

Il finanziamento della politica nelle legislazioni delle liberaldemocrazie

di Roberto Borrello

PARTE I- CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI REGOLATIVI DELLA FINANZA POLITICA

Nelle legislazioni delle liberaldemocrazie è stata elaborata una serie di istituti, i quali tendono ad operare sull'assetto delle risorse finanziarie attinenti alla vita politica, secondo la duplice logica del condizionamento e del controllo.

Per quanto riguarda il condizionamento, esso può avvenire a sua volta secondo una duplice modalità: a) introdurre risorse di natura pubblica, e quindi esogene al sistema, per aumentare "artificialmente", in modo diretto od indiretto, le disponibilità finanziarie del settore; b) agire sulle risorse che sono presenti nel sistema, sia endogene (acquisite grazie alle autonome capacità dei soggetti politici), sia esogene (finanziamento pubblico), mediante la loro conformazione in varie modalità qualitative e quantitative.

Per quanto riguarda il controllo, la finalità è quella di garantire la piena visibilità dei flussi finanziari, al fine della possibilità di verificare che l'assetto del sistema sia quello effettivamente stabilito a livello di risorse endogene ed esogene.

Volendo operare una sintetica classificazione di tali istituti secondo le linee sopra descritte, si possono allora distinguere:

a)Istituti comportanti il condizionamento delle risorse complessivamente disponibili, mediante la loro conformazione quantitativa e qualitativa:

a.1)Misure riguardanti i candidati

a1.1)Imposizione di tetti di carattere generale alle spese sostenibili nel corso della campagna elettorale(la cui durata è predeterminata per legge);

a1.2)Imposizioni concernenti i mezzi di propaganda, le quali hanno in sé una duplice valenza in ordine all'atto di propaganda, riguardato nei suoi aspetti di manifestazione del pensiero finalizzata, con tecniche persuasive di vario genere, ad influenzare la volontà dell'elettore: a) consentire l'accesso in condizioni di parità al mezzo utilizzato, allorchè esso sia scarso in natura e quindi costoso, b) evitare, in presenza di mezzo di propaganda non particolarmente oneroso, eccessi quantitativi nel suo utilizzo che portino ad una alterazione della parità di trattamento tra i candidati.

In entrambi i casi la disciplina del mezzo (distinta come tale dal contenuto della manifestazione propagandistica, è intesa ad evitare che emerga il differente peso dei contendenti sul piano delle risorse finanziarie disponibili (a livello personale o per acquisizioni successive). L'istituto in questione possiede quindi l'attitudine ad agire (indirettamente) su risorse finanziarie preesistenti, attraverso limitazioni dell'utilizzabilità dei mezzi di propaganda astrattamente disponibili. A tale stregua abbiamo :

a.1.2.1) Obblighi di utilizzare nel contesto della campagna elettorale (predeterminata temporalmente) solo determinati tipi di mezzi di propaganda, definiti qualitativamente e quantitativamente;

a.1.2.2) Proibizione, temporalmente limitata o assoluta, dell'utilizzo di determinati mezzi di propaganda (tale ipotesi è diversa da quella precedente, in quanto resta liberamente utilizzabile ogni altro mezzo di propaganda astrattamente possibile, laddove nella precedente ipotesi, la "tipicità" dei mezzi, rende inutilizzabile ogni altro tipo di mezzo di propaganda non espressamente autorizzato;

a1.4) imposizione di tetti a finanziamenti aventi natura privata

a1.5) limitazioni, nella forma del divieto assoluto, della possibilità di ricevere donazioni da parte di determinati soggetti, sia di natura privata, (come nel caso delle società commerciali, ecc.), sia di natura pubblica. In tale ultimo caso il divieto concerne contributi erogati, al di fuori della logica del finanziamento pubblico "ufficiale", da soggetti appartenenti direttamente all'apparato pubblico o da soggetti di natura privatistica partecipati da soggetti pubblici.

a1.6) condizionamento delle donazioni private attraverso la subordinazione della loro erogabilità all'adempimento di determinate formalità (ad es. iscrizione in bilancio di somme a partire da una certa entità in poi).

a1.7) condizionamento delle donazioni private ai candidati, attraverso la rinuncia da parte dello Stato ad una parte degli introiti fiscali, mediante la previsione della deducibilità delle donazioni effettuate ai candidati stessi;

a2) Misure riguardanti i partiti

a.2.1) imposizione di tetti alle donazioni effettuate da soggetti privati;

a2.2) limitazioni di ordine soggettivo concernenti le donazioni (divieto di ricevere sovvenzioni da parte di determinati soggetti: strutture pubbliche, imprese ecc.) .

a2.3) divieti concernenti la possibilità di effettuare donazioni a candidati

b)Istituti comportanti il condizionamento delle risorse, mediante l'introduzione di risorse esogene:

b1)finanziamento pubblico ai candidati distinguibile in

b.1.1)finanziamento diretto sotto forma di rimborso spese elettorali,di tipo forfetario o effettivo,subordinato all'avvenuto conseguimento di una certo numero di voti;

b1.2)finanziamento indiretto attraverso l'accesso a mezzi di diffusione del pensiero o di comunicazione gestiti dai pubblici poteri (spazi per affissione, radiotelevisione, poste, ecc.) a tariffa agevolata od in forma gratuita ,in occasione di campagne elettorali;

b2)finanziamento pubblico ai partiti, distinguibile in

b.2.1) diretto a sua volta distinguibile, in relazione ai presupposti o all'area di attività. finanziata, in:

b2.1.1.)finanziamento accordato in base al possesso della mera soggettività civilistica, anche di ente non riconosciuto;

b2.1.2) finanziamento presupponente la personalità giuridica e, eventualmente, un certo statuto speciale in capo al partito; b2.1.3)finanziamento connesso al possesso di rappresentanza parlamentare e formalmente riferito ai gruppi;

b2.1.4)finanziamento connesso all'avvenuto conseguimento di una certa soglia percentuale di voti, inferiore a quella necessaria per ottenere dei seggi;

b2.1.5)finanziamento proporzionale alla quantità. di finanziamento di origine privata acquisita dal partito;

b2.1.6)finanziamento formalmente connesso all'espletamento di funzioni di rilievo pubblico nell'ambito elettorale (rimborso forfetario delle spese elettorali) e nell'ambito parlamentare(sussidi ai gruppi parlamentari);

b2.1.7)finanziamento riferito al partito in quanto tale e, quindi, all'intero alveo delle attività che sono tipiche di esso;

b 2.2) indiretto distinguibile in :

b2.2.1)Indennità a favore dei singoli parlamentari, con analoga messa a disposizione aggiuntiva di collaboratori, personale e mezzi

b2.2.2)Sussidi a strutture associative (fondazioni, associazioni culturali, associazioni giovanili ecc.) vicine ai partiti;

b 2.2.3.)agevolazioni attraverso la messa a disposizione ai partiti di mezzi di diffusione del pensiero o di comunicazione gestiti dai pubblici poteri (spazi per affissione, radiotelevisione, poste, ecc.) a tariffa agevolata od in forma gratuita ,in occasione di campagne elettorali o al di fuori di esse;

b 2.2.4)Sussidi ed agevolazioni fiscali alla stampa di partito;

b.2.2..5) agevolazioni fiscali effettuate direttamente ai partiti.

b3) finanziamento pubblico ad altri soggetti politici (ad es. comitati promotori di referendum, movimenti politici, associazioni politiche non legate a partiti tradizionali)

distinguibile in

b3.1 diretto, connesso in genere a determinati presupposti (ad es. il raggiungimento delle firme richieste per il referendum) ;

b3.2 indiretto, consistente nella messa a disposizione di mezzi di diffusione del pensiero o di comunicazione gestiti dai pubblici poteri (spazi per affissione, radiotelevisione, poste, ecc.) a tariffa agevolata od in forma gratuita, il tutto correlato temporalmente al periodo di attività del soggetto (campagne referendarie od elettorali, in caso di movimenti o comitati elettorali).

c) Istituti connessi alla trasparenza dei flussi finanziari imposti ai soggetti complessivamente presenti nel settore:

c1) Obblighi ai candidati di rendere nota la propria situazione patrimoniale e/o reddituale;

c2) Obblighi intesi a rendere trasparenti per i candidati i flussi finanziari connessi alla attività di propaganda (contabilità formalizzata e pubblicizzata in un certo modo, uso di mandatarie elettorali ecc.), da presentarsi entro un certo termine dalla fine delle elezioni, con connessi controlli da parte di autorità pubbliche a struttura collegiale ed indipendente e previsione di sanzioni;

c3) obblighi di trasparenza contabile imposti ai partiti con riferimento all'intero alveo della loro attività, a scadenza periodica e con analoghi controlli e sanzioni;

c4) obblighi di registrazione ed eventualmente di evidenziazione di contabilità imposti ai gruppi di pressione.

PARTE II- FORME DI FINANZIAMENTO DEI CANDIDATI NELLA VIGENTE NORMATIVA ITALIANA E PROBLEMA DEL COLLEGAMENTO TRA CONTROLLO FINANZIARIO DEL CANDIDATO E FORME DI PROPAGANDA RADIOTELEVISIVA.

1. I candidati nell'ambito delle legislazioni sulla regolazione finanziaria della vita politica possono essere destinatari sia di forme di condizionamento sia di forme di controllo specifiche

Le figure in esame -che appartengono al più vasto genus dei soggetti politici (espressione di origine politologica utilizzata in Italia dalla legge n. 28 del 2000 per evidenziare come nell'ambito della vita politica vi sono figure rilevanti diverse dai partiti, che, nonostante un ruolo di primo piano, non sono i monopolisti nel processo politico-democratico, nella fase sottostante alle istituzioni formali-

non hanno carattere permanente ma acquisiscono rilevanza soltanto nell'ambito del c.d. periodo elettorale e precisamente nel momento successivo alla convocazione dei comizi, quando sono depositati ufficialmente i nominativi dei candidati stessi (disposti in liste o singolarmente, a seconda del sistema elettorale, selezionati sia secondo norme di legge, sia secondo metodologie informali (a seconda delle scelte presenti in ciascun ordinamento)).

Va osservato, in linea generale, come un forte ruolo partitico, in correlazione a sistemi elettorali di tipo proporzionale, magari con la presenza di liste bloccate, vede usualmente l'assenza di norme di condizionamento (finanziamento e limiti di spesa) o di controllo riferiti specificamente ai candidati. In tali casi essendo il partito il vero dominus dei processi circostanti alla rappresentanza politica, è sufficiente accentrare su di esso le risorse incentivanti, nonché gli strumenti limitativi e di controllo, essendo evidente che dal livello operativo superiore esse verranno in misura più o meno ampia, per quanto occorra, trasferite ai candidati, che hanno una funzione strumentale e subordinata (il caso tedesco e spagnolo sono rilevanti in tal senso).

In contesti caratterizzati invece dalla primazia della figura del candidato, con una forte personalizzazione della contesa (come avviene negli USA), la figura partitica opera sullo sfondo e deve ricevere sussidi correlati non a funzioni permanenti e generali, ma a compiti occasionali di cooperazione a momenti del procedimento elettorale.

In contesti nei quali sistemi elettorali di tipo proporzionalistico sono stati sostituiti da meccanismi di tipo prevalentemente maggioritario (come di recente in Italia o come stabilmente in Francia), la figura del candidato nel collegio uninominale, con l'introduzione dell'elemento della personalizzazione della contesa, ha acquisito rilevanza autonoma, pur permanendo un forte ruolo partitico. Ciò comporta, o dovrebbe comportare, che il tradizionale finanziamento pubblico dei partiti, si vede affiancato da un finanziamento separato a favore dei candidati.

Va, infine, evidenziato in linea generale come se la disciplina delle risorse finanziarie, quale fattore "correttivo", finalizzato a realizzare l'equità, la trasparenza e l'efficienza della vita politica, tende alla realizzazione di una competizione leale, con una eguaglianza di opportunità per i contendenti, ciò nel caso dei candidati opera in modo diverso che rispetto ai partiti, nel senso che la finalità viene perseguita attraverso un rigido appiattimento delle diversità dei punti di partenza esistente tra i soggetti nel momento della competizione. Ci si assicura, cioè, che tutti abbiano la medesima disponibilità di mezzi finanziari, non dovendosi riflettere in tale contesa, per come si è visto, la normale disuguaglianza delle posizioni di ricchezza, propria delle società in cui esiste la libera iniziativa economica.

Ciò comporta da un lato, come si è visto, la predisposizione di "strozzature" rispetto a flussi in eccesso, sia esterni (donazioni), sia interni (derivanti da capacità patrimoniali personali) e, dall'altro, l'attribuzione di risorse aggiuntive per integrare situazioni patrimoniali carenti, sempre al fine di raggiungere una parità di situazioni.

2. In Italia il monopolio partitico nel processo politico è stato fortemente incrinato, nell'ambito della crisi di regime del 1993, sia dalla forzata uscita di scena di alcuni leader carismatici che incarnavano quel monopolio, sia dalla personalizzazione della contesa politica susseguente alla introduzione di collegi uninominali ad un turno, quali prevalenti meccanismi di trasformazione dei voti in seggi (v.le leggi 4 agosto 1993, n. 276, e 4 agosto 1993, n. 277). che introdussero, con varianti, il sistema uninominale maggioritario ad un turno per il 75 % dei seggi e la ripartizione proporzionale per il restante 25 %).

Per adeguare la legislazione a tale nuovo assetto del momento elettorale ed in particolare al ruolo di primo piano assunto dalla figura del candidato, fu adottata la legge n. 515 del 1993 che introduceva congegni regolativi concernenti il flusso reale, in uscita ed in entrata, delle finanze del candidato, dei partiti e delle altre forme di aggregazione politico-elettorale.

Al di là della normativa prevista in ordine alle spese della campagna elettorale (per la quale si rinvia ad altra scheda), per quanto riguarda l'aspetto dei flussi finanziari aggiuntivi, concernenti cioè il finanziamento pubblico diretto ed indiretto, il legislatore del 1993 legò il contributo statale all'evento elettorale, nel quale, per tradizione consolidata, si riteneva indiscutibile l'utilità dell'attività partitica, che provvedeva ad elaborazioni proficue sul piano delle candidature e delle alternative programmatiche ai fini del voto.

Nell'art.9 della legge n. 515 del 1993, si faceva riferimento al “contributo finanziario di cui alla legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni”, ribadendo che esso, nel nuovo contesto normativo, era attribuito, in relazione alle spese elettorali.

Tuttavia, mentre nell'art. 1 della legge n. 195 del 1974 si faceva riferimento ai soli partiti quali destinatari del sussidio, nella disposizione della legge n. 515 si dava atto e ci si adeguava rispetto al sopravvenuto allargamento della platea dei soggetti politici.

Ed invero, si chiariva che il contributo si ricollegava, quale presupposto giustificativo, alle “spese sostenute per i candidati nella campagna per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati” e riguardava i partiti, i movimenti, le liste o i gruppi di candidati. Si trattava quindi di un intervento pubblico premiale riguardante aggregazioni politiche che avevano assunto spese di campagna elettorale riguardanti i candidati.

Ai fini dell'individuazione degli aventi diritto al contributo, qualificato, a voler fugare ogni dubbio sul titolo, quali “rimborso”, veniva stabilito che i candidati nei collegi uninominali per la elezione della Camera dei deputati che risultassero collegati con più liste, dovevano dichiarare, all'atto della candidatura, a quale delle liste intendevano collegarsi.

Il contributo o meglio il “rimborso”, era corrisposto ripartendo tra gli aventi diritto due fondi relativi, rispettivamente, alle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. L'ammontare di ciascuno dei due fondi fu previsto, in occasione delle elezioni politiche che si svolsero immediatamente dopo, e cioè quelle del 1994, nella metà della somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.600 per il numero degli abitanti della Repubblica (e quindi non dei soli elettori) quale risultava dall'ultimo censimento generale.

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato era disciplinato nel senso della sua ripartizione tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione era ripartita tra i gruppi di candidati e i candidati non collegati ad alcun gruppo in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale. Partecipavano alla ripartizione del fondo i gruppi di candidati che avessero ottenuto almeno un candidato eletto nella regione o che avessero conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale. Partecipavano altresì alla ripartizione del fondo i candidati non collegati ad alcun gruppo che fossero risultati eletti o che avessero conseguito nel rispettivo collegio almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi.

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati era invece ripartito, in proporzione ai voti conseguiti per la attribuzione della quota di seggi da assegnare in

ragione proporzionale, tra i partiti e movimenti che avessero superato la soglia del 4 per cento dei voti validamente espressi, ovvero avessero ottenuto almeno un eletto a loro collegato nei collegi uninominali e avessero conseguito almeno il 3 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale. Sulla falsariga della legge n. 195 del 1974, era infine stabilito che tale ultimo requisito non era necessario per l'accesso al rimborso da parte dei partiti o movimenti che avessero presentato proprie liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevedeva una particolare tutela delle minoranze linguistiche.

La legge n. 515 del 1993 disponeva infine una serie di sovvenzioni aventi rilievo quali forme di finanziamento pubblico indiretto.

Tali sovvenzioni consistevano in: a) agevolazioni postali (tariffe di favore (nell'ambito delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, valida per i soli trenta giorni antecedenti al giorno delle elezioni) per l'invio di materiale elettorale per un numero massimo di copie pari al totale degli elettori iscritti nel collegio per i singoli candidati, e pari al totale degli elettori iscritti nella circoscrizione per le liste di candidati; b) agevolazioni fiscali, consistenti in aliquote al 4% per il materiale tipografico, attinente alle campagne elettorali; c) messa a disposizione di beni pubblici, in forma gratuita (locali di proprietà comunale già predisposti per conferenze e dibattiti, a favore dei partiti e dei movimenti presenti nella competizione elettorale in misura eguale tra loro).

In conclusione i candidati erano:

- a) sottoposti direttamente a forme di condizionamento concernenti le entrate e le uscite della propria campagna elettorale;
- b) i destinatari di forme di finanziamento pubblico indiretto;
- c) i destinatari di forme di finanziamento pubblico diretto con riguardo alle elezioni del Senato, nell'ipotesi di conseguimento di un seggio o del raggiungimento di almeno il 15% dei suffragi nella circoscrizione elettorale, senza che sia avvenuto il collegamento a gruppi di candidati;
- d) i presupposti oggettivi del finanziamento pubblico diretto a partiti, movimenti politici e gruppi di candidati in virtù di un avvenuto collegamento con tali entità.

3. La legge n. 157 del 1999 ha riformato il meccanismo dei finanziamenti pubblici diretti, attuati nel 1997 nella forma della devoluzione di una parte del gettito Irpef ai partiti e movimenti politici.

L'attuale meccanismo prevede la creazione di appositi fondi in occasione delle varie elezioni (secondo la logica del "rimborso spese elettorali"), stabilendo che: "La determinazione degli aventi diritto alla ripartizione dei fondi di cui all'articolo 1 della presente legge e dei criteri di riparto dei fondi medesimi è disciplinata dagli articoli 9 e 16 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e dall'articolo 6 della legge 23 febbraio 1995, n. 43" (art.2).

Tale scelta normativa conferma, in sostanza, l'attuale status del candidato che emerge come diretto destinatario di finanziamento pubblico diretto solo nel contesto delle elezioni del Senato (v. supra sub c)).

Non ha inciso su tale situazione neanche l'intervento attuato nel 2002 , che in ordine alla posizione del candidato ha soltanto modificato i limiti di spesa nella campagna elettorale concernente le elezioni locali (e riguardando, pertanto, la posizione del candidato all'interno della lista, coerentemente alla formula elettorale adottata)

4. Uno dei nodi problematici più importanti concernenti il controllo e la trasparenza dei flussi finanziari riguardanti ciascun candidato, inerisce alla necessità di coordinare le limitazioni di spesa della campagna, con la libertà di utilizzo dei mezzi di propaganda aventi costi di particolare rilevanza.

In particolare viene in considerazione la problematica degli spots a pagamento, che nella legislazione italiana sono allo stato vietati a livello nazionale e consentiti entro certi limiti a livello locale.

Sotto il vigore della legge n.515 del 1993, era previsto l'obbligo, entro trenta giorni dalla consultazione elettorale, per gli editori di quotidiani e periodici e i titolari di concessioni e di autorizzazioni per l'esercizio delle attività di diffusione radiotelevisiva di comunicare ai Presidenti delle Camere nonché al Collegio regionale di garanzia elettorale i servizi elettorali effettuati, i nominativi di coloro che vi avevano partecipato, gli spazi concessi a titolo gratuito o a tariffa ridotta, gli introiti realizzati ed i nominativi dei soggetti che avevano provveduto ai relativi pagamenti.

La legge n. 28 del 2000 ha limitato l'operatività degli spots a livello locale, ma è stata modificata a mezzo della legge 6 novembre 2003 n.313, che ha introdotto un art.11 bis che al secondo inciso del comma 3 stabilisce che un apposito Codice di Autoregolamentazione deve disciplinare “le condizioni economiche di accesso ai messaggi politici autogestiti a pagamento, stabilendo criteri di determinazione dei prezzi da parte di ogni emittente che tengano conto della normativa in materia di spese elettorali ammesse per ciascun candidato ...”.