

Nota sul finanziamento della politica

Premessa.

Questa *Nota sul finanziamento della politica* è stata predisposta in ragione dell'incarico di consulenza che il Presidente del Consiglio, ha voluto affidare al Prof. Giuliano Amato per fornire *“analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 49 della Costituzione, sul loro finanziamento nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta o indiretta, ai sindacati”*.

In tal senso, questa nota *Nota* rappresenta soltanto una parte, ancorché importante, del Rapporto finale che sarà fornito al Governo; tuttavia, si è proceduto quanto prima alla sua redazione in considerazione della scelta operata dal Parlamento di calendarizzare, innanzitutto, le modifiche alla legge 3 giugno 1999, n. 157, concernente il rimborso delle spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per consultazioni elettorali (si veda in particolare il progetto di legge, nel testo unificato delle proposte abbinate, A.C. 4826-A *“Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”*).

Dal punto di vista metodologico, considerando la natura della consulenza richiesta, questo testo esclude una trattazione ampia, puntuale e specifica di ogni singolo aspetto del finanziamento della politica nelle maggiori democrazie pluraliste, e sceglie piuttosto di focalizzare la sua attenzione sui punti salienti e caratterizzanti il regime del finanziamento nelle esperienze straniere considerate, facendo tesoro di ciò che, attraverso il metodo comparativo, possa risultare di un qualche interesse alla luce del dibattito italiano in corso attualmente in Parlamento. Inoltre, nella consapevolezza che la dimensione comunitaria costituisce una parte ormai rilevante della dimensione nazionale, questa *Nota* tiene conto, pur sinteticamente, della legislazione europea riguardo al finanziamento della politica, come noto, espressa soprattutto nel regolamento (CE) n. 2004 del 2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo.

* * *

La *Nota*, come avverrà per la parte restante del Rapporto, è stata curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia.

1. - In tutte le democrazie moderne, la disciplina del finanziamento della politica è essa stessa espressione di un modo di intendere, tra forma di Stato e di governo, il rapporto tra governanti e governati. Il finanziamento, infatti, rappresenta ed è rappresentativo non soltanto del legame che intercorre tra la contribuzione generale, derivante dalle imposte versate dai singoli cittadini, e la politica, intesa come il mezzo che il vivere civile si è dato per governarsi, ma è anche misura e parametro della concezione che quell'ordinamento ha voluto darsi nel definire il rapporto tra cittadini e istituzioni.

Alla luce di ciò, il finanziamento è quindi un tassello fondamentale all'interno del più ampio sistema politico-istituzionale e rappresenta uno degli strumenti principali che le democrazie moderne si sono date per allargare e dispiegare tutte le potenzialità e le tecniche per favorire la partecipazione e il concorso di tutti i cittadini, tanto *uti singuli* quanto collettivamente attraverso i partiti, alla determinazione delle scelte e degli indirizzi politici collettivi.

Se il finanziamento alimenta la meccanica di una democrazia, illuminando i suoi gangli vitali e le sue dinamiche di movimento, va considerato che un "cattivo finanziamento", ossia un finanziamento configurato in modo tale da consentire alla politica di non fornire le risposte e i rendiconti che è tenuta a dare per non ridursi ad emblema dell'autoreferenzialità, allontana gli eletti dagli elettori e diviene il maggiore ostacolo all'allargamento della partecipazione e al raggiungimento degli obiettivi che sono propri del sistema democratico.

In questa chiave –l'unica possibile per un rapporto realmente democratico tra cittadini e politica- il decidere di riformare il finanziamento della politica diviene quindi paradigma esso stesso per un'autoriforma sia della politica *tout court* sia degli stessi attori politici, *rectius* i partiti politici, ossia dei soggetti collettivi destinatari del finanziamento in ragione della loro insostituibile funzione nel gioco democratico.

2. - Nella consapevolezza che di questo si tratta, è utile preliminarmente aver presente che una qualche forma di finanziamento pubblico della politica esiste in ogni democrazia, in quanto esso rappresenta, in misura maggiore o minore a seconda delle specificità delle singole esperienze, la effettiva e concreta garanzia che ogni cittadino possa accedere al processo politico, in condizioni di parità secondo il principio d'uguaglianza, concorrendo "alla determinazione della politica nazionale" così come scrive l'art. 49 della nostra Costituzione. Peraltro, questa garanzia d'uguale opportunità anche nella politica costituisce il

segno distintivo dei regimi democratico-pluralistici rispetto a quelli liberal-oligarchici dove, invece, il censo è misura tanto dell'accesso alla partecipazione alla politica quanto strumento di limitazione dell'accesso all'esercizio di una funzione pubblica [M.S. Giannini, 1986].

Senza ombra di dubbio, quindi, gli ordinamenti democratici, ossia quelli basati sulla sovranità popolare e l'universalità del suffragio, si distinguono proprio per offrire normativamente a tutti i cittadini uno spazio politico eguale e trasparente per partecipare alla politica e per poter concorrere alle sue cariche elettive [F. Lanchester (a cura di), 2000].

La garanzia di ciò, in tutti gli ordinamenti di questo tipo, risiede in una pluralità di discipline e istituzioni, ma di sicuro anche e in primo luogo nella normativa che riconosce un contributo finanziario pubblico ai soggetti che costituzionalmente hanno la missione di consentire ai singoli cittadini, in modo collettivo, l'esercizio e la pratica democratica, ossia i partiti politici.

Il modo in cui sono disciplinati i partiti negli ordinamenti democratici è esso stesso, quindi, indice qualitativo, oltre che quantitativo, di come viene concepita la democrazia in un Paese, posto che, pur con le specifiche e singole differenze che il diritto comparato ed europeo ci presenta tra le varie esperienze, i partiti politici costituiscono i perni principali rispetto ai quali viene ancorato il finanziamento.

Legando il finanziamento alla disciplina legislativa dei soggetti destinatari, i partiti, i maggiori ordinamenti di democrazia pluralista nel tempo hanno seguito, sostanzialmente, due strade: (a) disciplinare i partiti con una legge ad hoc, come in Germania o più di recente in Spagna, che definisca natura, caratteristiche, funzioni dei partiti (e delle fondazioni politiche collegate), riconoscendo loro un finanziamento diretto e trasparente; (b) oppure, in alternativa, come in Francia, disciplinare per lo più la funzione che i partiti svolgono nel momento elettorale.

Di certo, non esiste ordinamento realmente democratico che non preveda un accettabile finanziamento pubblico del momento elettorale come garanzia minima di uguaglianza delle chances di partecipazione di tutti alla vita politica; ciò vale anche negli Stati Uniti, dove il privato la fa da padrone nel finanziare la politica, a maggior ragione oggi dopo la recente sentenza della Corte suprema (*Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 08-205, 2010) che ha liberalizzato i finanziamenti elettorali tramite i *Super-Political Action Committees* e dove troviamo da oltre vent'anni la sistematica scelta, da parte dei candidati alle elezioni presidenziali di entrambi i principali schieramenti, di rinunciare al finanziamento pubblico previsto per la parte finale della campagna elettorale presidenziale (e dunque anche a sottoporsi a regole più stringenti di quelle previste per il finanziamento privato), preferendo affrontare nella società il problema della ricerca dei fondi necessari. [Cfr. H. Alexander – R. Shiratori (a cura di), 1994; M. Pinto-Duschinsky, 2002; S. Issacharoff, 2010].

Eppure, nonostante il finanziamento negli Stati Uniti si sia sempre caratterizzato per una sua certa asimmetria rispetto alle esperienze europee [F. Clementi, 2004], tuttavia è di particolare interesse che, anche lì, più di recente, si possa registrare la ripresa di un dibattito intorno alla necessità di un finanziamento pubblico della politica non limitato alle elezioni presidenziali, come testimonia Lawrence Lessig nel “Fix Congress First!” per passare, appunto, a un finanziamento più generalizzato [A. Maran, 2011]; un obiettivo che trova, peraltro, sostegno non solo in una parte dell’accademia ma anche tra coloro che, da giornalisti, commentatori e analisti politici, concorrono quotidianamente a formare l’opinione pubblica statunitense, come mostra, ad esempio, l’impegno di Arianna Huffington in merito [A. Huffington, 2010].

3. - In via generale, in Europa il finanziamento pubblico della politica si è sviluppato sostanzialmente a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, quando le maggiori liberaldemocrazie hanno normativamente previsto dei contributi pubblici per l’attività politica. In questo quadro l’eccezione è rappresentata dall’esperienza della Germania dove, invece, il finanziamento pubblico dei partiti politici in modo diretto e indiretto è stato previsto fin dal 1949 [M. Morlok, 2000].

Tali ordinamenti europei adottano praticamente tutti un sistema misto, basato sia sul finanziamento pubblico che su quello privato, prevedendo, come procedure per l’accesso e la distribuzione del finanziamento pubblico, sostanzialmente due criteri: o l’esito elettorale, inteso come il superamento di una specifica soglia, in termini di percentuali e/o di voti ottenuti dai partiti politici, o il dato parlamentare, ossia accedono al riparto quei partiti che hanno eletto almeno un proprio candidato nella nuova legislatura o che hanno avuto un eletto in quella appena conclusa.

Tale finanziamento, che è appunto diviso in due tronconi, quello di tipo pubblico e quello di tipo privato, si articola però sostanzialmente lungo tre aree di intervento, così identificabili:

- (a) la previsione di un finanziamento pubblico, inteso come i c.d. rimborsi delle spese elettorali per garantire l’uguaglianza (e dunque l’accesso) di tutti i cittadini alla competizione politica;
- (b) la previsione di un finanziamento pubblico, inteso come contributi pubblici per l’attività politica, che può essere espresso in due tipologie: un finanziamento di tipo diretto, in genere destinato a partiti e a gruppi parlamentari; ed uno di tipo indiretto, espresso cioè in agevolazioni, in contributi vincolati (ad esempio all’editoria di partito) e/o in beni e servizi;

- (c) la previsione di un finanziamento privato, inteso come erogazioni liberali da parte di persone fisiche e/o giuridiche, che possono essere impiegate sostanzialmente intorno a forme di deducibilità fiscale, di esenzione fiscale, di credito agevolato.

3.1. - Prendendo in considerazione, in primis, il contributo statale per il parziale rimborso delle spese elettorali, questo viene erogato o ai partiti e movimenti politici che hanno presentato candidati o direttamente ai candidati alle elezioni (a tutti i livelli, a partire dalle presidenziali –laddove presenti- fino ad arrivare a quelle municipali) i quali, tuttavia, trovano dei limiti di spesa in funzione del numero di abitanti della circoscrizione d'elezione, nonostante il rimborso finanziato possa essere ulteriormente maggiorato in base a un coefficiente moltiplicatore che viene stabilito di volta in volta.

Questo sistema, in particolare, prevede per alcuni, come in Francia, una prima frazione di rimborso che è propriamente un finanziamento di tipo effettivo delle spese sostenute in campagna elettorale (che devono essere certificate) e, una seconda frazione di rimborso, di tipo forfettario, che invece non abbisogna di alcun certificato di spesa e che viene erogato come se fosse, in qualche modo, un sussidio. Evidentemente, però, si prevede che la quota forfettaria sia comunque inferiore a quella certificata [Cfr. R. Borrello, 2000; Camera dei Deputati, 2012]. Pur dentro questo alveo, in Spagna, si aggiungono invece anche due ulteriori limiti percentuali ai tetti di spesa: un primo, legato alla pubblicità esterna -come i manifesti- che non può superare il tetto del 25%, e un secondo, legato alla pubblicità sui media privati, che non può superare il tetto del 20% [Cfr. I. Serrano Maillo, 2004; J. L. Pérez Francesch, 2009; Camera dei Deputati, 2012]. Del tutto vantaggiosa appare, invece, la normativa dell'Ungheria o quella della Repubblica Ceca che, invece, concede ai partiti che superano la soglia minima del 3% un ampio rimborso elettorale oltre un contributo per ciascun seggio vinto nelle due Camere [Z. Enyedi, 2007; C. Ondřej - T. Petr, 2007].

In Germania, dopo la sentenza dell'aprile 1992 (BVerfGE 85, 264/290) con la quale il Tribunale Costituzionale Federale sottolineava che il rimborso elettorale si era tramutato in un vero e proprio finanziamento continuativo, si è deciso invece di eliminare il rimborso elettorale, facendo sì che venisse introdotto un finanziamento annuale corrisposto dal bilancio dello Stato inteso, però, come contributo pubblico per l'attività politica (v. punto 3.2.), mentre –come noto- nel Regno Unito, ad esempio, non è previsto alcun contributo per le spese sostenute durante le campagne elettorali.

3.2. – Al di là del finanziamento dei rimborsi elettorali, il finanziamento pubblico della politica in Europa si articola, come si diceva, in due tipologie: un finanziamento di tipo diretto, in genere destinato a partiti e a gruppi parlamentari; ed uno di tipo indiretto,

espresso cioè in agevolazioni, in contributi vincolati (ad esempio all'editoria di partito) e/o in beni e servizi.

Si potrebbe pensare, peraltro, che essendo legato il finanziamento alla disciplina legislativa dei partiti, un ordinamento con una disciplina “leggera” dovrebbe beneficiare di un “leggero” finanziamento pubblico. Invece, come il caso francese dimostra, nonostante la disciplina normativa del partito politico in quell'ordinamento non sia penetrante come in altri Paesi, va detto che il contributo annuale di finanziamento pubblico diretto non soltanto è stabilito annualmente secondo la volontà del legislatore –dunque variabile a seconda delle variazioni della politica essendo il parametro incerto - ma viene destinato sia ai partiti politici, in funzione dei voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale (il requisito per ottenere il contributo è tuttavia che il partito abbia presentato candidati in almeno 50 circoscrizioni che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti espressi in tali circoscrizioni (art. 9, L. 88-227), sia ai gruppi parlamentari, in quanto espressione della rappresentanza parlamentare dei partiti politici.

Di tutt'altro avviso, polarizzando in altro senso, almeno dal punto di vista della puntualità e del dettaglio della disciplina, è la normativa tedesca che, pur costruita con il medesimo schema di finanziamento da erogare a partiti e gruppi, è comunque molto più stringente in quanto prevede un contributo proporzionale ai voti ricevuti (*Wählerstimmen*), pari a 0,85 euro per ogni voto valido, fino a 4 milioni di voti e a 0,70 euro per ogni voto ulteriore ottenuto da ciascuna formazione nelle ultime elezioni per il Bundestag, per il Parlamento europeo e per i Parlamenti dei Länder. Al tempo stesso prevede tanto un limite assoluto ai contributi annuali federali (*absolute Obergrenze*), che è stato fissato quest'anno a 133 milioni di euro, quanto un limite massimo riguardo alla quota di finanziamento pubblico da destinare al singolo partito (*relative Obergrenze*) che non potrà eccedere l'importo annuale ottenuto dal partito stesso tramite i contributi d'iscrizione, donazioni spontanee di sostenitori ed iscritti, proventi derivanti da attività imprenditoriali e partecipazioni nonché quelli derivanti da beni patrimoniali [Camera dei Deputati, 2012]. Tali vincoli vengono tuttavia attenuati non soltanto attraverso il finanziamento alle Fondazioni collegate ai singoli partiti politici, ma anche in ragione del fatto che gli eletti, a norma degli statuti dei partiti politici, devono versare un contributo, che si potrebbe dire di tipo “volontario” pure detraibile dalle imposte, tanto al partito (*Parteisteuer*), che va ulteriormente ad incrementare *de facto* i contributi che questo riceve, quanto ai gruppi parlamentari per lo svolgimento dei loro compiti [Camera dei Deputati, 2012].

Va sottolineato, tuttavia, che il processo di razionalizzazione del finanziamento pubblico ha avuto soprattutto nei Paesi europei post-comunisti una ritmica ed una tempistica di tipo graduale, posto che, ad esempio, durante la transizione democratica, il finanziamento dei partiti –che come noto costituisce uno dei punti più rilevanti in quella che viene considerata la legislazione elettorale di contorno- venne davvero poco considerato

(basti pensare alla Bulgaria o alla Polonia, che fino al 2003 lo proibiva) divenendo soltanto di recente, ed in vista dell'ingresso nell'Unione europea, un tema legislativamente considerato [D. Kanev, 2007; M. Walecki, 2007].

In questo quadro, che accomuna sostanzialmente quasi tutti i Paesi europei, spicca l'esperienza del Regno Unito (e parzialmente dell'Irlanda) nel quale il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici è del tutto marginale ed è riservato, sostanzialmente, ai partiti di opposizione; l'obiettivo in quell'ordinamento è infatti quello di compensare, in qualche modo, i vantaggi - non solo economici - che il partito di maggioranza trae dall'avere la disponibilità dell'apparato di governo, mentre una certa densità ha il finanziamento di tipo indiretto, nella forma dei cosiddetti *policy development grants*, ossia nell'accesso a taluni servizi, come ad esempio la possibilità di accedere a spazi televisivi e radiofonici per la propaganda politica sia durante la legislatura (*party political broadcasts*) che durante la campagna elettorale (*party election broadcasts*).

A latere di tutto ciò, va segnalato tuttavia un fatto importante che sta cambiando natura almeno a una parte di questo tipo di finanziamento diretto, rendendolo meno "automaticamente" previsto. Il finanziamento pubblico di tipo diretto, al di là del singolo ammontare previsto automaticamente da ciascun ordinamento, espresso e redistribuito secondo i due criteri in precedenza già sottolineati (o l'esito elettorale, inteso come il superamento di una specifica soglia, in termini di percentuali e/o di voti ottenuti dai partiti o il dato parlamentare, la presenza di un seggio nella nuova o nell'uscente Assemblea), vede sempre più emergere un altro criterio, quello che collega l'ammontare del contributo pubblico anche alla "capacità attrattiva autonoma" dei partiti nella società [E. Pizzimenti - L. Bardi, 2011], ossia alla capacità dei singoli partiti di ricevere una quota di risorse di finanziamento pubblico in ragione di una quota -che ciascun ordinamento individua autonomamente- di risorse autoprodotte attraverso la ricerca di contributi e finanziamenti di tipo privato raccolti nella società, evidentemente secondo delle regole cogenti e dei limiti e tetti di spesa predefiniti.

Si tratta, insomma, dei c.d. *matching funds*; uno strumento in uso tanto in Germania, dove la quota di contributo di finanziamento pubblico diretto, calcolato sulla quota di autofinanziamento (*Zuwendungsanteil*) è pari a 0,38 euro per ogni euro che il singolo partito abbia ricevuto come donazione o a titolo di quota di iscrizione da una persona fisica (il tetto di spesa non può superare i 3.300 euro), quanto in Francia, dove il sistema di finanziamento dei partiti politici, disciplinato per la prima volta solo nel 1988 (Loi n. 88-227), ha previsto che possono accedere ai *matching funds* i partiti i quali raccolgono risorse nel privato, in ragione di 10.000 persone identificabili, compresi 500 rappresentanti eletti ai vari livelli istituzionali [E. Pizzimenti - L. Bardi, 2011; Camera dei Deputati, 2012].

Per quanto concerne i finanziamenti indiretti, si tratta sostanzialmente di una serie di agevolazioni concesse ai partiti, di cui la principale è rappresentata dall'accesso gratuito ai mass-media; per alcuni, il minutaggio deve essere in proporzione ai voti (Belgio, Germania), per altri alla misura del numero degli eletti in parlamento (Austria, Olanda) o misti, cioè capaci di considerare entrambe le fattispecie [R. Borrello, 2007].

Vi sono altresì altri tipi di finanziamenti indiretti che possono ricevere i partiti a spese dello Stato. Si va, come sottolineano Pizzimenti e Bardi, dalla copertura delle spese di viaggio e di trasporto da e per i collegi/circoscrizioni elettorali (Svezia, Italia), alla concessione gratuita di spazi pubblici per l'affissione dei manifesti elettorali (Belgio, Francia, Germania, Italia, Olanda, Spagna), agli sconti sulle spedizioni postali e sulle marche da bollo (Belgio, Italia, Svezia, Spagna, Irlanda, Regno Unito), alla concessione gratuita di luoghi pubblici (Francia, Spagna, Italia, Regno Unito), alla possibilità di organizzare lotterie come strumento di sostentamento pubblico della politica (Svezia) [E. Pizzimenti - L. Bardi, 2011].

Un'ulteriore forma di finanziamento di tipo indiretto avviene, come noto, attraverso le fondazioni di partito. In questo quadro, l'esperienza tedesca costituisce il punto di riferimento più saldo, fin da quando, all'inizio degli anni cinquanta, importanti risorse pubbliche sono andate a finanziare le c.d. *Parteinabe Stiftungen*, ossia le fondazioni vicine ai partiti, così come le *Politische Stiftungen*, cioè le fondazioni politiche. Si tratta, evidentemente, di soggetti con una distinta personalità giuridica rispetto ai partiti politici e responsabilmente trasparenti e *accountable* nel loro finanziamento e, in tutti i casi, i contributi ricevuti non possono essere spesi per scopi elettorali. Infatti, l'obiettivo del legislatore tedesco, così come poi è avvenuto anche in altre esperienze straniere (dall'Austria all'Olanda, almeno fino al 1999), è quello di favorire, *a latere* delle attività politiche in senso stretto, tutto quello che può essere posto in essere per favorire una maggiore sensibilizzazione e partecipazione dei cittadini alla politica e alla cultura politica, utilizzando, più di recente, anche gli schemi dei *deliberative meetings and pollings* [M. Pinto-Duschinsky, 2002; J. Fiskin – P. Laslett, 2003].

3.3.- Le forme di erogazione liberale sono imperniate sostanzialmente in strumenti per la deducibilità fiscale, l'esenzione fiscale, il credito agevolato. In tal senso, il *range* della normativa dei Paesi europei in tema di finanziamento privato dei partiti politici offre varie soluzioni: dalle agevolazioni fiscali per i cittadini (Francia, Germania, Olanda e Italia, prima che venisse abrogato il 4x1000) alla completa deducibilità degli importi versati per acquisire le tessere di partito (Danimarca).

Di sicuro il dato di maggiore interesse è che l'ammontare totale di questi fondi costituisce sempre più, secondo il criterio dei *matching funds* prima menzionato, lo strumento utilizzato per stimolare un maggiore coinvolgimento dei cittadini in politica.

Eppure, a discapito di quanto si possa pensare, questo costituisce uno dei punti di maggiore criticità del Regolamento CE 2004/2003 sui partiti politici il quale, limitando fortemente il finanziamento da parte dei privati ai Partiti europei, ostacola non poco la ricerca di un contatto più diretto tra questi partiti e i cittadini-elettori [E. Pizzimenti - L. Bardi, 2011].

4. - In ogni esperienza che prevede un finanziamento pubblico va detto che esistono dei tetti di spesa. Questi riguardano, in genere, limiti di spesa applicabili tanto ai singoli partiti quanto ai singoli candidati nel momento della campagna elettorale. Di regola, sono ancorati a parametri certi quali il numero generale degli elettori potenzialmente votanti o il numero di abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorre. In ogni caso, tutti gli ordinamenti prevedono un tetto alle spese da rispettare.

5. La disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria di questi fondi è sostanzialmente articolata su due versanti. Alcuni affidano il controllo a soggetti esterni deputati *ad hoc* sulla falsariga di autorità indipendenti (Regno Unito, Irlanda, Olanda), altri affidano il controllo ad organi specializzati appartenenti al rispettivo potere giurisdizionale dei singoli ordinamenti, come in Spagna; altri, infine, ma in misura minore affidano il controllo al Parlamento.

6. Dalla disamina che abbiamo visto per linee essenziali del finanziamento nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista, si possono far discendere alcune costanti comuni.

La prima di esse è che non esiste un efficace sistema di finanziamento della politica, capace cioè di garantire uguaglianza nella partecipazione e, al tempo stesso, trasparenza nella competizione, se esso non è strutturalmente connesso a una disciplina legislativa dei partiti politici [S. Bonfiglio, 1993; T.E. Frosini, 2003; C. Pinelli, 2012].

In qualche modo, infatti, i maggiori ordinamenti di democrazia pluralista, anche laddove si tratti di un'esperienza ordinamentale caratterizzata da una regolamentazione leggera e per lo più di tipo sub-federale come, ad esempio, nel caso statunitense, evidenziano questa intima correlazione tra disciplina del finanziamento e disciplina dei partiti politici.

Le ragioni di ciò, in fondo, sono chiare.

Il finanziamento pubblico della politica è posto in essere in quanto è funzione, garanzia e strumento del mantenimento di un ordinamento pluralistico, e dunque democratico, ossia rappresentativo di quei valori e principi fondanti sui quali poggiano costituzionalmente i nostri ordinamenti. Ne consegue che il finanziamento diviene intrinsecamente il mezzo, il *trait d'union* indispensabile per garantire, in un contesto liberaldemocratico, non soltanto un pluralismo che consenta a tutti i cittadini di poter partecipare al governo della comunità ma anche la possibilità che la naturale competizione politica possa essere regolata secondo principi e standards normativamente uguali e certi; dunque, trasparenti, misurabili, giustiziabili.

Altrimenti, il finanziamento sarebbe un'arma spuntata, incapace di tutelare quei principi liberaldemocratici che sono espressi nelle carte costituzionali, esponendo conseguentemente le nostre società al rischio di essere contagiate da quelle malattie, di stampo autoritario [J.J. Linz, 2006], di tipo populista [Y. Meny - Y. Surel, 2001] o addirittura di un combinato disposto di entrambe [S.J. Pharr – R.D. Putnam (a cura di), 2000], rispetto alle quali, considerato il contesto sociale complesso, fragile e individualizzato, nessuno può dirsi naturalmente immune [G. Amato – F. Clementi, 2012].

Per cui, pur nelle differenti esperienze considerate, la costante del legame strutturale che tra loro embrica, quasi come due vasi comunicanti, la disciplina del finanziamento della politica con la disciplina dei partiti, rappresenta la migliore garanzia per il cittadino, nelle sue diverse vesti, di elettore, contribuente, iscritto ad un partito o candidato ad una competizione politica, per far valere appieno la sostanza di quei valori e di quei principi che a sua tutela, appunto, sono stati incardinati nelle diverse Costituzioni. Solo in questa cornice, inoltre, si può avere la compiuta garanzia che la funzione di presentare candidati che saranno eletti a responsabilità pubbliche è svolta da soggetti trasparentemente conoscibili dai cittadini. A questo e a null'altro serve in democrazia la registrazione dei partiti e dei movimenti politici che presentano candidati e aspirano a rimborsi.

Questa costante ne porta con sé una seconda, anche alla luce delle nuove normative adottate dai Paesi di recente democratizzazione, fondata sul fatto che, se i sistemi di finanziamento della politica sono generalmente di tipo misto pubblico-privato, e i finanziamenti vengono attribuiti in generale a tre soggetti (candidati, partiti, gruppi parlamentari), il finanziamento ai gruppi parlamentari costituisce sempre più una aporia in quasi tutte le esperienze comparate.

Infatti, mentre è pressoché comune il finanziamento ai candidati alle elezioni sotto la forma di rimborsi, così come quello -più o meno limitato- di tipo pubblico o privato ai partiti politici per il loro sostentamento (in genere si tratta di un contributo annuale, vincolato nell'erogazione a tetti di spesa predefiniti e a certificazione obbligatoria nei rendiconti), non lo è, appunto, l'ulteriore finanziamento pubblico che ricevono i gruppi

parlamentari; questi, infatti, come nel caso italiano, ricevono ulteriori fondi ad hoc, stornati dai bilanci delle rispettive Camere, solo perché possano esplicare le loro funzioni.

Ora, se inizialmente tutto ciò aveva un'accettabile ragione nella necessità di dotare di finanziamenti le strutture partitiche in parlamento –così come, per altre ragioni avviene nell'esperienza britannica laddove non vi è sostanzialmente un finanziamento pubblico dei partiti ma vi è, al contrario, il finanziamento dei partiti di opposizione in parlamento per lo svolgimento dell'attività parlamentare, compreso una dotazione *ad hoc* per il leader del partito di opposizione [G. de Vergottini, 1974], il finanziamento ai gruppi parlamentari si è venuto dilatando fino ad assumere i contorni di un vero e proprio finanziamento parallelo e autonomo rispetto a quello standard dei partiti, determinando non di rado un uso del denaro inevitabilmente improprio, aprendo ad abusi e a comportamenti in qualche caso addirittura illeciti. Il finanziamento ai gruppi parlamentari *naturaliter* è legato alla natura e alla conformazione dei gruppi parlamentari, e se è consentito a questi di frammentarsi e ricostruirsi in mille modi ma tutti sempre finanziati, emerge con cristallina chiarezza il problema di un finanziamento pubblico che diviene strumento per allontanare gli eletti dagli elettori e inquinare il processo politico.

C'è poi una terza costante ed è il sostegno in servizi alle attività dei partiti politici. Esso è in forte regressione nelle legislazioni straniere e i partiti politici mostrano di considerare come strumento più utile l'accesso gratuito ai media per esprimere direttamente il loro pensiero, in un quadro di regolamentazione chiara e trasparente, attraverso la sottrazione di spazi televisivi al mercato [R. Borrello, 2012]. Questa scelta, in genere, avviene attraverso una predeterminazione delle modalità di riparto degli spazi stessi, sia attraverso una selezione degli aventi diritto tra la complessiva platea dei soggetti politici, sia attraverso la quantificazione degli spazi spettanti a ciascuno. In tal modo, si favorisce quel processo di comunicazione politica che rappresenta uno dei pilastri principali per incentivare, nel completo accesso alla conoscibilità delle idee e delle posizioni, garanzie di standard eguali nella competizione elettorale.

La quarta costante riguarda le erogazioni liberali che, pur nelle diverse varianti proprie delle singole esperienze comparate, sono degli strumenti che la maggior parte degli ordinamenti conosce; si tratta di leve utili per spingere i partiti a stare nella società, poiché li incentivano a ricercare un sostegno economico tra i privati come simbolo e segnale ulteriore di partecipazione attiva e appassionata alle idee politiche che essi sostengono. Certo, in questo quadro, i controlli, la trasparenza e la divulgazione del finanziamento ricevuto, oltre che la predeterminazione oggettiva e puntuale nella legge di disciplina tanto dei soggetti erogatori (persone fisiche e giuridiche) quanto dei livelli di finanziamento che si possono ricevere (tetti minimi e massimi), rappresentano degli architravi di democrazia non superabili, da fissare con grande attenzione e preservare da ogni tentativo di potenziali slabbrature.

Più di recente, riguardo alla disciplina delle erogazioni liberali, negli ordinamenti considerati (ed anche nell'Unione europea) troviamo la presenza di una disciplina giuridica ad hoc a questa collegata: quella di una regolamentazione delle c.d. *lobbies*, anche nel contatto quotidiano tra soggetti imprenditoriali privati e politica, utile a introdurre un ulteriore, potenziale argine a fenomeni di malcostume.

7. Pertanto, sulla scorta di quanto si è avuto modo di esaminare riguardo al finanziamento che caratterizza le maggiori democrazie e, anche alla luce del testo unificato A.C. 4826-A, licenziato dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera il 10 maggio 2012, e iscritto all'ordine del giorno della seduta del 22 maggio dell'Assemblea della Camera dei Deputati, si possono fare le seguenti considerazioni:

- che non c'è regime di finanziamento della politica, che sia efficace e democraticamente sostenibile, se esso non è accompagnato e legato intimamente ad una legge che disciplini e regoli i partiti politici, non da ultimo perché ciò spiega molto di più nel circuito democratico e agli occhi dei cittadini-elettori le ragioni democratiche di un finanziamento pubblico;
- che, nell'ambito di un finanziamento di tipo misto pubblico-privato va corretta la dilatazione dei rimborsi elettorali divenuti finanziamento dei partiti e delle loro attività correnti ;
- che vanno conseguentemente ridotti i rimborsi elettorali, in ragione di tetti di spesa da determinare con rigore per le campagne elettorali, anche ove i rimborsi siano poi parametrati ai voti;
- che un finanziamento pubblico di tipo diretto, inteso come contributo per l'attività politica, è ammissibile solo in ragione percentuale a quanto ottenuto dai partiti con erogazioni liberali, anche allo scopo di evitare la formazione di piccoli gruppi politici, che nascono e restano in vita solo perché possono avvalersi di contributi pubblici e di agevolazioni. Le erogazioni liberali possono essere eventualmente favorite con detrazioni, che, sommate al contributo diretto, dovrebbero sempre essere inferiori alle predette elargizioni;
- che erogazioni liberali possono essere consentite non solo da persone fisiche, ma anche da persone giuridiche, entro prefissati limiti quantitativi e in regime di massima trasparenza al fine di non riprodurre nella sfera politica le disuguaglianze della sfera economica, secondo quanto indicato, anche nei confronti dell'Italia, dall'ultimo Rapporto di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici curato dall'apposito organismo inter-statale contro la corruzione istituito presso il Consiglio d'Europa (GRECO)).

- che uno spazio adeguato andrebbe riconosciuto, anche per ridurre il finanziamento diretto, all'accesso ai servizi; e non solo ai media, ma anche all'uso di infrastrutture (sale per riunioni ed incontri), che nelle sedi pubbliche possono costare assai meno che in quelle private;
- che tutte le contribuzioni, dirette o indirette, devono essere ancorate a garanzie minime di democrazia interna, che tuttavia non devono riflettere un modello unico di democrazia prescelto dal legislatore, ma devono consentire agli iscritti di verificare con efficacia che la formazione degli orientamenti politici del partito, nonché la scelta dei suoi candidati, avvengano con il loro concorso in conformità alle loro aspettative e alle loro esigenze (il tema sarà ripreso più ampiamente nella successiva nota sui partiti e l'art.49);
- che ogni forma di contribuzione deve cessare con lo scioglimento e comunque con la scomparsa del partito che ne è beneficiario (questo è acquisito nel testo Camera);
- che il controllo sui rendiconti e sulla gestione finanziaria è assicurato al meglio, tenendo in conto l'esperienza comparata, se affidato ad organi specializzati come le Corti dei Conti, piuttosto che ad organismi ad hoc;
- che è bene che le modalità di erogazione e di rendicontazione siano tali da evitare il formarsi a beneficio dei partiti di significative liquidità di cui si debba poi regolare l'impiego (fondi non versati su conti bancari, ma tenuti nella tesoreria dello Stato ed erogati via via a richiesta);
- che sulla scia di quanto è stato proposto anche di recente in Italia dai Presidenti delle Camere, è utile una regolazione giuridica delle *lobbies*, come peraltro oggi richiedono pure gli stessi operatori del settore, come passo decisivo per evitare di "lasciare scoperto", senza regole e controlli, l'ultimo anello della catena del rapporto tra finanziamento, partiti e privati;
- che dal punto di vista della conoscibilità e della trasparenza democratica dei finanziamenti, è utile prevedere, sulla falsariga dell'esperienza americana, un sito internet come quello della *Federal Election Commission* negli Stati Uniti (paese molto attento alle ragioni della *privacy*) che renda obbligatoriamente trasparenti e conoscibili i donatori e i finanziatori per ciascun partito e per i candidati ad ogni livello e che serva, al tempo stesso, a raccogliere tutta la disciplina normativa in tema di partiti e finanziamenti;
- che è necessaria una parallela revisione dei regolamenti parlamentari, per prevenire le riscontrate distorsioni dei finanziamenti ai gruppi parlamentari [A. Manzella- F. Bassanini (a cura di), 2007], anche alla luce di quanto -ad esempio- è stato previsto congiuntamente dal Sen. Gaetano Quagliariello e dal Sen. Luigi Zanda nel Documento II n. 29 "Riforma organica del Regolamento del Senato", presentato il 2 febbraio 2012 e annunciato nella seduta n. 671 dell'8 febbraio 2012 .

Bibliografia sintetica

La bibliografia e sitografia sintetica indicata di seguito rappresenta soltanto un primo punto di partenza, tra gli studi apparsi più di recente, nell'analisi di un tema tanto complesso quanto ampio e articolato.

Per questa ragione, da un lato, si rinvia a quanto indicato nelle bibliografie dei volumi, dei saggi e degli articoli qui indicati e, dall'altro, a quanto, tra le opere prodotte dalla dottrina italiana e straniera che si è occupata del tema in oggetto, vi è nella disponibilità del Polo Bibliotecario del Parlamento Italiano (link: <http://opac.parlamento.it/F?RN=211911998>), delle Biblioteche italiane (link: <http://www.sbn.it/opacsbn/opac/iccu/free.jsp>) e della Biblioteca Chigiana presso gli uffici della Presidenza del Consiglio del Governo Italiano (<http://www.governo.it/Presidenza/USG/chigiana/cataloghi.html>).

Amato, G. – Clementi, F., *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2012;

Austin, R. – Tjernstrom, M., (a cura di), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stoccolma, IDEA, 2003;

Barbera, A., “*La democrazia “dei” e “nei” partiti tra rappresentanza e governabilità*”, in Forum dei “Quaderni Costituzionali”, 2007. (www.forumcostituzionale.it);

Bonfiglio, S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993;

Borrello, R., *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: a la recherche de la vertu perdue*, in F. Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 239 e ss.

Borrello, R., *La par condicio e i suoi derivati*, in Dossier/Partiti e Soldi, “Mondoperaio”, n. 4, 2012, pp. 29 e ss.;

Borrello, R., *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2007;

Bracalini, P., *Partiti S.p.A.*, Milano, Ponte alle Grazie, 2012;

Camera dei Deputati, *Attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di partiti politici*, Dossier di documentazione, n. 469, 2011 (XVI Legislatura);

Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Dossier di documentazione, n. 23, 2011 (XVI Legislatura);

Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti d'America*, Dossier di documentazione, n. 31, 2006 (XV Legislatura);

Casas-Zamora, K., *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Bruxelles, ECPR papers, 2005;

Ceccanti, S., *Le democrazie protette e semi-protette dopo la terza ondata: da eccezione a regola*, Torino, Giappichelli, 2004;

Cheli, E. - Passigli, S., *Per un programma organico di "riforma della politica" – paper "Astrid"* (www.astrid-online.it);

Clementi, F., *Finanziare una democrazia poliarchica per non alimentare il populismo*, in "Italianieuropei", n. 5, 2012;

Clementi, F., *Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti?*, in M. Lino - L. Pegoraro – J. Frosini, (a cura di), *From Bush to...?. Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Editore, 2004;

Crepaldi, A., *Il bilancio dei Partiti* (inchiesta a puntate su PD, PDL, UDC, IDV, LEGA, MPA), disponibile nel sito del quotidiano on line Linkiesta (www.linkiesta.it);

Enyedi, Z., *Party Funding in Hungary*, in D. Smilov e J. Toplak (a cura di), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007, pp. 91 e ss.;

Fasano, L. – Pasini, N., *I costi della politica fra legittimazione e accountability*, in Paper SISP - Società Italiana di Scienza Politica - (<http://www.sisp.it>), 2007;

Fisher, J. e Eisenstadt, T., *Introduction: Comparative Party Finance*, in "Party Politics", n. 6, 2004, pp. 619 e ss.;

Fiskin, J. - Laslett, P., *Debating Deliberative Democracy*, London, Blackwell Publishing Limited, 2003;

Frosini T.E., *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2003;

Frosini T.E., *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in F. Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000;

Fusaro, C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana”, n. 51, 2004, pp. 5 e ss.;

Giannini, M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986;

Herbert, A. – Shiratori, R., (a cura di), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview, 1994;

Huffington, A., *Third World America: How Our Politicians Are Abandoning the Middle Class and Betraying the American Dream*, New York, Crown Publishers, 2010;

Isle, *Disposizioni sui partiti politici*, a cura di G. U. Rescigno, in “Rassegna Parlamentare”, n. 3, 1999, pp. 713 e ss.

Isle, *Indagine sul partito politico*, tomi 3, Milano, Giuffrè, 1966-1968.

Katz, R. e P. Mair (1994), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, 1994;

Katz, R. e P. Mair, *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in “Party Politics”, n. 1, 1995, pp. 5 e ss.;

Lanchester, F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000;

Malamud, C. - Posada-Carbo, E., (a cura di), *The Financing of Party Politics in Europe and Latin America*, Londra, UCL Press, 2005;

Manzella, A. – Bassanini, F. (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007;

Maran, A., *Fix Congress First!*, in “Qualcosa di riformista”, n. 61, 2012, (disponibile al link: www.qdrmagazine.it);

Meny, Y. – Surel, Y., *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001;

Mondoperaio, *Speciale Dossier/Partiti e Soldi*, n. 4, 2012 (con scritti di C. Pinelli, A. De Petris, P. Caretti e G. Tarli Barbieri, R. Borrello, M. Teodori, M. De Pizzo, O. Pastorelli, V. Spini, C. Correr);

Ondřej, C. - Petr., T., *Party Funding in the Czech Republic*, in D. Smilov, – J. Toplak, (a cura di), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007, pp. 71 e ss.;

Pharr, S. J. – Putnam, R. D. (a cura di), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 2000;

Pinelli, C., *Il circolo vizioso*, in “Mondoperaio”, speciale Dossier/Partiti e Soldi, n. 4, 2012, pp. 19 e ss.;

Pinto-Duschinsky, M., *Financing Politics: A Global View*, in “Journal of Democracy”, n. 4, 2002, pp. 69 e ss.;

Pizzimenti, E. - Bardi, L., *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, Paper SISP - Società Italiana di Scienza Politica - (<http://www.sisp.it>), 2011;

Pizzimenti, E. – Ignazi, P. (2011), *Finanziamento Pubblico e Mutamenti Organizzativi nei Partiti Italiani*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 2, 2011, pp. 199 e ss.;

Romée Piccio, D., *Party Regulation in Europe: A Comparative Overview*, in “The Legal Regulation of Political Parties”, Working Paper, 18 marzo 2012 (disponibile al link: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>);

Rossi, E. – Gori, L. (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Pisa, Edizioni Plus, 2011;

Rubechi, M., *Meno partiti, tutti democratici*, in A. Barbera e G. Guzzetta (a cura di), *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 691 e ss.;

Salvi, C., - Villone, M., *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2007;

Smilov, D. – Toplak, J. (a cura di), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007;

Tarli Barbieri, G., *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti*, Firenze, Passigli Editore, 2009, pp. 89 e ss.;

Teodori, M., *Dieci regole per cambiare*, in Dossier/Partiti e Soldi, “Mondoperaio”, n. 4, 2012;

Teodori, M., *Soldi e partiti. Quanto costa la democrazia in Italia?*, Milano, Ponte alle Grazie, 1999;

Toplak, J., *Party Funding in Slovenia*, in D. Smilov, – J. Toplak, (a cura di), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007, pp. 171 e ss.;

Van Biezen, I., *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2003;

Van Biezen, I., *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, in “Party Politics”, n. 3, 2008, pp. 337 e ss.;

Veltri, E., - Paola, F., *I soldi dei partiti*, Venezia, Marsilio, 2012;

Walecki, M., *Money and Politics in Central and Eastern Europe*, in R. Austin e M. Tjernstrom (a cura di), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockolm, IDEA, 2003, pp. 71-94;

Walecki, M., *Political Finance in Poland*, in D. Smilov, – J. Toplak, (a cura di), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2007, pp. 123 e ss.;

Sitografia

- *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* - [<http://www.idea.int/>]
- *Administration and Cost of Elections (A.C.E)*, un progetto creato dall'IDEA, IFES and UNDESA che mira a raccogliere, monitorare, sottolineare, analizzare e commentare quanto avviene tanto sul piano normativo quanto sul piano politico intorno alla tematica delle elezioni e della democrazia [www.aceproject.org]
- *Re-conceptualizing Party Democracy*, sito di ricerca finanziato dallo *European Research Council* sulla regolamentazione costituzionale dei partiti politici e del loro finanziamento in Europa, diretto dalla Prof.ssa Ingrid Van Biezen dell'Università di Leiden - [<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>];
- *Center for Deliberative Democracy* – Stanford University [<http://cdd.stanford.edu/>]