

Appunto sulle misure relative al finanziamento dell'attività politica alla luce della riforma elettorale

*(Nota di Cesare Pinelli per il gruppo di Astrid su
La normativa di contorno della riforma elettorale)*

15 gennaio 2007

Nel gennaio 2005 veniva pubblicato sul sito ASTRID un paper di 35 pagine intitolato “Per una riforma del finanziamento della politica”, che ripercorreva l’evoluzione della legislazione italiana e passava in rassegna i dati salienti delle esperienze maturate al riguardo nelle maggiori democrazie al fine di pervenire a una proposta di riforma. Al riguardo il paper teneva anche conto della legislazione per il rinnovo della Camera e del Senato, che all’epoca consisteva per ambedue i rami del Parlamento in un sistema elettorale maggioritario uninominale a un turno per l’assegnazione del 75% dei seggi e in un sistema proporzionale con scrutinio di lista per l’assegnazione dei seggi restanti.

La l. 250 del 2005 ha come è noto modificato il sistema elettorale vigente, prevedendo un ritorno alla formula proporzionale accompagnata da un premio di maggioranza. Poiché anche le proposte di riforma in discussione alla Camera e la stessa normativa che scaturirebbe dal referendum elettorale mantengono il sistema proporzionale, si ritiene necessario ritornare sul documento ASTRID sul finanziamento della politica in modo da adeguarlo al passaggio al sistema proporzionale. Allo scopo, si riportano di seguito le conclusioni del documento:

“I contenuti essenziali della riforma possono a questo punto sintetizzarsi come segue:

- a) a regime, il rapporto tra fonti pubbliche e private dovrebbe tendere, ad assicurare una pari compartecipazione dello Stato e dei privati (comprensivi degli iscritti a partiti e coalizioni) attraverso il già ricordato sistema dei *matching funds*, col quale l’ammontare dei rimborsi per spese elettorali varia in ragione delle risorse liberamente raccolte da partiti e coalizioni.
- b) inizialmente, tale sistema dovrebbe aggiungersi a quello dei rimborsi così come oggi previsto, non sostituirlo. In prospettiva, il finanziamento (privato e, conseguentemente, pubblico) raccolto con i *matching funds* dovrebbe servire in misura progressivamente maggiore a rimborsare i partiti per le spese elettorali sostenute, e sempre meno a risanare i loro passivi. Una volta ripianati definitivamente i deficit attuali, si potrà immaginare una

misura contro il ricorso all'indebitamento, come la riduzione o l'eliminazione del rimborso ove l'indebitamento superi una certa soglia.

- c) il finanziamento pubblico dovrebbe essere ripartito fra partiti e candidati nei collegi uninominali, lasciando liberi i partiti di finanziare i candidati, e fissando tetti di spesa complessivi per le campagne elettorali, in modo da ridurre i rischi di sperequazione.
- d) la ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali dovrebbe avvenire, alla Camera, fra i partiti che abbiano raggiunto la soglia del 4% su scala nazionale nella parte proporzionale, e al Senato, fra i partiti che abbiano raggiunto la soglia del 5% su scala regionale. Il candidato non collegato a partiti ha diritto al rimborso se sia risultato eletto o abbia raggiunto il 15% dei voti. Tali requisiti corrispondono in parte a quelli previsti dalla l.n. 515 del 1993 (che prevedeva, in alternativa, il diritto al rimborso per il partito che avesse un candidato eletto nei collegi uninominali), e che nella normativa successiva sono stati 'rilassati' fino ad ammettere al rimborso il partito che avesse raggiunto l'1% dei voti. La legge del '93 faceva tendenzialmente corrispondere il requisito di accesso ai rimborsi col criterio di traduzione di voti in seggi: è una logica che merita di essere ripristinata, e portata anzi alle sue conseguenze più rigorose.
- e) i contributi privati ai partiti dovrebbero essere incoraggiati in misura diversa a seconda della loro entità: più piccolo è il contributo, maggiore la deduzione fiscale. Questa misura può essere accompagnata dalla reintroduzione del sistema del quattro per mille dell'IRPEF previsto dalla l.n. 2 del 1997, con la differenza che il contribuente, ove intenda avvalersi di questa facoltà, dovrebbe indicare la coalizione a favore della quale destinare il contributo.
- f) il trattamento fiscale dei contributi privati destinati a fondazioni e ad associazioni di ricerca legate ai partiti e alle coalizioni dovrebbe essere tale da prevedere incentivi maggiori di quelli previsti dalla normativa vigente; nello stesso tempo, l'accesso a tali agevolazioni dovrebbe essere riservato alle fondazioni e alle associazioni di ricerca che rientrino nei requisiti indicati dall'autorità indicata al successivo punto i), per evitare facili elusioni del dettato normativo.
- g) la vigente normativa recante sovvenzioni all'attività politica diverse dai rimborsi elettorali e agevolazioni ai partiti (comprese l'editoria e i fondi destinati alla comunicazione istituzionale di cui alla l.n. 150 del 2000) dovrebbe essere riordinata dopo aver distinto le sovvenzioni e agevolazioni che possano considerarsi effettivi servizi per l'attività politica, da mantenere e anzi da potenziare, da quelle che invece non lo sono, e che vanno invece eliminate. La voce servizi potrebbe essere potenziata attraverso la previsione di sovvenzioni destinate a finanziare progetti e ricerche utili a potenziare le strategie dei partiti e delle

coalizioni. Il controllo sull'effettiva destinazione di tali fondi dovrebbe essere affidato all'autorità di seguito proposta al punto i), anche al fine di evitare che il finanziamento per progetti e ricerche venga dirottato verso i partiti.

- h) la riforma potrebbe costituire un'occasione propizia per affrontare il tema dell'accesso ai media in occasione delle campagne elettorali anche dal lato dei costi sostenuti da partiti e candidati anziché dalla sola prospettiva dell'informazione radiotelevisiva. Seguendo l'esempio britannico, gli spazi sui media per l'informazione ai cittadini in vista delle elezioni vanno considerati un servizio pubblico, e perciò limitati e resi gratuiti su tutte le reti concessionarie; ulteriori spazi a pagamento dovrebbero essere vietati.
- i) a differenza di quanto previsto attualmente, i controlli sulle spese elettorali dovrebbero essere attribuiti a un'unica autorità, in modo da consentire un controllo sinottico su tutte le spese, indipendentemente dal fatto che siano sostenute da partiti o da candidati. L'autorità dovrebbe essere centrale, non regionale (come gli attuali Collegi di garanzia elettorale), presieduta dal Presidente della Corte di Cassazione o da un suo delegato scelto fra Presidenti di sezione, e composta da altri otto membri, quattro dei quali scelti fra magistrati (due magistrati ordinari e due della Corte dei conti), e quattro iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o tra professori universitari in materie giuridiche o economiche. Il modello ricalca in parte quello della l.n. 515 del 1993, includendo due giudici della Corte dei conti, per mettere insieme le professionalità oggi distinte fra il Collegio regionale di garanzia elettorale e il collegio della Corte dei conti, e quindi i compiti assegnati a tali organi. In alternativa, si può immaginare l'istituzione di un'Autorità indipendente, come previsto nel sistema statunitense. L'essenziale è che siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità dei membri del collegio.
- j) Le funzioni attribuite all'autorità dovrebbero consistere nel riscontro di conformità alla legge delle spese sostenute da partiti e candidati e di regolarità della relativa documentazione, nell'eventuale irrogazione di sanzioni sulla falsariga di quanto prevede la vigente normativa, nonché nelle attività di controllo indicate alle lettere f) e g). Al fine di un efficace svolgimento di tali funzioni, l'autorità dovrebbe essere dotata di congrui strumenti ispettivi. L'autorità dovrebbe altresì riferire direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati dell'attività di controllo sulle spese elettorali sostenute in occasione del rinnovo dei due rami del Parlamento.”

A risentire della legislazione elettorale ora abrogata sono i punti c) e d).

In particolare, deve comunque essere rivista la proposta di ripartizione del finanziamento pubblico tra partiti e candidati nei collegi uninominali. Infatti, anche se passasse una riforma volta a prevedere l'assegnazione di metà dei seggi in collegi uninominali, essa non comporterebbe per ciò stesso una formula maggioritaria, ma si porrebbe sulla falsariga del modello tedesco, dove non a caso i destinatari del finanziamento per l'attività politica sono sempre i partiti, anche se i seggi del Bundestag sono per metà assegnati in collegi uninominali. Si ritiene inoltre opportuno precisare che i partiti destinatari del finanziamento dovrebbero essere solo quelli che abbiano ottenuto seggi in Parlamento. Da questo punto di vista, la misura si combina con la riforma dei regolamenti parlamentari volta a prevedere la corrispondenza dei gruppi parlamentari alle liste elettorali. Il punto c) dovrebbe essere pertanto rivisto come segue:

c) il rimborso per le spese elettorali dovrebbe essere ripartito fra i partiti che abbiano ottenuto seggi in Parlamento, fissando tetti di spesa complessivi per le campagne elettorali in modo da ridurre i rischi di sperequazione.

Il punto d), che escludeva il rimborso elettorale per i partiti sotto la soglia del 4% in sede nazionale alla Camera nella parte proporzionale (corrispondentemente alla legislazione elettorale che escludeva tali partiti dalla rappresentanza) e del 5% al Senato in sede regionale, potrebbe essere eliminato, in quanto assorbito dalla previsione del punto c), che riserva il rimborso solo ai partiti che abbiano ottenuto seggi (sul presupposto che la riforma elettorale fissi una soglia di sbarramento efficace per l'ottenimento dei seggi).