

## **Finanziamento della politica. I stato di avanzamento.**

Bozza del 20 settembre 2004

*di Cesare Pinelli*

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

1. Il gruppo di lavoro ha convenuto che il *Position Paper* dovrebbe prospettare una riforma del sistema di finanziamento dell'attività politica (comprensiva pertanto di partiti e candidati) ispirata da tre obiettivi fondamentali:

- a) trasparenza delle modalità di finanziamento e dei relativi controlli;
- b) parità delle *chances* nella competizione elettorale;
- c) riduzione della frammentazione e incentivazione delle coalizioni.

Dal 1993 in poi, il raggiungimento di tali obiettivi è stato impedito da una contraddizione latente nel sistema. Da una parte il referendum del 1993 ha abrogato il finanziamento diretto ai gruppi parlamentari, e per essi ai partiti, dall'altra i maggiori partiti del vecchio sistema politico, e ben presto anche quelli del nuovo, hanno presentato rilevanti esposizioni debitorie. Ciò ha reso necessario il ricorso a una formula indiretta di finanziamento ai partiti come il rimborso per spese elettorali, che non era stata oggetto di abrogazione referendaria. Tale modalità di finanziamento, tanto più dopo il fallimento del tentativo della legge n. 2 del 1997 di destinare l'aliquota del quattro per mille dell'IRPEF al finanziamento dell'attività politica, si è rivelato l'asse su cui ruota il vigente sistema (leggi n. 157 del 1999 e n. 156 del 2002). 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 la frammentazione del sistema dei partiti.

A tutto questo si aggiunge un sistema di finanziamento delle spese elettorali sostenute dai candidati, tuttora regolato dalla l. n. 515 del 1993, che non risulta coordinato con quello dei rimborsi elettorali attribuiti ai gruppi, non solo per quanto riguarda la disciplina ma soprattutto per i controlli.

Il quadro che scaturisce da questi sommarî riferimenti è destinato giocoforza a frustrare il raggiungimento degli obiettivi sopra enunciati, sia quelli che dovrebbero orientare un sistema di finanziamento ben funzionante (trasparenza e parità delle *chances*), sia quello della formazione di coalizioni ben strutturate, che riguarda le condizioni generali della vita democratica. In altre parole, lasciato a se stesso, il sistema vigente in Italia continuerà a produrre “leggi di cassa” capaci solo di tamponare anno per anno i deficit dei partiti, e di apparire all’opinione pubblica quali accordi sottobanco alle spalle dei contribuenti. Aumenteranno così la disaffezione dei cittadini verso la politica e le disfunzioni della vita democratica del Paese.

Il problema dell’indebitamento dei partiti non può per questo essere ignorato o sottovalutato. Un’ipotesi del genere equivarrebbe a spostare drasticamente l’asse del sistema sul finanziamento privato, considerando i partiti alla stessa stregua di imprese che possono fallire. Un’ipotesi non solo del tutto astratta nelle nostre condizioni, ma neanche auspicabile. Prevarrebbe infatti subito “la legge del più forte” (sul piano economico), per cui la parità delle *chances* nella competizione politica si allontanerebbe definitivamente, a vantaggio dei partiti o dei leader in grado di mobilitare maggiori risorse.

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

2. Il discorso è stato fin qui condotto in termini di obiettivi e di principi, e deve ora spostarsi sugli strumenti idonei a conseguirli. Allo scopo appare utile un’indagine preliminare sui principali sistemi di finanziamento dell’attività politica adottati nelle maggiori democrazie.

Negli anni più recenti, la questione del ruolo pubblico e del finanziamento dei partiti è diventata ovunque scabrosa. In tutte le democrazie mature, evoca perlomeno una forte distanza della politica dai cittadini, se non vicende di corruzione, senza che si sia

trovata una ricetta. D'altra parte, ammesso che qualcuno riesca a trovarla, essa non funzionerebbe dappertutto allo stesso modo, poiché, al di là delle buone leggi, molto dipende dal costume, dalle culture civiche dominanti, dalla percezione sociale del ruolo dei partiti.

Non a caso, l'8 aprile 2003 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una Risoluzione che muove dalla preoccupazione per la "seria minaccia" che la corruzione riveste per la legalità, la democrazia e i diritti umani in tutte le democrazie degli Stati membri, ed enuncia delle *guidelines* cui tutti gli Stati membri dovrebbero uniformarsi, basate sulla centralità del ruolo dei partiti, su un ragionevole finanziamento pubblico, sulla trasparenza della regolazione e sulla istituzione di autorità di controllo indipendenti.

Detto questo, l'insoddisfazione per il sistema di finanziamento è in Italia particolarmente pronunciata. Nonostante la sovrabbondanza di legislazione dal 1993 in poi, abbiamo accuratamente evitato di porre le premesse di un sistema convincente: un sistema, cioè, che differenziando davvero le fonti di finanziamento e stabilendo seri controlli, riduca i rischi di oligopoli chiusi e contemperì l'eguaglianza delle posizioni di partenza con la necessità per i partiti di cercare risorse sulla base di regole di competizione valide per tutti e da tutti condivise e rispettate. Ecco perché, sebbene nessun Paese abbia trovato la panacea, un'indagine sui principali sistemi di finanziamento adottati nelle democrazie più mature (Stati Uniti, Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna) merita di essere svolta.

Essa viene di seguito articolata nei seguenti aspetti:

- 1) provenienza del finanziamento (pubblica/privata) e relativa regolazione;
- 2) destinatari del finanziamento (partiti o gruppi parlamentari, candidati, comitati promotori di referendum e movimenti politici, nonché, all'interno del primo gruppo, contributi all'editoria di partito e a fondazioni);
- 3) natura delle sovvenzioni (denaro/servizi, compresa la propaganda televisiva, la comunicazione istituzionale, INTERNET);
- 4) forme e autorità di controllo.

2.1. In nessun Paese il finanziamento è solo pubblico o solo privato. Le differenze fra i vari sistemi consistono piuttosto nella prevalenza dell'uno o dell'altro, di ordine quantitativo o desumibile dall'ampiezza e dall'intensità della relativa disciplina. Sulla

base di questi indici, si può dire che mentre negli Stati Uniti il finanziamento privato è di gran lunga prevalente, e in Gran Bretagna pure è prevalente anche se rigidamente condizionato, nei Paesi dell'Europa continentale prevale il finanziamento pubblico, essenzialmente sotto forma di rimborso alle spese elettorali sostenute (da partiti e/o candidati, nei termini che si diranno).

- Negli **Stati Uniti**, il finanziamento delle elezioni presidenziali, tanto per le primarie quanto per le elezioni generali, può essere “pubblico-volontario”. 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*, che 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. Ma possono anche rinunciare a tale modalità, e di fatto, di regola, vi rinunciano, così potendo ricorrere a finanziamenti privati senza limiti.

Quanto ai finanziamenti privati (ai candidati alle elezioni per il Congresso, e alle presidenziali nel caso di opzione per esso), il regime dei limiti è imposto non ai candidati ma ai donatori (individui, comitati nazionali, statali e locali dei partiti e *Political Action Committees*) secondo tetti aggiornati ogni due anni dalla FEC sulla base del costo della vita. Tali contributi non sono detraibili a fini fiscali.

- In **Gran Bretagna**, il finanziamento pubblico (per un ammontare inizialmente limitato ma in crescita costante) 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 in forma di servizi (v. *infra*), ed è comunque 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). Per i partiti, le donazioni sono ammesse (tranne quelle anonime), ma 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.

- In **Germania**, il finanziamento pubblico dei partiti è ancorato sia alle spese sostenute dai partiti nelle consultazioni elettorali (precisamente 0,70 euro ogni anno per ogni voto di lista, purché il partito abbia ottenuto un minimo di voti, variabili a seconda delle consultazioni), sia all'ammontare delle donazioni private da essi ricevute (precisamente 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). I limiti massimi al finanziamento pubblico sono sia relativi a ciascun partito (non possono eccedere le rispettive entrate complessive annue), sia assoluti (non possono complessivamente superare una soglia massima annuale, attualmente di 133 milioni di euro).

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 non solo alle autorità o imprese pubbliche e a persone giuridiche, ma in ogni caso in cui dalla loro erogazione si attenda un beneficio economico o politico. Le donazioni, le iscrizioni ai partiti e i contributi ai candidati alle elezioni delle persone fisiche sono deducibili a fini fiscali.

- In **Francia** il finanziamento pubblico si basa su rimborsi delle spese elettorali di partiti e candidati e su sovvenzioni indirette.

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

Per quanto riguarda il primo tipo di rimborso (effettivo), esso avviene dopo il deposito dei conti delle campagne ed è subordinato all'avvenuto ottenimento del 5% dei voti per le elezioni legislative, presidenziali, locali ed europee. Per quanto riguarda il secondo, esso è previsto per le elezioni legislative e locali, comprese quelle regionali (nell'ambito della riforma delle autonomie locali avvenuta nel 2003) sul presupposto dell'avvenuto ottenimento del 5% dei voti ed è calcolata in percentuale sul plafond concernente le spese elettorali. Tale percentuale è stata gradualmente elevata nel corso degli anni in correlazione ad un abbassamento del tetto concernente le entrate dei candidati (attualmente il 50% del tetto stabilito per le spese della campagna, ma comunque

calcolato sull'ammontare effettivo delle spese evidenziate nei conti presentati, qualora esso sia inferiore. Per quanto riguarda le elezioni presidenziali è previsto l'anticipo di 153.000 euro ai candidati che si presentano al primo turno, laddove una volta espletate le operazioni elettorali il rimborso definitivo è fissato nel 20% del plafond di spesa massimo previsto per ciascun candidato e nel 50% per chi abbia avuto almeno il 5% dei suffragi al primo turno.

Il finanziamento pubblico dei **partiti**, a parte le sovvenzioni indirette, è a sua volta suddiviso in due tranche

- a) la prima è proporzionale al numero dei voti ottenuto al primo turno delle ultime elezioni legislative. La condizione per accedere al finanziamento è quella di presentare dei candidati che abbiano ottenuto ciascuno almeno l'1% dei voti espressi in almeno cinquanta circoscrizioni;
- b) la seconda è proporzionale al numero dei parlamentari, a condizione di avere i requisiti previsti per accedere alla prima frazione;

Per quanto riguarda il primo criterio esso nel 1993 prevedeva solo l'avvenuta presentazione di cinquanta candidati al primo turno in altrettante circoscrizioni, senza una soglia minima di voti. per accedere a tale finanziamento. Tale soglia nella normativa precedente era stata prevista nel 5% ma il Consiglio Costituzionale aveva dichiarato incostituzionale tale percentuale in quanto troppo elevata in ordine alla necessità di far accedere al finanziamento anche realtà politiche emergenti o minoritarie ( C.C., dec. n. 89-271 DC del gennaio 1990). Nel 2003 è stata reintrodotta la soglia dell'1%, che se restringe la soglia di accesso, è stata tuttavia considerata in grado di garantire ancora una platea abbastanza ampia di soggetti politici.

L'unica restrizione è costituita dalla sottrazione dalla quota riferibile a ciascun partito dei suffragi ottenuti dai candidati che siano stati successivamente dichiarati ineleggibili per violazioni delle norme in tema di contabilità delle campagne elettorali.

L'altra quota di finanziamento viene ripartita in proporzione al numero di parlamentari riferibili a ciascun partito. Tale numero viene ottenuto sulla base di dichiarazioni di appartenenza rese dai parlamentari all'apertura della sessione ordinaria. Tale dichiarazione non deve necessariamente riferirsi al proprio gruppo parlamentare di appartenenza, ma il partito a cui è diretta, deve avere avuto accesso alla prima quota di finanziamento.

Da rilevare infine l'esistenza di una forma di finanziamento pubblico a formazioni politiche che non abbiano fruito della tipologia di sussidi sopra ricostruiti. In tal caso il finanziamento stabilito forfetariamente in 2milioni di franchi, presuppone che il partito abbia ricevuto almeno un milione di franchi in donazioni da parte di almeno diecimila persone di cui cinquecento siano titolari di cariche elettive. Tale forma di sussidio appare interessante in quanto riguarda forme di aggregazione po-

litica che non presentano candidati alle elezioni (e per le quali, secondo certi criteri, potrebbe non essere applicabile l'etichetta di partito), ma che peraltro potrebbero farsi coagulatori di opinioni politiche in occasione di forme di espressione di democrazia diretta come ad esempio il referendum (L. n. 95-65 del 1995, art. 3).

Il finanziamento **privato** è ammesso per i candidati ed i partiti, venendo altresì sottoposto ad una serie di limitazioni.

Per quanto riguarda i **candidati** a disciplina si concentra in primo luogo sul problema delle donazioni effettuate da parte delle persone fisiche e giuridiche.

In linea generale, nell'ambito delle elezioni legislative, è stabilito che:

- a) le donazioni superiori a 150 euro devono essere effettuate mediante assegno;
- b) se un candidato riceve in donazioni una cifra pari o superiore a 15.000 euro, occorre verificare che tale cifra non sia superiore al 20 % del plafond di spesa che riguarda il candidato stesso;
- 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 (art. 200 bis del Codice Generale delle Imposte).

Nel contesto ora tracciato spicca una norma che qualifica in modo specifico la normativa francese e che concerne la scelta di vietare puramente e semplicemente alle persone giuridiche di effettuare donazioni ai candidati. Tale scelta, che si sarebbe voluto introdurre sin dal 1993, ha peraltro sollevato un ampio dibattito, i cui termini sono facilmente individuabili

I candidati sono poi limitati nella loro capacità di spesa nelle campagne elettorali, mediante un regime di limitazione delle spese verso l'alto (*plafond*) che nel corso degli anni ha subito sia nell'ambito delle elezioni legislative, che di quelle presidenziali un graduale abbassamento, per poi tornare ad alzarsi di recente.

Nel momento attuale per le elezioni presidenziali il limite per candidato 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 esso è di 38.000 euro per ciascun candidato, maggiorato di 0,15 euro per ciascun abitante della circoscrizione elettorale. La somma ottenuta va poi, a seguito di una modifica della disciplina intervenuta nel 2002, aggiornata in aumento attraverso la sua moltiplicazione per un coefficiente pari ad 1,12. Per le elezioni regionali, il plafond è fissato per le liste in apposite tabelle riferire alle varie Regioni. Per le elezioni europee il tetto di spesa è di 8,5 mil. di euro per ciascuna lista.

La legge ha inoltre previsto i parametri per individuare la nozione di "spesa elettorale" stabilendo

un criterio temporale (sono spese elettorali quelle effettuate a partire da un anno prima delle elezioni e uno contenutistico (sono spese elettorali quelle assunte o effettuate “ in vista dell’elezione ” anche da persone diverse dal candidato, e sulla base di un accordo con il medesimo.

Un’ultima serie di regole in materia di campagne elettorali concerne la trasparenza contabile.

Tali obblighi, che riguardano ogni tipo di campagna elettorale, escluse quelle per il Senato e le elezioni municipali e cantonali in ambiti con meno di 9 mila abitanti, si articolano secondo tre direttrici fondamentali: *a)* la presenza di un mandatario per ciascun candidato; *b)* la necessità di far passare la gestione nel contesto di un unico conto bancario o postale; *c)* l’obbligo di depositare il rendiconto alla fine della campagna elettorale.

Particolare interesse presenta il rendiconto indicato sub *c)*, che depositato presso la Prefettura, viene verificato da una autorità amministrativa (ritenuta dal Consiglio costituzionale non indipendente: la Commissione Nazionale dei conti delle campagne e dei finanziamenti politici. Tale Commissione rileva le irregolarità di tenuta dei rendiconti ivi compresa la mancata presentazione) ma non ha poteri di irrogazione diretta delle sanzioni previste in tali casi. Essa può adire a tale proposito il giudice elettorale competente (Consiglio costituzionale, Consiglio di Stato, Tribunali amministrativi).

Per quanto riguarda il finanziamento privato ai **partiti**, la regolamentazione procede in ordine alle donazioni ed alle quote versate dagli aderenti al partito a titolo di quota di iscrizione (c.d. *cotisations*).

Per quanto riguarda le donazioni, analogamente a quanto avviene per i candidati, esse possono pervenire solo da persone fisiche e sono fiscalmente deducibili (a tale stregua lo Stato incentiva una risorsa tipicamente endogena, ma sopportando un costo). Ciascun donatore non può superare il tetto di 50mila 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, secondo una prassi seguita dall’amministrazione finanziaria francese, nella stessa misura delle donazioni.



- In **Spagna** il finanziamento pubblico ai partiti si articola in: rimborsi per le spese elettorali, sovvenzioni ai gruppi parlamentari delle *Cortes*, del Senato e delle Comunità autonome, 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*: più precisamente l'assegnazione preventiva (acconto, nella misura del 90%) 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 in quelle circoscrizioni in cui non si sia raggiunto il 3% dei voti validi.

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.

2.2. Già 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 possono esserlo anche i candidati alle elezioni); radicamento dei partiti di iscritti nei singoli contesti nazionali: ad esempio, in costanza di sistema elettorale uninominale negli USA e in Gran Bretagna), il finanziamento dei partiti è previsto solo nel secondo caso.

Il caso statunitense, dove il finanziamento pubblico è previsto per le sole elezioni presidenziali e in alternativa a quello privato, che essendo privo di tetti, viene di regola preferito dai candidati, riveste scarso interesse ai nostri fini.

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 poiché, come si è detto, nel primo il finanziamento pubblico dei partiti è modesto e poco assimilabile ai nostri criteri e costumi (il finanziamento dei soli gruppi di opposizione non rientra certo fra le soluzioni immaginabili in Italia), il solo regime di finanziamento su cui vale la pena di indagare appare 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 questo è 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, come si è visto, 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 un 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.

2.3. Il problema della natura delle sovvenzioni (denaro/servizi) non è tanto di tipo quantitativo quanto qualitativo. Un po' dappertutto il finanziamento non è erogato esclusivamente in denaro ma anche, per una parte di regola molto minore, in servizi. Nell'ambito di questa tendenza, allo stato abbastanza inevitabile, ciò che conta è la qualità dei servizi resi dai 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, scoraggerebbe 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, con contestuale divieto di pubblicità;
- 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;
- b) finanziamento dei consiglieri speciali.

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.

2.4. A differenza degli altri aspetti toccati, l'approccio alla questione dei controlli di regola non dipende dal sistema elettorale o dal tipo di radicamento dei partiti.

- 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 **Gran Bretagna**, una legge del 2000 ha istituito una Commissione elettorale con 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 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.

- In **Francia**, il controllo sull'osservanza di tutte le disposizioni relative al finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali è attribuito alla *Commission Nationale des Comptes de campagne et des financements politiques*, che originariamente era un'autorità amministrativa ed è stata poi trasformata in autorità indipendente. E' 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 sotto il controllo del giudice elettorale (che è il giudice amministrativo per le elezioni amministrative e il giudice costituzionale per le elezioni legislative). 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. Per

quanto riguarda gli eletti all'Assemblea Nazionale, essi 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 alla Corte dei conti. Entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, i partiti che abbiano ricevuto sovvenzioni statali devono presentare alla Corte 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 ricavarci dalla loro incompletezza, e informa al riguardo una Commissione bicamerale appositamente istituita.