

Il finanziamento dell'attività politica in Italia

di Cesare Pinelli

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il finanziamento dell'attività politica: un problema aperto ovunque – 3. L'evoluzione della legislazione italiana – 4. Raffronti con altri sistemi di finanziamento – 5. Le specificità del processo decisionale in Italia.

1. Introduzione

La Relazione introduttiva del Presidente Bonnici ci ha fornito un quadro denso delle diverse attitudini con cui le Costituzioni contemporanee guardano ai partiti politici, che vanno dal silenzio assoluto, corrispondente alla fase che Triepel definiva come *Ignorierung*¹, al riconoscimento puro e semplice, alla riserva di legge circa la disciplina della democrazia interna. Come risulta ancora dalla Relazione, indipendentemente dalle previsioni costituzionali la legislazione è però ovunque intervenuta a disciplinare i partiti per aspetti ritenuti di volta in volta rilevanti di quella che il titolo del nostro incontro qualifica complessivamente “legislazione elettorale di contorno” (selezione dei candidati per le elezioni, finanziamento, democrazia interna, regolamentazione delle campagne elettorali, disciplina dei limiti costituzionalmente previsti all'attività dei partiti antisistema). Questi interventi legislativi hanno indotto la Commissione di Venezia, e qui si possono cogliere a mio avviso gli aspetti di maggiore attualità e interesse della Relazione Bonnici, a fissare standard volti al rispetto dei principi di democrazia e dello Stato di diritto, desunti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo o dall'esperienza delle più mature democrazie pluraliste. Questi standard si innestano in un contesto europeo omogeneo sul piano dei principi costituzionali, ma non per questo meno problematico che all'epoca della “cortina di ferro”, a causa del combinarsi di inedite sfide alla

¹ Più precisamente, H. TRIEPEL, *Die staatsverfassung und die politischen parteien*, Berlin, 1927, p. 12, aveva immaginato una periodizzazione dell'atteggiamento, peraltro non della Costituzione ma dello Stato nei confronti dei partiti distinta in quattro fasi: *Bekämpfung*, *Ignorierung*, *Legalisierung*, *Inkorporierung*.

convivenza, dal multiculturalismo al terrorismo internazionale, che fanno parlare di “diritti politici sotto stress”².

2. Il finanziamento dell'attività politica: un problema aperto ovunque

Tra i principali fattori di stress va sicuramente annoverata anche la questione del finanziamento della politica, che evoca subito una forte distanza dei partiti e dei rappresentanti dai cittadini, se non vicende di corruzione. È stato notato che non passa un mese senza che nel mondo emerga uno scandalo legato al finanziamento della politica, e che la costante crescita di leggi in materia testimonia il fallimento delle precedenti³; oppure, più bonariamente, si spiega che le regole in materia sono complesse e in continuo cambiamento, perché vengono aggirate come le leggi tributarie⁴.

Muovendo dalla “seria minaccia” che la corruzione politica riveste per la legalità, la democrazia e i diritti umani in tutti gli Stati membri, una Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dell'8 aprile 2003 ha raccomandato *guidelines* basate sulla centralità del ruolo dei partiti, su un ragionevole finanziamento pubblico, sulla trasparenza della regolazione, sulla istituzione di autorità di controllo indipendenti.

Nemmeno in Europa, dunque, il panorama si può definire incoraggiante. Tuttavia, rimane significativo che secondo *Transparency International*, che misura il tasso di corruzione negli Stati del mondo basandosi sui voti di un comitato di esperti, l'Italia si trovi decisamente al di sotto degli Stati europei di democrazia sperimentata⁵. Poiché la corruzione non discende esclusivamente dalla qualità del sistema di finanziamento della politica, quel dato statistico non si può considerare di per sé decisivo. Ma rimane sintomo di un malessere più acuto che altrove, che va integrato con altri.

Una considerazione supplementare investe le scelte compiute nei vari ordinamenti per affrontare il problema del costo della politica. Scelte certo molto diverse, ma contrassegnate comunque da una tendenza delle legislazioni nazionali ad intervenire attivamente, abbandonando quel *laissez-faire* che in molti Paesi, specie in quelli anglosassoni, era stato a lungo la regola. Ma la tendenza è essa stessa paradossale. Coincide non solo con la fine delle grandi ideologie politiche, ma con una competizione più aggressiva dei partiti per la conquista di poteri pubblici nazionali che sono assai meno in grado di guidare la politica a seguito dei processi di liberalizzazione e di globalizzazione.

² W. Sadurski (ed.), *Political Rights under Stress in 21st Century Europe*, Oxford, OUP, 2006.

³ M. PINTO-DUSCHINSKY, *Financing Politics: a Global View*, in “Journal of Democracy”, 2002, Vol. 13, p. 69.

⁴ J.M. COTTERET – C. EMERI, *Le marché électoral*, Michalon, Paris, 2004, p. 74.

⁵ Transparency International Annual Report 2006, Berlin, 2006, p. 23.

Nello stesso tempo, e non meno paradossalmente, si richiede ovunque agli Stati di sovvenzionare organizzazioni che stanno ovunque perdendo voti e iscritti, se non addirittura, come è stato detto, di tenerle in vita nonostante siano in fase di declino terminale⁶.

Ancora una volta, però, non ci troviamo in una situazione a tal punto buia che in essa tutte le vacche sono nere. Perlomeno, siamo ancora in grado di distinguerne una che è più nera delle altre: e passo così ad occuparmi delle nostre vicende.

3. L'evoluzione della legislazione italiana

Ad introdurre da noi il finanziamento pubblico dei partiti fu la legge n. 195 del 1974, che prevedeva erogazioni destinate al loro funzionamento ordinario e un distinto sistema di rimborsi ai rispettivi gruppi parlamentari per le spese sostenute nelle campagne elettorali. Due *referendum* svoltisi nel 1993, nel clima di Tangentopoli e nel tracollo dei partiti che avevano fondato l'Italia repubblicana, sembrarono segnare una svolta decisiva anche nell'evoluzione della legislazione in materia. Il primo *referendum* abrogò le disposizioni della legge del '74 che prevedevano fondi diretti ai partiti salvando quelle sui rimborsi elettorali, mentre il secondo abrogò una disposizione della legge elettorale del Senato così da aprire la strada a una riforma in senso maggioritario per ambedue i rami del Parlamento e a un sistema politico di tipo bipolare. La legge n. 515 del 1993 tenne variamente conto dei vincoli e delle esigenze poste dai due *referendum*, facendo dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai partiti l'asse portante del finanziamento pubblico, e introducendo una nuova disciplina del finanziamento delle campagne elettorali dei candidati nei collegi uninominali.

Tale legge, pur più volte modificata per singoli aspetti, è ancora vigente nell'impianto fondamentale. Il sistema dei rimborsi è stato però man mano snaturato, fino a tradursi di nuovo in un finanziamento dell'attività ordinaria dei partiti, che oltre ad aver lasciato irrisolti i risalenti problemi della trasparenza delle loro entrate e della loro esposizione debitoria ha incentivato la frammentazione del sistema politico.

La legge n. 2 del 1997, recante *Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici*, aveva introdotto fra l'altro la facoltà per i contribuenti di destinare il quattro per mille dell'IRPEF alla costituzione di un fondo volontario per il finanziamento dell'attività politica. A differenza del sistema dell'otto per mille adottato per il finanziamento delle Chiese, il fondo impediva ai contribuenti di indicare il partito destinatario dell'aliquota, e dunque non incoraggiava

⁶ K.D. EWING — S. ISSACHAROFF, *Introduction*, in K.D. Ewing - S. Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Hart Publishing, 2006, pp. 2 ss.

un'autentica partecipazione dei cittadini. L'obiezione che l'indicazione del partito destinatario dell'aliquota avrebbe violato la segretezza del voto prova troppo, perché dovrebbe investire allo stesso titolo qualsiasi erogazione liberale a favore dei partiti (assoggettata anch'essa ad obblighi di pubblicità): la segretezza del voto è cosa diversa dalla facoltà di esprimere opinioni politiche attraverso una libera contribuzione. In realtà, i fautori della riforma hanno segato il ramo su cui erano seduti. Essi non potevano ignorare che un generico fondo per il finanziamento della politica non avrebbe incoraggiato i cittadini, tanto più in tempi di scarsa partecipazione alla vita politica. Così, i contributi affluiti nel fondo sono risultati irrisonanti, e quella che avrebbe potuto essere una buona soluzione ha subito perso ogni significato. La legge del 1997 aveva inoltre allargato gli aventi diritto al rimborso delle spese elettorali fino a comprendere i partiti o i movimenti che avessero anche un solo parlamentare eletto alla Camera o al Senato, invertendo la sequenza fra creazione di un partito e bisogno di finanziamento, con la conseguenza di aumentare la frammentazione del sistema politico.

Fallito il tentativo di integrare i rimborsi per le spese elettorali con il fondo volontario per il finanziamento dell'attività politica, la legge n. 157 del 1999 compensò i mancati introiti previsti con un consistente aumento dei rimborsi: l'ammontare di ciascuno dei fondi per la Camera, il Senato, il Parlamento europeo e i Consigli regionali venne fatto equivalere, senza fare differenza fra le dimensioni numeriche delle singole consultazioni, alla moltiplicazione di lire 4.000 per il numero degli elettori per il rinnovo della Camera dei deputati. Lo stesso incentivo alla frammentazione partitica, che costituiva uno dei difetti più gravi della legge del '97, veniva corretto solo in parte. Pur abrogando la disposizione che consentiva il rimborso a carico dei partiti che avessero un solo parlamentare eletto, la legge del '99 riduceva dal 3% dei voti (previsto dalla legge del '93) all'1% il limite minimo per ottenere il rimborso. La legge del 1999 fu accusata di reintrodurre surrettiziamente il finanziamento pubblico annuale dei partiti, e contro talune sue disposizioni venne promosso un *referendum* abrogativo da parte di uno schieramento politico trasversale, che comprendeva Alleanza Nazionale, i radicali, e i movimenti di Romano Prodi e Antonio Di Pietro. Il *referendum*, tenutosi il 13 maggio 2000, non raggiunse però il quorum del 50% più uno degli elettori per la Camera dei deputati, essendosi recati al voto appena il 32% di costoro. È significativo che, nella stessa consultazione, non raggiunse il quorum prescritto nemmeno il *referendum* per l'abrogazione delle disposizioni relative alla quota proporzionale per le elezioni della Camera.

Da allora l'evoluzione della normativa è rimasta nell'alveo del sistema dei rimborsi, di cui casomai si sono accentuati gli aspetti di favore per i partiti, di assai dubbia costituzionalità in riferimento al principio di eguaglianza.

I rimborsi coprono oltre il 90% delle entrate dei partiti, cui occorre aggiungere, oltre ai contributi e alle donazioni degli iscritti, le sovvenzioni a favore della stampa di partito, nonché, per l'esplicazione delle funzioni dei gruppi parlamentari, l'erogazione di contributi a carico dei bilanci delle camere in ragione della consistenza numerica dei gruppi stessi (art. 15 Reg. Camera; art. 16 Reg. Senato).

Di tanto in tanto, il mantenimento dell'attuale assetto viene ufficiosamente giustificato con la necessità di sollevare i partiti dalle loro rilevanti esposizioni debitorie. Ma il ricorso ai rimborsi si può spiegare solo in un arco temporale circoscritto. Se si stabilizza senza riuscire a calmierare le spese, e quindi generando altri debiti, diventa un mero pretesto. Lo stesso problema del debito avrebbe dunque bisogno di soluzioni diverse da quella che può dare una legislazione di cassa.

4. Raffronti con altri sistemi di finanziamento

Oltre a reggersi sulla finzione di un finanziamento ai partiti mascherato da rimborsi elettorali, la legislazione vigente appare palesemente inadatta a fronteggiare i problemi della trasparenza delle entrate e della dipendenza dei partiti da contributi pubblici.

Mentre il sistema italiano, fallito il maldestro tentativo di integrare i rimborsi con il fondo di finanziamento per l'attività politica (legge n. 1 del 1997), si regge quasi completamente su sovvenzioni statali, il finanziamento misto costituisce la soluzione prevalente nelle democrazie europee più mature. A parte, e nonostante, le difficoltà di ordine generale alle quali accennavo all'inizio, è comunque diffusa la convinzione che un finanziamento integralmente statale rischia di ingessare il sistema dei partiti esistente e deresponsabilizza i partiti stessi, liberandoli dal compito di reperire fonti per il loro sostentamento; nello stesso tempo, un finanziamento lasciato del tutto ai privati è reputato un veicolo di sperequazioni tali da comportare, oltre a indebiti condizionamenti delle scelte legislative e di governo, uno squilibrio tra forza elettorale del partito e disponibilità di mezzi finanziari.

Nel 1992 il Tribunale Costituzionale tedesco riassunse queste convinzioni osservando che, se il sovvenzionamento pubblico «liberasse il partito dalla necessità di indirizzare anche presso gli iscritti ed i simpatizzanti gli sforzi idonei a reperire le risorse economiche necessarie alla sua attività», verrebbe violato «il principio di indipendenza dei partiti dallo Stato», e che d'altra parte le agevolazioni fiscali per i contributi dei privati ai partiti sono costituzionalmente ammissibili solo nella misura in cui non conducano ad «alterare considerevolmente la competizione politica»⁷.

Da qui il successo del sistema misto, che crea le condizioni per differenziare meglio fonti e soggetti del finanziamento: più aumentano, più si riducono i rischi di oligopoli chiusi, e aumenta corrispondentemente la possibilità di contemperare l'eguaglianza delle posizioni di partenza con l'obbligo di ricerca delle risorse da parte dei partiti.

⁷ *Bundesverfassungsgericht*, decisione del 9 aprile 1992, in *Die oeffentliche Verwaltung*, 1992, pp. 664 ss.

Come è stato osservato alla luce del cattivo rendimento dell'esperienza americana, per affrontare la tensione tra il principio di eguaglianza e la realtà dell'ineguaglianza di mercato, una società di mercato che sia democratica deve delimitare una sfera politica all'interno della quale i rapporti di potere del mercato vengono tenuti sotto controllo democratico⁸.

L'introduzione di un autentico sistema misto costringerebbe a misurarsi con dilemmi che investono in profondità la convivenza democratica, e ad affrontare contestualmente gli altri problemi che affliggono l'attuale sistema, come la sua scarsa trasparenza e l'inefficacia dei controlli. I quali, allo stato, non solo sono irrazionalmente dispersi fra varie autorità, ma si esauriscono in un riscontro meramente cartolare, per sua natura non in grado di accertare la veridicità della documentazione e dei bilanci allegati anche tramite specifici apparati di supporto.

5. Le specificità del processo decisionale in Italia

Come si spiega tanta inerzia legislativa, tutt'altro che intaccata dall'apparentemente storica rottura fra prima e seconda fase della esperienza repubblicana? Il ciclo di alternanza che ha caratterizzato le legislature dal 1994 in poi dimostra che l'assenza di serie innovazioni non deriva dalla cattiva volontà politica di una specifica maggioranza parlamentare. Ha piuttosto a che vedere con una specifica strutturazione del processo decisionale, che merita anch'essa di venire raffrontata con quella di altri ordinamenti.

Come ha osservato ancora il Tribunale Costituzionale tedesco, sul finanziamento dell'attività politica qualsiasi Parlamento delibera *in causa propria*, mancando «l'elemento correttivo rappresentato dalla convivenza in esso di interessi politici sul punto contrastanti»⁹. Gli interessi in gioco non sono esterni, e soprattutto non danno vita a una dialettica tra maggioranza e opposizione: le decisioni da prendere investono immediatamente la vita stessa dei soggetti che debbono decidere. Poiché il rischio dell'opportunismo si presenta in modo diverso dal solito, sarà decisivo il tipo di reazioni esterne che i parlamentari si attendono.

Negli Stati Uniti, in Germania e potenzialmente anche in Francia le Corti costituzionali svolgono una funzione cruciale. Per ragioni inerenti al sistema di accesso alla giustizia costituzionale, la nostra Corte non è mai intervenuta e molto difficilmente potrebbe intervenire in materia. In Italia manca perciò un contropotere che segnali al

⁸ B. ACKERMAN, *Una carta di credito per gli elettori: un nuovo inizio per il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Politica del diritto*, 1993, p. 648.

⁹ *Bundesverfassungsgericht*, decisione del 9 aprile 1992, in *Die oeffentliche Verwaltung*, 1992, p. 665.

Parlamento i limiti costituzionali dei suoi interventi o lo costringa addirittura a una riforma immediata. Se, per i motivi accennati, le decisioni in materia tendono ovunque a caratterizzarsi per una solidarietà trasversale fra forze politiche che scavalca la rispettiva collocazione istituzionale, a maggior ragione vi sarebbe bisogno di istituzioni capaci di fungere da contropoteri alle decisioni parlamentari.

Si potrebbe obiettare che da noi si sono avuti interventi del corpo elettorale in sede referendaria. L'opinione pubblica non si presenta soltanto, come altrove, allo stato diffuso. Per ben tre volte (nel 1978, nel 1993 e nel 2000), essa è stata chiamata a pronunciarsi in sede di *referendum*, sulla spinta di quegli strati di opinione che considerano paternalistico l'argomento del "costo della democrazia", perché noto solo a chi vive di e per la politica, e vorrebbero un'integrale devoluzione ai privati del compito di sovvenzionare la politica. Costoro meditano sempre di vendicarsi con un *referendum* contro la "partitocrazia". E i partiti li temono, tanto da legiferare in materia con la maggiore riservatezza possibile, o inserendo norme intrusive in provvedimenti riguardanti altri temi.

Eppure la contrapposizione fra i partiti che battono cassa in Parlamento continuando a deliberare *in causa propria* e il corpo elettorale non ha nulla a che vedere con il rapporto fra legislatore e Corte. A parte la diversità di presupposti e di effetti giuridici, occorre considerare che solo nel 1993 la partecipazione a un *referendum* sul finanziamento dei partiti raggiunse il quorum del cinquanta per cento più uno degli aventi diritto al voto; peraltro in quel caso, più che agire da contropotere, il corpo elettorale registrò il crollo di un'intera classe politica.

Col passare del tempo, il contrasto tra la finzione dei rimborsi che mascherano il finanziamento pubblico e le proposte di liberalizzazione integrale da far passare a colpi di *referendum* è divenuto la parodia di un dibattito democratico. Evoca, piuttosto, la Commedia dell'Arte.

Per raggiungere una soluzione decente, sarebbero necessarie alcune condizioni che al momento sembrano mancare. Una capacità reattiva nella società, e una disponibilità della cultura politica e giuridica a superare la logora antinomia tra un finanziamento tutto pubblico o tutto privato.

Cesare Pinelli. Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Sapienza.

Streszczenie

Kwestia finansowania polityki nierozzerwalnie kojarzy się z dystansem między partiami politycznymi i ich liderami z jednej strony, a obywatelami z drugiej; czasem także przywołuje na myśl wprost problem korupcji. Na całym świecie co miesiąc można usłyszeć o skandalu związanym z finansowaniem polityki, dlatego też wymowne są rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy, które zalecają centralną rolę partii politycznych, rozsądne finansowanie środkami publicznymi, przejrzystość regulacji i ustanowienie niezależnych organów nadzoru.

Wydaje się jednak, że problem ten we Włoszech jest poważniejszy niż gdziekolwiek indziej. Dowodzi tego historia naszego ustawodawstwa, które od 1974 roku zostało w znacznej mierze oparte na kryterium publicznego finansowania partii politycznych, podczas gdy finansowanie publiczno-prywatne jest rozwiązaniem powszechnie obowiązującym w większości dojrzałych demokracji w Europie. To drugie rozwiązanie ma na celu zrównoważenie ryzyka uwolnienia partii od odpowiedzialności za finansowanie własnej kampanii wyborczej, ryzyka powodowanego przez system finansowania polityki wyłącznie ze środków publicznych. System ten z kolei powoduje nierówność konkurencji wyborczej oraz niepożądane oddziaływanie w zakresie legislacji rządowej.

Nieniejsze opracowanie ma na celu wyjaśnienie bierności ustawodawcy: dlaczego, pomimo istotnych zmian, które zaszły w systemie politycznym latach 1993-1994, ustawodawca nie podjął żadnych poważnych kroków dla reformy tego systemu. Można przy tym zauważyć, że w innym porządkach prawnych, sądy konstytucyjne odgrywają kluczową rolę, sygnalizując Parlamentowi konstytucyjne granice jego kompetencji lub nawet zmuszając go do natychmiastowych zmian legislacyjnych. Nie można też argumentować, że w tej kwestii mieliśmy pomoc ze strony elektoratu w *referendum*, ponieważ, mimo że wyborcy zostali zaproszeni do głosowania aż trzy razy, dopiero w 1993 r. *referendum* w sprawie uchylenia przepisów dotyczących finansowania partii osiągnęło odpowiednie kworum, nie wspominając jednak, że zamiast działać jako siła równoważąca, wyborcy byli świadkami upadku całej klasy politycznej.

Podsumowując refleksje nad systemem finansowania polityki, można wyciągnąć wniosek, że z czasem kontrast między fikcyjnym finansowaniem zwrotnym, które tuszuje publiczne finansowanie, a propozycjami pełnej liberalizacji poprzez przekazywanie ich do decyzji wyborców podejmowanej w *referendum*, stały się parodią demokratycznej debaty.

Abstract

After having examined the main problems currently concerning party funding and campaign financing in Western democracies, the presentation concentrates on the Italian experience. Since 1974, although with diverse solutions and devices, the legislation

provides a State funding system. Parties are thus released from the burden of searching means for their own funding, and neither transparency nor accountability are likely to increase. The presentation attempts to answer the question of why, in spite of remarkable changes of the political system in 1993-1994, no serious steps have been taken for reforming that system. The reason might consist in the fact that, contrary to other countries, on the issue Parliament is practically unchecked from other institutions.

For technical motives, the Constitutional Court does not intervene at this respect. And, although the electorate was called for three times to *referendum* with a view to repeal the legislation on party funding, the result was positive only once.

Furthermore, the *referendum* campaigns are far from elucidating the reasons for a serious reform. From this it follows that the institutional stalemate affecting the decision-making process determines both popular indifference and Parliament's *inertia* towards the issue of reform.