concettualmente non è difficile definirne i termini. A ben guardare, tre sono gli ordini di problemi con cui ogni democrazia dovrebbe confrontarsi: come assicurare a partiti e candidati fondi adeguati per diffondere in competizione i propri messaggi e mobilitare gli elettori; come porre il processo politico-elettorale al riparo dalla corruzione; come evitare che, pur nella legalità, gli interessi organizzati esercitino condizionamenti eccessivi. Ed è su questa triplice esigenza che andrebbe misurata ogni soluzione, cercando quella che con maggiore approssimazione e presentando meno controindicazioni consente di soddisfarle tutte. Ma alla facilità di enunciazione corrisponde pressoché ovunque una enorme difficoltà a venire ragionevolmente a capo del problema. Pur con l'avvertenza che, realisticamente, soluzioni, "per sempre" non esistono, e che le peculiarità nazionali e di sistema e le vicende storiche in cui maturano gli interventi legislativi condizionano

sensibilmente l'approdo, se si guarda alla esperienza complessiva dei regimi democratici sembra di poter dire che c'è un solo approccio in grado di rispondere a quella molteplicità di esigenze a cui ho accennato. Ed è un approccio che prevede una qualche misura di finanziamento pubblico in un sistema misto pubblico-privato che assicuri una competitività effettiva, assieme alla indicazione di "tetti" di spesa per contenere i costi della competizione elettorale, all'interno di un effettivo meccanismo di controllo che garantisca insieme trasparenza e rispetto delle norme. Ma è un "modello" costretto a fare i conti con molti ostacoli, all'interno di una difficoltà, generalmente avvertita ovunque, ad aprire un discorso franco sui costi della politica e sui modi corretti di farvi fronte. Talvolta sono ostacoli di natura costituzionale, come negli Stati Uniti dove la Corte Suprema ha sancito che "tetti" di spesa non possono essere imposti ma solo accettati volontariamente, e dove la facilità con cui si reperiscono finanziamenti privati non rende desiderabile l'accettazione di una misura di finanziamento pubblico se questo comporta "tetti" di spesa. Talvolta gli interessi contrapposti dei partiti impediscono l'approvazione di riforme che vadano nella direzione indicata. Talvolta, al contrario, ottengono lo stesso risultato gli interessi convergenti di tutti i partiti. Poiché le leggi sono scritte e votate dai parlamentari in carica e caldegiate dai partiti esistenti, è improbabile, per esempio, l'introduzione di norme che non penalizzino chi in Parlamento aspira a entrare o partiti di nuova formazione.

Nel disegnare un sistema misto pubblico-privato, il dosaggio ideale tra i due elementi è poi fortemente condizionato da calcoli di convenienza. In quei Paesi in cui esiste una forte propensione dei privati a dar soldi a partiti e candidati, è scarsa l'inclinazione ad accettare una misura di finanziamento pubblico, anche se il sistema viene esposto ad un eccesso di influenza del "denaro interessato" e avvantaggia scandalosamente i parlamentari uscenti rispetto agli sfidanti riducendo fortemente la competitività. Al contrario, in quei Paesi in cui il cittadino a tutto pensa meno che a contribuire direttamente al finanziamento della politica, è forte la propensione dei partiti ad affidarsi pressoché esclusivamente al finanziamento pubblico, anche se questo rimuove ogni incentivo a ricercare la partecipazione dei cittadini allargando il fossato tra opinione pubblica e sistema dei partiti.

Ancora, il sistema dei controlli è quasi ovunque lacunoso e inefficace, rispecchiando la scarsa propensione dei politici a sottoporsi a norme rigorose entro meccanismi di autoregolamentazione. Così accade che il controllo di legalità della politica ricada sulla magistratura, con gli effetti traumatici che conosciamo. Peraltro, è quasi sempre a seguito di scandali per casi di corruzione che la normativa sul finanziamento della politica viene riscritta. Negli Stati Uniti il Federal Election Campaign Act del 1974 è il prodotto dello scandalo del Watergate. In Germania la riforma del 1989 segue alla scoperta dei finanziamenti illegali che il gruppo Flick aveva distribuito a pioggia. In Francia una sequenza ininterrotta di scandali ha portato a interventi legislativi nel 1988, nel 1990, e nel 1995. E in Italia l'effetto combinato di scandali e referendum con esiti fortemente condizionati dai primi ha già portato a tre leggi, nel 1993, nel 1997 e nel 1999. Con la quasi certezza che il discorso in qualche modo andrà riaperto presto, perché è improbabile che la legge del 1999 sopravviva al voto sul referendum abrogativo del 21 maggio prossimo.

Ma se l'esplosione di uno scandalo costituisce spesso la molla necessaria a mettere in moto un intervento di riforma, la stessa circostanza condiziona non poco il prodotto legislativo. Agendo sotto la pressione dell'indignazione popolare, si tappa la falla evidenziata dallo scandalo ma spesso senza ben riflettere sulle implicazioni delle nuove norme, cosicché ben presto ci sarà un'altra falla daappare. Così è avvenuto in Francia. Oppure, sempre per reazione a uno scandalo, si configurerà una legislazione che virando in direzione opposta eccede al punto da creare problemi di costituzionalità. Fino a rendere necessaria in tempi brevi una nuova legge, essendo intervenuta la Corte Costituzionale a cassare alcune norme della legge in precedenza approvata. È il caso della Germania, costretta nel 1994 a rimettere mano alla riforma del 1989, dopo la bocciatura della Corte nel 1992. Ma almeno, in questo caso, il legislatore ha messo a frutto il lavoro di una commissione indipendente, accogliendone gran parte dei suggerimenti. Più spesso si agisce invece in modo

estemporaneo, per rispondere alle richieste pressanti di un sistema partitico in affanno per mancanza di fondi. Insomma, le stesse circostanze che determinano la pressione per un intervento di riforma, in assenza della quale prevale nel legislatore l'interesse a salvaguardare i meccanismi di finanziamento esistenti, determinano anche condizioni che rendono assai difficile confrontarsi razionalmente con quella triplice esigenza di cui abbiamo parlato in precedenza. La vicenda italiana rappresenta a questo riguardo un caso esemplare di come non si dovrebbe affrontare il problema del finanziamento della politica. Ci si muove infatti tra la demagogia di chi sembra voler negare l'esigenza stessa di un finanziamento del sistema, l'ipocrisia di chi rivendicando l'insostituibilità dei partiti e delle classi politiche, evita accuratamente ogni valutazione del rendimento dello specifico regime democratico che quelle specifiche classi politiche hanno costruito e fatto funzionare, la scarsissima propensione dei privati a finanziare direttamente con donazioni l'attività del partito per cui pure votano, e allo stesso tempo l'avversione popolare al finanziamento pubblico in tutte le forme sin qui escogitate. Escogitate, va detto, da un legislatore che ha come referente i segretari amministrativi dei partiti piuttosto che i cittadini, e come preoccupazione principale quella di garantire entrate certe e abbondanti piuttosto che la qualità complessiva del sistema democratico di cui il modo in cui viene finanziata la politica è elemento di tutto rilievo. E di un legislatore che, persino intervenendo su una materia che tanto gli sta a cuore, si segnala per la pessima qualità tecnica del prodotto legislativo, tra scadenze irrealistiche, dimenticanze non scusabili, norme inapplicabili o dalle conseguenze non volute eppure non valutate per tempo... Nel 1993, avendo Mani pulite eliminato il canale dei finanziamenti illeciti, e il referendum abrogativo approvato a furor di popolo eliminato il canale del finanziamento pubblico per l'attività ordinaria, il Parlamento approvò in extremis una legge (n. 515/93) che, oltre a introdurre per la prima volta "tetti" per le spese elettorali di partiti e candidati, e obblighi di rendicontazione da sottoporre al vaglio di un collegio apposito della Corte dei Conti, aumentò sensibilmente i rimborsi elettorali che il referendum abrogativo non aveva toccato. Complessivamente, tra elezioni politiche, regionali ed europee, i partiti si sarebbero spartiti circa 200 miliardi. In effetti fu un modo di garantire una misura surrettizia di finanziamento per l'attività ordinaria, perché tutti i partiti spesero nelle consultazioni del biennio 1994 - 1996 considerevolmente meno di quanto incassarono attraverso i rimborsi, usando la somma in eccedenza appunto per l'attività ordinaria.

Per esempio, nelle elezioni politiche del 1996 tutti i partiti spesero in complesso poco più di 34 miliardi, incassando rimborsi per 91 miliardi come la legge prevedeva.

Tuttavia non bastava, si era trattato - e così venne inteso dai partiti - solo di un intervento tampone. Per un verso i partiti eredi del Pci, della Dc e del Psi dovevano farsi carico dell'ingente indebitamento accumulato negli anni precedenti, e trovavano difficoltà insormontabili semplicemente a pagare gli interessi, per non dire a ridurre i debiti. Per un altro verso anche i partiti di nuova formazione, come la Lega e Forza Italia, vennero a trovarsi immediatamente con bilanci in passivo, e a confrontarsi con la cronica incapacità del sistema ad autofinanziarsi attraverso i contributi volontari. Inoltre quel meccanismo di finanziamento sembrava introdurre un incentivo perverso a elezioni frequenti semplicemente per finanziare l'attività dei partiti. Occorreva pensare a qualcosa d'altro, individuando un meccanismo che non si ponesse platealmente in contraddizione con l'esito del referendum. Il meccanismo individuato con la legge approvata pressoché all'unanimità all'inizio del 1997 (n. 2/97) chiedeva ai cittadini di destinare al momento della denuncia dei redditi il 4 per 1000 del proprio reddito ad un fondo da ripartire fra i partiti, offrendo allo stesso tempo la possibilità in alternativa o in aggiunta di finanziare il partito preferito con un contributo tra le 500 mila lire e i 50 milioni, detraibile dalla imposta lorda nella misura del 19 per cento. La legge indicava un "tetto" annuale di 110 miliardi, per cui comunque i partiti non avrebbero incassato di più, mentre implicito nello spirito e nell'impianto della norma era il fatto che i partiti avrebbero potuto incassare di meno, dovendo quindi i partiti dimensionare le loro uscite sulla base delle scelte dei cittadini. Infatti per la prima volta sarebbero stati i cittadini e non i partiti a determinare l'ammontare del finanziamento pubblico ripartibile annualmente, e questo elemento di

volontarietà consentì ai proponenti di sostenere che la legge non si poneva in contraddizione con l'esito del referendum.

Il meccanismo è simile, e allo stesso tempo diverso, da quello dell'8 per 1000 con cui fra l'altro si finanziano le Chiese. Mentre in questo caso infatti è già stabilita per legge la quota dei redditi complessivi Irpef da destinare a iniziative di carattere sociale e umanitario, ma i contribuenti possono determinarne la destinazione, per il finanziamento della politica avviene il contrario: sono i contribuenti a determinare l'ammontare del fondo, mentre non determinano la destinazione delle somme, che vengono ripartite proporzionalmente tra i partiti presenti in Parlamento. L'impossibilità di una destinazione mirata del 4 per 1000 da parte del contribuente, chiamato a contribuire al finanziamento indifferenziato del sistema nel suo complesso, è stata forse la critica maggiore rivolta alla legge. Si può tuttavia ricordare che è esattamente lo stesso meccanismo, basato sul presupposto della piena legittimità democratica di tutti i destinatari del finanziamento, in vigore negli Stati Uniti per il finanziamento pubblico delle campagne per le elezioni presidenziali. Ma lo spirito della legge venne immediatamente violato mentre emersero subito, una serie di inescusabili imprevidenze del legislatore. Lo spirito venne violato in due modi. Innanzitutto, mentre la legge prevedeva a regime che i candidati per Camera e Senato al momento della accettazione della candidatura dichiarassero il movimento o partito politico di riferimento, per procedere su questa base alla successiva ripartizione dei fondi, in sede di prima applicazione in corso di legislatura la stessa dichiarazione venne richiesta ai deputati e ai senatori, ma senza stabilire il requisito della esistenza del partito al momento delle elezioni politiche del 1996 come condizione per l'erogazione. Così ben 27 parlamentari si inventarono un proprio partito ("one man, one party") per incamerare finanziamenti, contribuendo all'immediato discredito della nuova normativa. Inoltre, avendo approvato un meccanismo che faceva della volontarietà delle scelte dei cittadini il suo segno caratteristico e l'elemento di novità rispetto al referendum, i partiti provvidero subito ad attribuirsi e spartirsi 160 miliardi come una tantum, finanziamento evidentemente sganciato da ogni elemento di volontarietà.

Gli estensori della legge, d'altra parte, si erano semplicemente scordati di informarsi sul funzionamento concreto del meccanismo dell'8 per 1000, il quale procede sulla base di anticipi annuali con conguagli a cinque anni di distanza. E questo perché l'amministrazione del Fisco ha bisogno di quell'arco di tempo per definire le posizioni dei contribuenti. Nel 1999, per esempio, risultava definito il contributo del 1994 sulla base delle denunce dei redditi del 1995. Eppure la legge pretendeva che il ministero delle Finanze comunicasse i dati relativi al 4 per 1000 entro il 30 novembre di ogni anno, cioè ad appena sette mesi dalle denunce. E sulla base di questa pretesa, non prevedeva che automaticamente fossero erogati anticipi, che dunque andavano votati ogni anno con legge apposita in mezzo a inevitabili polemiche. Per completare l'opera, la nuova legge partì senza che i partiti facessero il minimo sforzo per pubblicizzarla e spiegarla ai contribuenti.

Così nel 1998, quando venne erogato un anticipo di 110 miliardi con promessa di eventuale restituzione, nessuno fu ovviamente in grado di dire quanti contribuenti si erano avvalsi del nuovo meccanismo per i redditi dell'anno precedente. Lo stesso vale per il 1999, anno in cui del resto si rinunciò a votare il nuovo anticipo, preferendo seppellire la legge approvata pressoché all'unanimità appena due anni prima e approvarne una nuova. Senza una parola di spiegazione, senza avere la pazienza di vedere se e come stava funzionando (secondo, una ricerca, Swg - Il Mondo, pubblicata dal settimanale nell'aprile del 1998, aveva quell'anno scelto di contribuire al finanziamento pubblico il 19,3 per cento dei contribuenti, per un importo di 140 miliardi, superiore dunque al "tetto" previsto di 110), e se e come potesse essere migliorata senza tradirne lo spirito (introdurre la possibilità di una destinazione mirata? Stabilire che solo una parte del fondo vada distribuita proporzionalmente ai partiti, e che il resto arrivi solo a fronte delle donazioni dei cittadini ai partiti secondo il meccanismo dei "matching funds" che esiste nel sistema tedesco di finanziamento dei partiti, e anche in quello americano di finanziamento delle primarie? Introdurre la detraibilità totale delle donazioni entro limiti da determinare?). La nuova legge (n. 157/99) ripiega sul meccanismo dei rimborsi elettorali, ma li gonfia al punto da portarli a un "monte" di circa 800 miliardi da

distribuire nel corso di una legislatura, affermando con scarsa onestà intellettuale nel primo articolo che si tratta di "rimborso in relazione alle spese elettorali", quando è evidente che non vi è alcuna relazione sia tra spese e misura dei rimborsi, sia fra scadenze elettorali ed erogazione su base annuale. In questo modo si è semplicemente introdotta nel sistema una forma surrettizia e coercitiva di finanziamento dell'attività ordinaria, senza più dover fare i conti con l'eventuale non propensione dei cittadini a dare fondi nella misura desiderata dai partiti, i quali tornano a predeterminare l'ammontare del finanziamento pubblico proprio come avveniva con la legge abolita dal referendum del 1993.

Non solo, la soglia minima per accedere ai finanziamenti è stata abbassata dal tre per cento dei voti all'uno per cento, incoraggiando l'ulteriore frazionamento del sistema. Mentre, per non cadere nell'assurdo di "rimborsare" spese illegali, si è alzato a 80 miliardi (dai 20 previsti dalla legge 515/93) il "tetto" massimo della spesa elettorale consentito a ciascun partito, con ciò rendendo inutile una misura che sulla spinta di Mani pulite aveva contribuito a calmierare le spese.

Peraltro l'assurdo di "rimborsare" spese illegali si verificherà con le elezioni regionali, perché al gonfiamento dei rimborsi non ha fatto seguito per una dimenticanza del legislatore l'innalzamento del "tetto". Né è questa la sola dimenticanza, a conferma del modo improvvisato con cui si tende a legiferare, specie in questa materia. Nelle elezioni regionali vige infatti per i candidati un "tetto" di spesa di 60 milioni, probabilmente adeguato per chi corre per un posto di consigliere, ma chiaramente inadeguato per chi si candida alla presidenza e deve fare campagna nell'intera regione. Ma quando è stata introdotta l'elezione diretta del presidente, a nessuno è venuto in mente di intervenire su questo aspetto.

Ogni volta che il Parlamento interviene in materia di finanziamenti, si promettono controlli severi sui bilanci dei partiti e massima trasparenza nella rendicontazione delle entrate e delle uscite, ordinarie ed elettorali. Sulle prime dovrebbe vigilare il Parlamento stesso, sulle seconde la Corte dei Conti. Ma il presidente della Corte dei Conti, Francesco Semia, nel febbraio 2000 ha affermato che i controlli sui finanziamenti dei partiti sono in Italia del tutto inadeguati, e questo "è molto inquietante ed alimenta inoltre un legittimo sospetto, in quanto nell'ambito di questa materia non esiste un organismo autonomo di revisione". Per quanto riguarda poi le spese elettorali, controllate appunto dalla Corte, "esistono alcune maglie attraverso le quali si può sfuggire ai controlli, come abbiamo più volte segnalato". E ha rivelato che un partito non ha addirittura presentato i rendiconti al Collegio di revisione, preferendo pagare una sanzione volontaria di qualche decina di milioni di lire.

La documentazione è pervenuta al Parlamento, gli organi di revisione parlamentari hanno dato via libera ai rendiconti, e il partito in questione ha ottenuto i contributi "e tutto è finito lì. Se questo sistema si allarga, noi non avremo altro da fare che recarci dai presidenti delle Camere e dire che la Corte dei Conti non vuole più fare questi controlli, che sono soltanto formali e comunque tali soltanto sulla carta. In questa situazione sarà meglio che la magistratura contabile non abbia più alcun potere di controllo".