

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna
Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche

Tesi di dottorato

LUCA STROPPIANA

**IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI POLITICI E DELLE CAMPAGNE
ELETTORALI: MODELLI A CONFRONTO**

Dottorato di ricerca - XXV Ciclo - A.A. 2009/2010

Stato e Persona negli Ordinamenti Giuridici: Diritto Costituzionale

Tutor: prof. Augusto Barbera (2010) / prof. Tommaso F. Giupponi (2011/2012)

Coordinatore: prof. Andrea Morrone

INDICE

Introduzione

Capitolo 1. La disciplina del finanziamento della politica nelle principali democrazie europee

1. La disciplina del finanziamento della politica in Germania

1.1. Il finanziamento dei partiti e la giurisprudenza costituzionale tedesca

1.2. Le norme sul finanziamento pubblico

1.3. Le norme sul finanziamento privato

1.4. I controlli

2. La disciplina del finanziamento della politica in Francia

2.1. La legislazione francese sulla «trasparenza finanziaria della vita politica»

2.2. Le norme sul finanziamento pubblico

2.3. Le norme sul finanziamento privato

2.4. I controlli

3. La disciplina del finanziamento della politica in Spagna

3.1. La legislazione spagnola sui partiti e sul finanziamento dei partiti

3.2. Le norme sul finanziamento pubblico

3.3. Le norme sul finanziamento privato

3.4. I controlli

4. La disciplina del finanziamento della politica nel Regno Unito

4.1. La legislazione britannica sul *party funding*: un decennio di riforme

4.2. Le norme sul finanziamento pubblico

4.3. Le norme sul finanziamento privato

4.4. I controlli

5. Il finanziamento dei «partiti politici a livello europeo»: la disciplina dell'Unione europea

Capitolo 2. La disciplina del finanziamento della politica in Italia: l'evoluzione storico-normativa

1. La prima fase della legislazione sul finanziamento dei partiti (1974-1993)
 - 1.1. La legge 195 del 1974 e l'introduzione del finanziamento pubblico
 - 1.2. Finanziamenti illeciti e controlli sui bilanci nella legge del 1974
 - 1.3. Le leggi successive e l'aumento dei contributi pubblici
 - 1.4. Le modifiche alle norme sui finanziamenti illeciti e sui bilanci dei partiti
2. La fase della transizione (1993-1999)
 - 2.1. Dall'abrogazione referendaria del finanziamento pubblico «ordinario» alla legge 515 del 1993
 - 2.2. La riforma delle norme sui contributi pubblici per le spese elettorali
 - 2.3. La legge sulla «contribuzione volontaria» ai partiti e il suo fallimento
3. La terza fase: la legislazione sui rimborsi elettorali (1999-2012)
 - 3.1. La disciplina dei rimborsi elettorali nella legge 157 del 1999
 - 3.2. La seconda legge sui rimborsi elettorali
 - 3.3. Le successive norme «sparse» sui rimborsi elettorali
 - 3.4. La riduzione dei rimborsi elettorali prima della riforma del 2012
4. Stratificazione normativa, ricostruzione della disciplina vigente, criticità della legislazione sul finanziamento dei partiti

Capitolo 3. Il finanziamento della politica in Italia: la riforma del 2012

1. Dai progetti di legge per la regolamentazione dei partiti ai progetti di legge per la riforma del finanziamento dei partiti
2. Gli scandali dei rimborsi elettorali e l'iter di formazione della legge 96/2012
3. Una prima lettura della legge 96/2012
 - 3.1. Il dimezzamento dei rimborsi e il «cofinanziamento»
 - 3.2. Le nuove norme sulle erogazioni liberali
 - 3.3. Il nuovo regime dei controlli
 - 3.4. Le altre disposizioni della legge 96/2012

4. La riforma dei regolamenti delle Camere sul finanziamento dei gruppi parlamentari

Capitolo 4. Il finanziamento della politica negli Stati Uniti

1. Una breve storia della regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali
2. Le *Campaign Finance Laws* degli anni Settanta e la sentenza *Buckley*
3. Come si è arrivati alla riforma del 2002
4. Dalla sentenza *McConnell* alle sentenze della Corte Roberts
5. Il *fundraising* delle campagne presidenziali

INTRODUZIONE

Il finanziamento della politica, come qualcuno ha efficacemente detto, è una questione «scabrosa». Quando si parla di finanziamento della politica, lo scandalo è sempre dietro l'angolo. Leggi su questa materia rincorrono continuamente nuove leggi. Se c'era bisogno di una riprova, la si è avuta abbondantemente con i fatti italiani del 2012.

Nella sua «scabrosità», il tema del finanziamento della politica è così tornato ad essere al centro della quotidiana cronaca politico-giudiziaria e del dibattito politico-parlamentare. L'incalzare degli eventi scandalosi ha costretto le forze politiche a muoversi e ad arrivare, a piccoli passi, a una «autoriforma», di cui a dire il vero quasi nessuno sembra essersi accorto (ancora troppo poco, e troppo tardi, hanno detto in tanti). La questione oggetto degli scandali (che li distingue da quelli di cui si stava celebrando il ventennale) e del dibattito pubblico riguarda direttamente i soldi pubblici e l'idea stessa del finanziamento pubblico della politica, che oggi voci non più isolate propongono di superare del tutto.

I cosiddetti rimborsi elettorali sono diventati una delle manifestazioni più evidenti di un sistema politico sull'orlo del baratro e del discredito dei partiti e di un'intera classe politica. Come ha scritto Angelo Panebianco: «La vicenda dei rimborsi elettorali (che rimborsi non sono affatto) è emblematica. Solo gruppi dirigenti che immaginavano di poter operare con la stessa arroganza del tempo che fu potevano concepire, di comune accordo, un simile sistema». Di tutto questo non erano mancate le occasioni di discussione, in anni di campagne martellanti sulla questione dei «costi della politica» e di articoli e inchieste giornalistiche nate dal filone inaugurato da Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella. Nel loro libro-denuncia contro la «casta», che uscì nel 2007, il tema del finanziamento dei partiti occupava due capitoli: uno lo aveva titolato «come un puntare un euro e vincerne 180», per spiegare il meccanismo dei rimborsi

elettorali, e l'altro «meglio a noi che a Madre Teresa», per spiegare il meccanismo degli sconti fiscali sulle donazioni private.

Queste brevi parole introduttive servono solo a ricordare il contesto nel quale questo lavoro ha preso forma e a sottolineare l'attualità e urgenza che il tema del finanziamento della politica ha assunto nel corso degli ultimi anni e continuerà sicuramente ad avere nell'agenda pubblica italiana nel passaggio di legislatura determinato dal voto del febbraio 2013. Il tema del finanziamento della politica viene definito con riferimento al finanziamento delle attività elettorali e al finanziamento delle attività relative alla vita ordinaria dei partiti: esso si sostanzia a grandi linee nel «reperimento di risorse (pubbliche o private, monetarie o in natura, in maniera legale o no)» da parte di candidati e partiti (e anche dei «fiancheggiatori», categoria che nei paesi anglosassoni viene indicata con l'espressione «third parties») e nell'«offerta (volontaria o meno) delle stesse risorse» da parte di cittadini, associazioni o imprese [Lanchester 1999]. Il «diritto della finanza politica», dunque, disciplina gli istituti che operano «sull'assetto delle risorse finanziarie attinenti alla vita politica, secondo una duplice logica che si sostanzia, da un lato, nel condizionamento e nel controllo delle risorse già esistenti e, dall'altro nel condizionamento di nuove risorse» [Borrello 2008, il quale individua tali istituti in particolare nell'introduzione di forme dirette o indirette di finanziamento pubblico, negli incentivi di natura fiscale alla capacità di autofinanziamento, nella previsione di tetti alle spese e di strumenti atti a garantire la piena visibilità dei flussi finanziari].

Il tema del finanziamento della politica viene affrontato in questo lavoro in una prospettiva comparata. Si tratta di una prospettiva largamente seguita. Come ha scritto uno degli autori più prolifici e autorevoli in questo campo: «In recent years, academics and international organizations alike have given increasing attention to the topic of political finance. By now, there is such an extensive and varied literature that it is hard to summarise it» [Michael Pinto-Duschinsky 2011]. Si tratta di una comparazione che, nonostante la varietà delle definizioni legislative e la difficoltà di raccogliere dati realmente affidabili, viene fatta in genere sui grandi numeri. La letteratura comparata, nel registrare una generale tendenza verso l'istituzionalizzazione del finanziamento

pubblico nel continente europeo e anche nel resto del mondo, ci offre spesso statistiche di portata appunto «continentale» o «mondiale» (l'autore citato riportava ad esempio le risultanze dei più recenti studi comparatistici, secondo i quali il finanziamento pubblico diretto, in una forma o in un'altra, esisterebbe nel 56% dell'Africa, nel 53% delle Americhe, nel 43% dei paesi oceanici, nel 91% dell'Europa, nel 38% dei paesi mediorientali e nordafricani).

Il ricorso ai modelli comparati è conosciuto e frequente nel nostro dibattito politico e nei lavori preparatori delle leggi che si sono susseguite in Italia a partire dagli inizi degli anni Settanta dello scorso secolo. Nella relazione al progetto che introdusse il finanziamento pubblico si richiamavano non casualmente «le recenti esperienze legislative e il vivissimo dibattito culturale di paesi simili al nostro per civiltà e analoghi per ordinamento»; si citavano la Francia, la Svezia, la Finlandia e anche gli Stati Uniti, «dove si sono manifestate proprio in questi giorni correnti favorevoli al finanziamento pubblico dei partiti» (a quegli anni risaliva infatti la legge statunitense che riformò completamente la materia dei finanziamenti delle campagne elettorali, anche introducendo forme di finanziamento pubblico per le elezioni presidenziali). Spesso l'uso «politico» dei modelli comparati è apparso superficiale e strumentale: basti citare la relazione al progetto che introdusse alla fine degli anni Novanta il modello dei rimborsi elettorali tuttora vigente, seppur «dimezzato» dalla riforma del 2012, nella quale si giungeva persino ad affermare che con quella soluzione «ci si [metteva] esplicitamente sulla strada seguita da altri paesi, e in particolare dalla Germania».

Su questa materia insistono sempre di più anche regole internazionali di *soft law*, come è avvenuto per la materia elettorale in generale e specificamente per la disciplina delle campagne elettorali. Esiste inoltre una seppur limitata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (da ultimo nel 2012 in un caso riguardante la Turchia, con una pronuncia che si è occupata di uno degli aspetti più sensibili della legislazione sul finanziamento pubblici dei partiti, con riferimento ai requisiti di accesso e ai soggetti aventi diritto ai contributi pubblici), che espressamente richiama tali strumenti di *soft law*. Si pensi alle *Guidelines on political party regulations* adottate dalla Venice Commission for Democracy through Law nel 2010, che trattano

ampiamente anche del finanziamento dei partiti. Si pensi alla raccomandazione adottata nel 2003 dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa «contro la corruzione nel finanziamento dei partiti». Proprio tale raccomandazione è una delle basi giuridiche attraverso cui opera il *Gruppo di stati contro la corruzione* (GRECO, dall'acronimo francese), istituito nel 1999 con il compito di monitorare il rispetto da parte degli stati membri degli standard e delle norme delle convenzioni anti-corruzione. A questa materia specifica, la «trasparenza del finanziamento dei partiti», il GRECO aveva dedicato una serie di rapporti, fra cui quello sull'Italia pubblicato nel marzo 2012, proprio nel pieno degli scandali sui rimborsi elettorali. Leggendo questi rapporti, viene da chiedersi quanto possano essere effettivamente utili ed efficaci, al di là delle apprezzabili sintesi del quadro normativo di ciascun paese. Nel rapporto sull'Italia, che è stato stilato a seguito della missione di valutazione sul campo di una squadra composta da un professore spagnolo di scienza politica e dell'amministrazione, da una funzionaria serba di un'agenzia anti-corruzione e da uno studioso polacco dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, apprendiamo della ferma convinzione degli «ispettori» del GRECO che «siano indispensabili ulteriori riforme nella materia del finanziamento della politica», e di altre banalità come quando ci viene ricordato, se ce ne fosse davvero bisogno, che «l'aspetto più debole della disciplina sul finanziamento dei partiti concerne i meccanismi di controllo».

La tesi si propone come obiettivo di dimostrare nel quadro di un'indagine comparatistica l'importanza della tematica del finanziamento della politica, del rapporto tra denaro e politica, nelle democrazie contemporanee. In questo senso ci si propone di sviluppare i nessi esistenti nell'ambito del tema del finanziamento fra disciplina dei partiti, disciplina delle campagne elettorali e, più in generale, disciplina del sistema elettorale in senso stretto e della forma di governo; di descrivere il complesso quadro giuridico in materia di «diritto della finanza politica», oggetto di frequenti aggiornamenti e in continua evoluzione, in alcuni casi anche in via giurisprudenziale, quale risulta emergere dallo studio di ciascun ordinamento considerato; e di definire in conclusione i precisi contorni dei due distinti modelli di «finanziamento della politica» ricostruiti dalla ricerca politologica come modello *statalista* o pubblico, da una parte, e

modello *liberale* o volontario, dall'altra, pur nelle specificità di ogni contesto istituzionale (in realtà, tutte le soluzioni adottate riflettono un «modello misto», con prevalenza del ruolo dello stato ovvero del privato).

L'indice della tesi si compone di quattro capitoli. Ogni capitolo è arricchito da un ampio apparato di statistiche, schemi, tabelle ed utilizza ampiamente le risorse web.

Il primo capitolo tratta della disciplina del finanziamento della politica nelle principali democrazie europee: un paragrafo è dedicato alla Germania, un paragrafo alla Francia, un paragrafo alla Spagna, un paragrafo al Regno Unito. Si è scelto così di fornire subito all'inizio della tesi un quadro compiuto di diritto comparato, a differenza di molti testi su questa materia nei quali l'esame degli altri paesi costituisce una semplice appendice sugli. Si è creduto in questo modo di facilitare la comparazione fra i modelli europei e lo specifico modello italiano, da un lato, e dall'altro fra il modello europeo in generale e il modello statunitense, al quale è dedicato un capitolo a parte. Per ognuno dei quattro paesi considerati si è seguito uno schema di trattazione omogeneo, con una parte introduttiva nella quale sono individuate le norme di riferimento e le principali tappe dell'evoluzione del sistema di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, approfondendo poi in parti separate la disciplina che riguarda il finanziamento pubblico, presente in varie forme in tutti i suddetti paesi, sulla quale inevitabilmente la trattazione risulterà più approfondita, la disciplina del finanziamento privato e il regime dei controlli. Il paragrafo finale di questo capitolo è dedicato a qualche nota sui «partiti politici a livello europeo» e sulla disciplina del loro finanziamento nel diritto dell'Unione europea.

Il secondo capitolo tratta della disciplina del finanziamento della politica in Italia. In questo si procede a una ricostruzione completa dell'evoluzione storico-normativa avvenuta nel nostro paese nel corso di quasi quarant'anni, che viene svolta distinguendo tre fasi: fase dell'introduzione e del consolidamento del finanziamento pubblico ai partiti; fase di cesura e transizione, in coincidenza con la crisi e transizione del sistema politico-istituzionale degli inizi anni Novanta; fase del finanziamento pubblico «mascherato» e moltiplicato, adottato da una «legislazione di cassa», fino ai primi cambiamenti intervenuti nella seconda metà del primo decennio del nuovo secolo,

come prime misure di contenimento dei costi della politica. Particolare attenzione è stata dedicata anche alla ricostruzione dei lavori parlamentari, considerando che le modalità con cui si è quasi sempre proceduto di legge in legge costituiscono un indizio importante di quella scabrosità di cui si diceva all'inizio.

Nel terzo capitolo, che può essere considerato una continuazione del secondo, si tratta dettagliatamente della legge di riforma del finanziamento dei partiti approvata in Italia nel luglio 2012, originata dagli scandali politico-giudiziari esplosi nei mesi precedenti: di essa si descrive l'iter parlamentare di formazione (a partire dai progetti di legge, poi accantonati, per la regolamentazione giuridica dei partiti politici) e si analizzano punto per punto i contenuti. In questo capitolo si dà conto anche delle riforme dei regolamenti della Camera e del Senato che hanno riguardato il finanziamento dei gruppi parlamentari, tema in precedenza non approfondito, ma che merita ugualmente una seppur breve trattazione proprio mettendo a confronto le novità introdotte nei regolamenti parlamentari con la nuova legge sul finanziamento dei partiti.

Il quarto capitolo tratta della disciplina del finanziamento delle campagne elettorali negli Stati Uniti: vengono ricostruiti brevemente i passaggi storici più importanti che hanno percorso l'intero ventesimo secolo, fino alle riforme d'inizio nuovo secolo; vengono individuati gli elementi essenziali della normativa vigente, alla luce soprattutto delle numerose pronunce di costituzionalità rese dai giudici supremi; si analizza in particolare l'importanza del *fundraising* nelle campagne elettorali presidenziali. Con questo capitolo si vuole, se così si può dire, chiudere il cerchio della comparazione, facendo immediatamente risaltare le caratteristiche del modello americano come nettamente distinto dal modello ricavabile dalle diverse discipline europee esaminate in precedenza.

CAPITOLO 1

La disciplina del finanziamento della politica nelle principali democrazie europee

[Sommario: 1. La disciplina del finanziamento della politica in Germania. - 1.1. Il finanziamento dei partiti e la giurisprudenza costituzionale tedesca. - 1.2. Le norme sul finanziamento pubblico. - 1.3. Le norme sul finanziamento privato. - 1.4. I controlli. - 2. La disciplina del finanziamento della politica in Francia. - 2.1. La legislazione francese sulla «trasparenza finanziaria della vita politica». - 2.2. Le norme sul finanziamento pubblico. - 2.3. Le norme sul finanziamento privato. - 2.4. I controlli. - 3. La disciplina del finanziamento della politica in Spagna. - 3.1. La legislazione spagnola sui partiti e sul finanziamento dei partiti. - 3.2. Le norme sul finanziamento pubblico. - 3.3. Le norme sul finanziamento privato. - 3.4. I controlli. - 4. La disciplina del finanziamento della politica nel Regno Unito. - 4.1. La legislazione britannica sul *party funding*: un decennio di riforme. - 4.2. Le norme sul finanziamento pubblico. - 4.3. Le norme sul finanziamento privato. - 4.4. I controlli. - 5. Il finanziamento dei «partiti politici a livello europeo»: la disciplina dell'Unione europea]

1. La disciplina del finanziamento della politica in Germania

1.1. Il finanziamento dei partiti e la giurisprudenza costituzionale tedesca

La Repubblica federale tedesca vanta una primogenitura in tema di finanziamento della politica. La Repubblica federale tedesca è stata il primo paese europeo (e forse a livello mondiale, salvo esotiche scoperte dei comparatisti) ad aver introdotto un sistema di finanziamento pubblico dei partiti politici. Un sistema di finanziamento pubblico fu adottato fin dal 1959¹. Quello tedesco è sotto questo aspetto un modello antesignano, che si è realizzato nel corso degli anni a partire da quella data secondo modalità e forme diverse. Su tali modalità e forme hanno inciso in modo decisivo alcune sentenze del *Bundesverfassungsgericht*, il Tribunale costituzionale federale.

¹ Spesso viene indicato come anno di partenza il 1954, con riferimento alla previsione nella legislazione fiscale della deducibilità delle donazioni private ai partiti, anch'essa del tutto inedita, intesa come una prima forma di finanziamento pubblico di natura indiretta, come vedremo più avanti nel testo, o talvolta anche l'anno 1949 – v. Martin Morlok, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, p. 260 –, con riferimento ai crediti concessi ai partiti dai governi dei Länder in occasione delle prime elezioni federali, ai quali gli stessi governi poi rinunciarono.

L'intervento del Tribunale costituzionale ha letteralmente segnato le tappe dell'evoluzione del sistema di finanziamento dei partiti, in particolare con due fondamentali pronunce, una nel 1966 e una nel 1992. Più in generale, già prima della sentenza del 1966 e nei due decenni successivi fino alla sentenza del 1992, che fu determinata da un mutamento di giurisprudenza, il Bundesverfassungsgericht ebbe numerose occasioni di pronunciarsi in materia di finanziamento dei partiti, spesso contestando le scelte del legislatore e impartendogli precise direttive di riforma. Si sviluppò così un lungo e tormentato confronto, in un gioco continuo di reazioni e contoreazioni, fra il giudice costituzionale e il legislatore parlamentare. Alla decisione del 1966, in risposta alla prassi legislativa affermata dalla fine degli anni Cinquanta, seguì l'approvazione della legge sui partiti del 1967 (la *Gesetz über die politischen Parteien*, o *Parteiengesetz*, PartG) che disciplinò anche la materia del finanziamento, successivamente censurata sotto vari profili relativi alle modalità del finanziamento pubblico sia diretto sia indiretto. Alla decisione del 1992 seguì la riforma della legge sui partiti del 1994, già modificata più volte precedentemente a seguito di pronunce di incostituzionalità intervenute sin dal 1969 e negli anni Settanta e Ottanta. In sintesi, il Tribunale costituzionale ha legittimato il finanziamento pubblico, ma ha cercato nello stesso tempo di frenare l'eccessiva fame dei partiti e l'aumento incontrollato del ricorso ai soldi pubblici (la tendenza a «servirsi liberamente» delle casse dello Stato, come disse nella sentenza del 1992). Il primo spartiacque fu quando il Tribunale, nel 1966, disse no a un finanziamento statale dell'attività generale dei partiti, ritenendola una inammissibile interferenza nella vita dei partiti, mentre ritenne ammissibile una forma di finanziamento pubblico sotto forma di rimborso delle spese sostenute in campagna elettorale, trovando esso fondamento nell'indispensabile concorso dei partiti al processo democratico elettorale. Il secondo spartiacque fu quanto il Tribunale, nel 1992, prese atto della tendenza del legislatore ad interpretare troppo estensivamente il rimborso elettorale, di fatto trasformato in un finanziamento in via continuativa dei partiti, e della virtuale impossibilità di distinguere concretamente tra l'uno e l'altro, ribaltò l'assunto sul quale si era basata tutta la sua precedente giurisprudenza, con una sentenza che, nell'ammettere un sostegno finanziario generale, impose tuttavia al legislatore alcuni

limiti invalicabili, in funzione in particolare dell'autofinanziamento di ciascun partito, oltre il quale non sono comunque ammessi contributi pubblici².

Tutte queste sentenze si fondavano essenzialmente su due principi costituzionali: il principio dell'«eguaglianza delle chances» dei partiti nella competizione politico-elettorale (*Chancengleichheit der Parteien*) e il principio della libertà dei partiti, intesa come «libertà dallo Stato» (*Staatsfreiheit der Parteien*), ricavati da diversi articoli della Legge fondamentale tedesca del 1949, fra cui l'art. 3, che sancisce il principio di eguaglianza di fronte alla legge di tutti gli essere umani, la parità di diritti tra donne e uomini e il divieto di discriminazioni o privilegi in ragione di determinate fattispecie, l'art. 20, là dove si afferma che «ogni potere dello Stato emana dal popolo» ed «è esercitato dal popolo mediante elezioni e votazioni e tramite specifici organi del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale», e soprattutto l'art. 21, cioè l'articolo dedicato ai partiti politici. Se è vero che «la prima costituzione del dopoguerra a dare rilievo ai partiti fino a farne dei “soggetti costituzionali”» era stata quella italiana³, il *Grundgesetz* andò ben oltre il riconoscimento operato dal nostro costituente e introdusse a livello costituzionale una rigorosa e penetrante disciplina dei partiti, con la previsione di un'espressa riserva di legge (che venne però attuata con quasi vent'anni di ritardo)⁴.

² Su questi passaggi essenziali: Andrea De Petris, *Il finanziamento della politica in Germania*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè; Carlo Fusaro, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», n. 51, 2004, p. 22.

³ Così Augusto Barbera, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene editore, 2009, p. 343.

L'art. 49 della nostra Costituzione viene infatti considerato «una innovazione assoluta rispetto ai testi costituzionali dell'epoca» – così Vincenzo Lippolis, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2003, pp. 919-922 – «una novità sotto il profilo formale... molto meno sotto il profilo sostanziale», sia considerando la disposizione costituzionale «in un processo più ampio di istituzionalizzazione del fenomeno partitico sviluppatosi nel XX sec. con l'affermarsi dei grandi partiti di massa», sia considerando la struttura della disposizione costituzionale il cui oggetto diretto «non sono i partiti in quanto tali... ma la libertà associativa dei singoli». La «volontà di adottare una disciplina che, per la prima volta nella storia del costituzionalismo moderno, consentisse ai partiti politici di fare il loro ingresso in un testo costituzionale» – così Enzo Cheli, *Una legge-quadro per i partiti*, in «Il Mulino», n. 6, 2011, p. 933 – si tradusse in una disciplina che «esprime nel suo complesso per la materia dei partiti vincoli sicuramente meno rigidi di quelli espressi da altre costituzioni storicamente affini alla nostra», a partire appunto da quella tedesca, che è di un anno successiva.

⁴ Sull'art. 21, v. Martin Marlok, *Das Grundgesetz und die politischen Parteien*, in AA.VV., *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, Giappichelli, 2012. Si veda anche Ginevra Cerrina Feroni, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, nello stesso volume.

Con l'art. 21 della Legge fondamentale tedesca, come affermò il Tribunale costituzionale nella sentenza sul finanziamento dei partiti del 1966, si volle «consacrare nel diritto costituzionale scritto la realtà politica del *Parteienstaat* e dotarla delle necessarie garanzie contro eventuali minacce alla democrazia», e si volle al tempo stesso «distanziare i partiti, in quanto libere formazioni, dagli organi dello Stato». ⁵ La disciplina in esso contenuta è volta ad assicurare, da un lato, il principio democratico, espressamente riferito all'ordinamento interno dei partiti, e, dall'altro lato, il principio della trasparenza delle finanze dei partiti: principi assolutamente innovativi, in particolare quello della trasparenza che più ci interessa direttamente, affermati per la prima volta in un testo costituzionale⁶. Nell'art. 21, collocato nel titolo II («Il Bund e i Länder») si afferma dunque: *a)* «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo»; *b)* «La loro fondazione è libera»; *c)* «Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi democratici»; *d)* «Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzo delle loro risorse finanziarie come pure del loro patrimonio» (rispettivamente, primo, secondo, terzo e quarto periodo del comma 1). L'art. 21 prosegue, al secondo comma, dichiarando incostituzionali i partiti anti-sistema, qualificando l'ordinamento costituzionale tedesco una democrazia protetta: «I partiti che per i propri obiettivi o per il comportamento dei propri aderenti mirano a pregiudicare o a sovvertire l'ordinamento liberal-democratico, o a mettere in pericolo la stabilità della Repubblica Federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione dell'incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale». Al terzo

⁵ Sulla dottrina dello Stato di partiti di Gerhard Leibholz, si veda Augusto Barbera, *cit.*, pp. 347-349. Leibholz fu giudice costituzionale dal 1951 al 1971 e, quale membro del secondo Senato del Tribunale costituzionale, prese parte alle prime decisioni in materia di finanziamento dei partiti, inclusa dunque quella del 1966.

⁶ Durante i lavori dell'Assemblea costituente in Italia, in un emendamento presentato da Costantino Mortati all'articolo 47 (poi art. 49), si prevedeva la seguente formulazione: «Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti». Questo è l'unico atto dell'Assemblea costituente in cui emerse la problematica del finanziamento dei partiti (l'emendamento venne ritirato e al suo posto venne presentato un emendamento Mortati-Ruggiero che affrontava il tema della democraticità interna dei partiti, ma senza fare più cenno a quello dei bilanci). Si può qui ricordare il testo di riforma dell'art. 49 proposto dalla Commissione Bozzi nel 1985 che conteneva anche la seguente proposizione: «La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche e prevede le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento».

comma, infine, l'art. 21 rinvia alla legge per la sua attuazione: «I particolari sono disciplinati con leggi federali»⁷.

Come si è accennato all'inizio, e come ha scritto Joseph Kommers nella sua monumentale opera sulla giurisprudenza costituzionale tedesca: «few areas of public policy have experienced as much interplay between the Federal Constitutional Court and Parliament as the campaign finance provisions of the Political Parties Act. Every subsequent change in the Act – in particular, changes affecting the sum or distribution of state subsidies, tax-deductible donations, or reporting and disclosure requirements – triggered a corresponding constitutional challenge by parties, political associations, or independent candidates allegedly disadvantaged by the change»⁸. Le prime pronunce del Tribunale costituzionale risalgono agli anni Cinquanta, dopo che per iniziativa dei governi cristiano-democratici erano state introdotte, con leggi federali approvate nel 1954 e nel 1957, agevolazioni fiscali che consentivano la deduzione dalla base imponibile delle donazioni ai partiti, equiparate alle donazioni a scopi caritatevoli, religiosi e scientifici. Nel 1958 il Tribunale costituzionale le dichiarò incostituzionali in ragione degli effetti sperequativi che esse avrebbero di fatto prodotto a tutto vantaggio di quei partiti che potevano prevedibilmente contare sul sostegno dei contribuenti più

⁷ La traduzione è quella contenuta nel volume a cura di G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini e A. Torre, *Codice delle costituzioni*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2009, p. 132. Il testo originale è il seguente:

«Artikel 21

(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.»

⁸ Donald P. Kommers e Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, N.C., Duke University Press, 2012. Nelle pagine che seguono si riprende la ricostruzione proposta in questo volume. Si veda anche George Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press, 2005, in particolare il capitolo 6 intitolato «Pushing the Limits: Party Finance Legislation and the Bundesverfassungsgericht».

ricchi e delle grandi imprese⁹. Un anno prima di quella sentenza il Tribunale aveva già dichiarato illegittima, per violazione del principio della *Chancengleichheit*, la norma che escludeva dalla possibilità di usufruire della deducibilità fiscale le donazioni a favore di partiti che non avessero almeno un rappresentante al Bundestag o nel parlamento di un Land¹⁰.

In un *obiter dictum* della sentenza del 1958 il Tribunale costituzionale affacciò la possibilità di un finanziamento statale diretto dei partiti politici. Il Bundestag recepì subito quell'indicazione e, senza peraltro ricorrere a un'apposita disciplina legislativa della materia, a partire dal 1959 inserì nella legge annuale di bilancio un capitolo di spesa destinato al finanziamento dei partiti, attraverso un fondo denominato «sovvenzioni per la formazione politica dei partiti» («*Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien*»), per un ammontare di 5 milioni di marchi. I contributi statali furono aumentati di anno in anno, fino a raggiungere i 38 milioni di marchi nel 1964. Essi venivano ripartiti fra le forze politiche rappresentate nel Bundestag in proporzione al numero di seggi (all'epoca, fra solo quattro partiti: Cdu, Csu, Spd e Fdp). La legge di bilancio per il 1965 autorizzò il ministro dell'interno ad erogare la stessa somma, tratta da un «fondo speciale per i compiti dei partiti di cui all'art. 21 della Legge fondamentale» («*Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes*»).

Si arrivò così, dopo un ricorso del governo socialdemocratico del Land dell'Assia e il conflitto fra organi (*Organsstreit*) sollevato da alcuni piccoli partiti

⁹ BVerfGE 8, 51. Testo della sentenza del 24 giugno 1958: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051.html>>. Il citato volume di Kommers e Millers contiene alcuni estratti tradotti in inglese, pp. 271-273: «The challenged provisions permit every taxpayer who pays income or corporate taxes to donate money to any political party and to enjoy the same legal consequences; namely, deductibility of the donation from taxable income. According to its wording, the regulation gives every political party the same chance to obtain donations. But even if a law avoids unequal treatment on its face..., it may be contrary to the principle of equality if its practical application results in an obvious inequality and if the unequal effect is directly due to the legal formulation of the statute... Since the income tax rate increase with the size of taxable income, the possibility of deducting donations to a political party from taxable income gives mainly corporate taxpayers and those with high incomes an incentive to contribute... The challenged provisions therefore favor those parties whose programs and activities appeal to the wealthy...». Si veda anche Jochen Abr. Frowein e Roland Bank, *Financing of Political Parties in Comparative Perspective*, in «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», vol. 61, 2001, p. 48.

¹⁰ BVerfGE 6, 273. Testo della sentenza del 21 febbraio 1957: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006273.html>>

esclusi dai contributi pubblici, alla storica sentenza del 1966¹¹. Essa ripartì proprio dalle affermazioni incidentali contenute nella pronuncia del 1958 e dall'interpretazione che di tali affermazioni aveva dato il legislatore, erroneamente, nel senso di ritenere costituzionalmente legittimo un finanziamento statale dell'«attività dei partiti nel suo complesso» (nella sentenza si parla appunto di «*eine Finanzierung der gesamten politischen Tätigkeit der Parteien von Staats*»). Interpretazione che il Tribunale costituzionale giudicò non conforme ai principi posti dagli artt. 20 e 21 della Legge fondamentale a garanzia della «formazione dell'opinione e della volontà politica in modo libero dallo Stato» e a garanzia del ruolo dei partiti quali soggetti «liberi e indipendenti dallo Stato». I giudici costituzionali, fermo restando che «lo Stato non è tenuto al loro finanziamento», operarono dunque quella distinzione di cui si diceva prima fra finanziamento dell'attività generale dei partiti, dichiarato incostituzionale, e finanziamento ai partiti per il rimborso di quelle che il Tribunale costituzionale chiamò «spese necessarie per una adeguata campagna elettorale» («*die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes*»)¹². Il settimanale *Der Spiegel* dedicò la copertina alla pronuncia del Tribunale costituzionale e intitolò: «Das Urteil von Karlsruhe. Geld für Parteien: Nein! Geld für Wahlen: Ja!»¹³.

La sentenza del 1966, che dichiarò dunque incostituzionali le forme di finanziamento pubblico fino ad allora previste nelle leggi annuali di bilancio, spinse i partiti in parlamento, dopo l'avvento della Grande coalizione fra Cdu/Csu e Spd, a dare

¹¹ A tale forma di ricorso i partiti sono legittimati in base alla giurisprudenza costituzionale che li ha riconosciuti, secondo una sentenza del 1954, come una «*verfassungsrechtlichen Institution*».

¹² BVerfGE 20, 56. Testo della sentenza del 19 luglio 1966: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>>. Estratti tradotti in inglese nel citato volume di Kommers e Miller, pp. 274-277: «In creating a free, democratic order, the framers of the Basic Law chose to advance a free and open process of forming public opinion and the will of the state. It is incompatible with this choice for the state to finance all political party activities... The state is not obligated to satisfy the general financial needs of political parties; nor is the state obliged to compensate parties, by financial or other means on the basis of their different capabilities for influencing the process of forming popular opinion and will... The general consensus of the legal community is that it is incompatible with the Basic Law to use public funds to cover all or even most of the financial needs of political parties. Partial state financing of parties through annual or monthly payments for all political activities... would place political parties under the tutelage of state... But reimbursing political parties for expenses necessary to fund an appropriate election campaign can be constitutionally justified if the principles of open participation in elections and the equal opportunity of political parties are to be observed» Una traduzione italiana delle motivazioni in diritto si trova in Salvatore Valitutti e Gian Franco Ciaurro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Roma, Bulzoni, 1974, pp. 54-70.

¹³ *Der Spiegel*, n. 31 del 25 luglio 1966, <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46408181.html>>.

finalmente attuazione all'art. 21 della Legge fondamentale e, quindi, ad approvare una nuova disciplina del finanziamento della politica nell'ambito di una legge organica sui partiti politici. Il rimborso elettorale (*Wahlkampfkostenerstattung*) istituito originariamente dal *Parteiengesetz* del 1967, consisteva in un contributo di ammontare pari alla moltiplicazione di 2,50 marchi per ogni elettore, ripartito proporzionalmente in base ai voti di lista ottenuti dai partiti alle elezioni del Bundestag (con il «secondo voto» previsto dalla legge elettorale), in parte anticipato per le successive elezioni e in parte scaglionato su base annuale durante la legislatura (con gli stessi criteri i Länder istituirono rimborsi per le spese sostenute per il rinnovo dei rispettivi parlamenti). Tale importo venne successivamente aumentato a 3,50 marchi, nel 1974, e a 5,00 marchi, nel 1983. Nella sentenza del 1966 il Tribunale costituzionale giudicò inoltre non conforme al principio dell'eguaglianza delle chances l'attribuzione dei rimborsi elettorali ai soli partiti che conseguivano una rappresentanza parlamentare, ritenendo che ciò avrebbe moltiplicato l'effetto della soglia di sbarramento del 5 per cento prevista dalla legge elettorale e reso praticamente impossibile l'emergere sulla scena politica di nuovi partiti. Assicurare identiche chances non significava tuttavia assicurare a tutti i partiti presenti nella competizione elettorale l'accesso ai rimborsi: tale principio era da contemperare con l'esigenza di evitare un eccessivo frazionamento partitico, prevedendo una percentuale minima di voti, da fissare comunque «considerevolmente al di sotto» della soglia per partecipare alla ripartizione dei seggi. La legge del 1967 fissò la soglia del rimborso al 2,5 per cento. Il Tribunale costituzionale intervenne immediatamente e, giudicandola ancora troppo alta, la dichiarò illegittima, per violazione dell'art. 3 (principio di eguaglianza) e dell'art. 38 (principio del suffragio universale, diretto, libero, eguale e segreto) della Legge fondamentale, e ritenne invece adeguata una soglia non superiore allo 0,5 per cento¹⁴. Nel caso dei *Grünen*, ad esempio, essi si presentarono per la prima volta al Bundestag nel 1980 ottenendo l'1,5%

¹⁴ BVerfGE 24, 300. Testo della sentenza del 3 dicembre 1968: <<http://www.servat.unibe.ch/fallrecht/bv024300.html>>. La stessa sentenza dichiarò incostituzionale la differenziazione della soglia al di sopra del quale scattava l'obbligo di rendere pubbliche le donazioni ai partiti politici delle persone fisiche (20 mila marchi) e delle società (200 mila marchi) e abbassò la soglia per queste ultime a 20 mila marchi. Sui requisiti di accesso v. poi BVerfGE 41, 399, una sentenza del 1976 sul diritto al rimborso dei candidati indipendenti.

ed entrarono in parlamento nel 1983 avendo ottenuto il 5,6% (la prima volta dalle elezioni del 1961 che un nuovo partito entrava in parlamento).

Vennero considerate invece costituzionali le agevolazioni fiscali nuovamente introdotte per incoraggiare le piccole donazioni ai partiti, rese deducibili fino a 600 marchi (1200 marchi per i coniugi)¹⁵. Tali cifre vennero triplicate nel 1980 (rispettivamente 1800 marchi e 3600 marchi). Nel 1983 la deducibilità fu ammessa entro il limite del 5 per cento del reddito delle persone fisiche e del 2 per mille del fatturato delle società, insieme all'introduzione di un credito d'imposta del 50 per cento per le donazioni fino a 1200 marchi (2400 marchi per i coniugi), all'aumento dei rimborsi elettorali, all'adozione di una forma aggiuntiva di contribuzione pubblica diretta (il «contributo perequativo», o *Chancenausgleich*, calcolato attraverso una complessa formula che sarebbe dovuta servire a compensare i partiti dotati di minor finanziamenti privati, indirettamente svantaggiati dal nuovo regime fiscale delle donazioni). Queste modifiche furono introdotte dalla riforma della legge sui partiti del 1983, a seguito dell'esplosione del più clamoroso scandalo di corruzione politica che la Germania federale aveva mai conosciuto (gli ingenti finanziamenti occulti versati ai partiti dal gruppo industriale Flick). Essa venne approvata contestualmente a una revisione costituzionale dell'art. 21 della Legge fondamentale (il 35° emendamento del 21 dicembre 1983). Con tale revisione venne riformulato l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 21 specificando l'obbligo per i partiti di rendere conto pubblicamente non solo della provenienza, ma anche dell'utilizzo delle loro risorse finanziarie, e di rendere altresì conto della provenienza e dell'utilizzo dei loro beni patrimoniali.

Due decisioni furono assunte dal Tribunale costituzionale nel 1986, entrambe su ricorso dei Grünen. La prima riguardò le modifiche alla legge sui partiti approvate nel 1983 e le dichiarò costituzionalmente legittime, ma venne limitato a 100 mila

¹⁵ BVerfGE 52, 63. Testo della sentenza del 24 luglio 1979: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv052063.html>>. Scrivono Kommers e Miller, p. 280: « the Court reaffirmed the limits it has imposed on the tax deductibility of private donations to the parties as well the bright line... between the parties as constitutional organs for electoral purposes – their public function – and parties as voluntary associations of private citizens. The parties had been haggling to revise tax-deductible contributions substantially upward in the light of the dwindling funds in their general treasuries, a condition that led to the scandal of *Umwegfinanzierung* – that is, “going around the law” by funnelling donations to dummy charitable organizations and securing tax exemptions for illegal contributions. Unsurprisingly, the parliamentary parties were pushing hard to increase their public subsidies, The Court pushed back...».

marchi l'ammontare massimo delle donazioni fiscalmente deducibili¹⁶. La seconda sentenza di quell'anno, emessa contemporaneamente, affermò la legittimità costituzionale dei finanziamenti statali attribuiti alle fondazioni collegate ai partiti, respingendo la tesi di chi riteneva si trattasse di una forma mascherata di finanziamento pubblico ai partiti stessi. Secondo il Tribunale, le fondazioni, sia per quanto attiene la loro organizzazione interna sia per quanto attiene la natura delle loro attività, sono «istituzioni di fatto e di diritto indipendenti dai partiti»¹⁷. Le fondazioni politiche (*politische Stiftungen* o *parteinahe Stiftungen*) si erano sviluppate a partire dagli anni Cinquanta, nel contesto della ricostruzione democratica del Secondo dopoguerra, e avevano iniziato a beneficiare di contributi pubblici a partire dai primi anni Sessanta, attraverso l'inserimento di specifiche finalizzazioni di spesa in diversi capitoli della legge annuale di bilancio. Il Bundestag inserì per la prima volta nel 1962 un contributo a favore delle fondazioni politiche nel capitolo di spesa del neoistituito ministero federale per la cooperazione e lo sviluppo economico. A partire dalla legge di bilancio per il 1967 venne inserito, nei capitoli di spesa del ministero dell'interno, un «finanziamento globale» a favore delle fondazioni dei partiti rappresentati nel Bundestag (a titolo di «*Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit*», che all'epoca della sentenza ammontava a più di 80 milioni di marchi, ai quali si aggiungevano i finanziamenti *ad hoc*, o a progetto, erogati da altri ministeri)¹⁸. Beneficiari di questi finanziamenti, ripartiti in base alla consistenza della rappresentanza parlamentare dei rispettivi partiti, erano la fondazione Konrad Adenauer (collegata alla Cdu), la fondazione Hans Seidel (collegata alla Csu), la fondazione Friedrich Ebert (collegata alla SPD) e la fondazione Friedrich Nauman (collegata alla Fdp). La decisione contribuì all'aumento ulteriore dei finanziamenti

¹⁶ BVerfGE 73, 40. Testo della sentenza del 14 luglio 1986: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073040.html>>, con l'opinione dissenziente dei giudici Böckenförde e Mahrenholz, secondo i quali, oltre a considerare comunque troppo alto il limite di 100 mila marchi, le deduzioni fiscali avrebbero dovuto essere del tutto escluse per le donazioni provenienti da persone giuridiche.

¹⁷ BVerfGE 73, 1. Testo della sentenza del 14 luglio 1986: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073001.html>>.

¹⁸ «By the 1980s these institutions had blossomed into prominent national organizations with large staffs and overseas branches and were well known for their education and civic contributions, including their sponsorship of student research grants, fellowships, and academic conferences», v. Kommers e Miller, p. 280.

statali alle fondazioni dei partiti, nell'ordine di qualche centinaia di milioni di marchi all'inizio degli anni Novanta.

Nel 1988, incoraggiato dalle ultime pronunce di «conformità» del Tribunale costituzionale, il Bundestag ritenne di procedere ad ulteriori modifiche della legge sui partiti, che consentirono la deduzione fiscale delle donazioni fino a 60 mila marchi (120 mila per i coniugi), innalzarono la soglia oltre la quale andavano dichiarate le donazioni private da 20 mila a 40 mila marchi, introdussero un ulteriore contributo statale (il *Sockelbetrag*, letteralmente contributo di base, pari al 6 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti dai partiti con almeno il 2 per cento dei voti), aumentarono il contributo perequativo. Tali modifiche furono il preludio alla storica decisione del Tribunale costituzionale che nel 1992, di nuovo su ricorso dei *Grünen*, portò a un radicale cambiamento della disciplina del finanziamento dei partiti. Il Tribunale non esitò a dichiarare l'incostituzionalità pressoché totale della normativa vigente e a ribaltare il caposaldo della sua giurisprudenza dal 1966 al 1986. Questa aveva consentito il rimborso delle spese elettorali. Adesso il Tribunale si convinse che distinguere tra spese elettorali e spese generali, il nucleo della decisione del 1966, non aveva più alcun valore pratico e riconobbe la legittimità costituzionale del finanziamento dell'insieme delle attività svolte dai partiti, ma solo in forma «parziale» (la sentenza parla infatti di «*Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln*»). Il finanziamento statale veniva cioè sottoposto a limiti quantitativi specificamente individuati, stabilendo limiti sia all'ammontare complessivo del flusso annuale di contributi pubblici (allo Stato si imponeva di non spendere più della media dei tre anni precedenti, dal 1989 al 1992, salvo variazioni delle condizioni economiche generali) sia all'ammontare dei contributi pubblici percepiti da ogni partito (il finanziamento pubblico non poteva superare l'ammontare complessivo delle entrate autonomamente percepite), e commisurando i fondi pubblici al consenso di cui ciascun partito effettivamente gode, misurato a sua volta dall'effettivo seguito elettorale (i fondi pubblici dovevano essere calcolati non più in base al numero degli aventi diritto al voto, ma in base appunto al numero dei voti effettivamente ottenuti) e dalla capacità di

autofinanziamento attraverso i contributi dei propri iscritti e le donazioni private¹⁹. Nella stessa sentenza dichiarò l'incostituzionalità delle deduzioni fiscali, ritenendole di entità troppo elevata, tali da violare il principio dell'eguale partecipazione politica di tutti i cittadini, riaffermando così lo spirito della sentenza del 1958, escluse del tutto la possibilità di deduzioni fiscali per le donazioni a favore dei partiti effettuate da imprese e società; riabbassò l'obbligo di pubblicità delle donazioni private da 40 mila a 20 mila marchi; diede al legislatore un anno e mezzo di tempo, prima della scadenza elettorale del 1994, entro cui procedere alla riforma della legge sui partiti²⁰.

Promulgata nel gennaio 1994, frutto del lavoro di una commissione di esperti nominata dal capo dello Stato Richard von Weizsäcker²¹, la riforma recepì tutte le linee direttive della sentenza del 1992 (in particolare, con la previsione del «limite massimo relativo» riferito alla quota di finanziamento pubblico destinata a ciascun partito e del «limite massimo assoluto».

Un ulteriore intervento del Tribunale costituzionale si è avuto nel 2004. Le modifiche alla legge sui partiti introdotte nel 2002 avevano previsto una soglia più elevata per l'accesso al finanziamento pubblico attribuito in base all'autofinanziamento rispetto alla soglia per l'accesso al finanziamento pubblico attribuito in base al consenso elettorale: non avrebbero avuto diritto a ricevere i contributi statali i partiti che, con una cifra elettorale inferiore all'0,5% dei voti nelle ultime elezioni del Bundestag o in quelle del Parlamento europeo, non avessero raggiunto l'1% dei voti in almeno tre delle ultime elezioni dei parlamenti statali, anziché l'1% in una sola di esse, una cifra che veniva

¹⁹ *Der Spiegel* n. 16 del 13 aprile 1992, *Ein Wähler für 7,12 Mark*, <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13687913.html>>: il settimanale dedicava la copertina dopo la sentenza ai «Parteien in Panik». Secondo i dati riportati da Kommers e Miller, p. 283: «After the 1990 election the parties received nearly DM 500 million in state funds, not to mention various indirect subsidies in the form of grants to party foundations, tax-deductible donations, and so-called party taxes, namely, the annual contributions legislators were expected to make to their respective party organizations out of their ever-increasing legislative salaries... the Court sought to impose a constitutional policy that would require the parties to depend on their own resources and fund-raising capabilities to a greater extent than in the past».

²⁰ BVerfGE 85, 264. Testo della sentenza del 9 aprile 1992: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>>. Estratti della sentenza tradotti in inglese nel volume di Kommers e Miller, pp. 281-283. Si veda Hans Herbert von Arnim, *Un nuovo modello di finanziamento pubblico dei partiti politici per la Repubblica federale tedesca*, in «Politica del diritto», n. 4/1993.

²¹ Secondo un metodo seguito anche per le revisioni della legge sui partiti negli anni Ottanta e codificato nella stessa legge sui partiti all'art. 18: «Il presidente federale può nominare una commissione di esperti indipendenti in materia di finanziamento dei partiti».

ritenuta troppo facilmente raggiungibile (soprattutto nelle città-Stato di Berlino, Brema e Amburgo); in alternativa al requisito dei «tre Länder», il diritto al finanziamento sarebbe stato subordinato al raggiungimento del 5% dei voti nelle ultime elezioni di almeno un parlamento statale. Tale disposizione (*Drei-Länder-Quorum*), volta a restringere l'accesso al finanziamento condizionandolo ad una certa diffusione territoriale della presenza partitica, è stata dichiarata incostituzionale, in quanto incompatibile con il principio dell'eguaglianza delle opportunità nella competizione politica²².

Lo schema che segue ripercorre i passaggi dell'evoluzione del sistema di finanziamento dei partiti attraverso le pronunce costituzionali e le modifiche legislative via via intervenute.

²² 2 BvE 1/02 e 2 BvE 2/02. Testo della sentenza del 26 ottobre 2004: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20041026_2bve000102.html>. Su tale sentenza, v. Valeria Losco, *L'incostituzionalità del "drei Länder quorum" della legge tedesca sul finanziamento pubblico ai partiti politici*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, 2005, p. 820, secondo la quale «l'ordinamento tedesco, proprio perché prevede una soglia elevata per l'accesso in Parlamento, garantisce il pluripartitismo tutelando le pari opportunità nella competizione elettorale e sostenendo, tramite il delicato strumento del finanziamento pubblico, l'attività dei piccoli partiti».

Anno	Legislazione	Giurisprudenza
1957		BVerfGE 6, 273 - <i>Gesamtdeutsche Volkspartei</i> (21 febbraio)
1958		BVerfGE 8, 51 - <i>1. Parteispenden-Urteil</i> (24 giugno)
1966		BVerfGE 20, 56 - <i>Parteienfinanzierung I</i> (19 luglio)
1967	<i>Parteiengesetz</i> (24 luglio)	
1968		BVerfGE 24, 300 - <i>Wahlkampfkostenpauschale</i> (3 dicembre)
1969	<i>Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (22 luglio)	
1974	<i>Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (24 luglio)	
1979	<i>Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien</i> (21 dicembre)	BVerfGE 52, 63 - <i>2. Parteispenden-Urteil</i> (24 luglio)
1983	<i>Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (22 dicembre)	
1986		BVerfGE 73, 40 - <i>3. Parteispenden-Urteil</i> (14 luglio) BVerfGE 73, 1 - <i>Politische Stiftungen</i> (14 luglio)
1988	<i>Fünftes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (22 dicembre)	
1992		BVerfGE 85, 264 - <i>Parteienfinanzierung II</i> (9 aprile)
1994	<i>Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (28 gennaio)	
1999	<i>Siebttes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (17 febbraio)	
2002	<i>Achtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (28 giugno)	
2004	<i>Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (22 dicembre)	2 BvE 1/02 e 2 BvE 2/02 - <i>Drei-Länder-Quorum</i> (26 ottobre)
2011	<i>Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes</i> (23 agosto)	

1.2. Le norme sul finanziamento pubblico

La legge sui partiti, nel testo attualmente in vigore, risultante dalla riforma del 1994, come si vede nella tabella, è stata successivamente modificata con le leggi del 1999 (aumento del «limite assoluto» dei contributi pubblici), del 2002 e del 2004, le quali hanno modificato in particolare le norme sulle rendiconti e sui relativi controlli e il regime sanzionatorio, sull'onda degli scandali scoppiati alla fine del decennio precedente che avevano travolto la Cdu e l'ex cancelliere della Riunificazione Helmut Kohl, per aver nascosto finanziamenti irregolari (*CDU-Schwarzgeldaffäre*)²³. A queste va aggiunta la modifica approvata nel 2011, della quale diremo subito dopo.

La legge sui partiti è suddivisa in otto capi. Il capo I recante «norme generali» definisce la posizione costituzionale e i compiti dei partiti, dà una definizione di partito, prevede disposizioni sulla legittimazione attiva e passiva, sulla denominazione, sulla parità di trattamento²⁴. Il capo II, sull'«ordinamento interno», disciplina lo statuto e il programma, l'articolazione territoriale, gli organi, e in particolare l'assemblea degli iscritti (congresso del partito o assemblea generale), i diritti degli iscritti, la presidenza, le commissioni generali, le assemblee dei delegati delle associazioni territoriali, i collegi dei probiviri, la formazione della volontà politica negli organi (maggioranze e modalità di voto), le misure nei confronti delle associazioni territoriali (scioglimento o espulsione). Il capo III riguarda la «selezione dei candidati alle elezioni» (ma si tratta di una breve disposizione che prescrive semplicemente lo scrutinio segreto). Il capo IV, il capo V e il capo VI sono quelli che qui trattiamo direttamente, avendo ad oggetto rispettivamente il finanziamento pubblico, la presentazione della rendicontazione, il

²³ Sulle modifiche del 2002-2004, v. Giorgio Repetto, *Nuove disposizioni in tema di finanziamento pubblico dei partiti in Germania*, nel sito dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, 26 settembre 2002.

²⁴ In particolare, l'art. 5 stabilisce che se una pubblica autorità fornisce un qualsiasi servizio a un partito, il medesimo trattamento deve essere garantito a tutti gli altri partiti. Tuttavia, è specificato che l'entità del soggetto può essere graduata in funzione della rilevanza di ciascun partito, purché sia garantita una base minima. Si tratta del principio della *abgestufte Chancengleichheit*, cioè di pari opportunità ponderata o graduata, affermato nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Sulla base di questo principio sono, ad esempio, ripartiti gli spazi radiotelevisivi messi a disposizione dei partiti, sia dalle emittenti pubbliche, gratuitamente, sia dalle emittenti private, a tariffe agevolate. In Germania la competenza legislativa in materia di radiotelevisione compete ai Länder: esiste un accordo interstatale (il *Rundfunkstaatsvertragm, RstV*), che all'art. 7 vieta la pubblicità politica (nel testo tradotto in inglese: «Advertisements of a political, ideological or religious nature shall not be allowed»).

giudizio di regolarità sulla rendicontazione e le norme penali. Il capo VII reca il procedimento per l'esecuzione del divieto di partiti contrari alla Costituzione. Il capo VIII reca le «disposizioni finali», fra cui la modifica di varie norme fiscali²⁵.

Nella Repubblica federale tedesca non esiste invece una *campaign finance law* in senso stretto: si può anzi dire che la Germania «è oggi una delle rare grandi democrazie a non possedere una legislazione organica sul fenomeno delle campagne elettorali»; e ciò «si deve probabilmente alla presenza tuttora decisiva – anche se con qualche segno di cedimento – dei grandi partiti di massa e al loro notevole grado di istituzionalizzazione, nonché al carattere tradizionalmente consociativo del confronto fra di essi»²⁶. Non esistono quindi norme specifiche che riguardino i finanziamenti elettorali distinte da quelle sui finanziamenti ai partiti (tutto il finanziamento passa attraverso il partito: come prevede il comma 1 dell'art. 25 della legge sui partiti, ogni donazione versata al singolo iscritto viene considerata dalla legge una donazione al partito in quanto tale, e pertanto essere immediatamente girata al responsabile finanziario del partito)²⁷. Né sono previste norme che stabiliscono tetti alle spese elettorali.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico (capo IV della legge, completamente riformato nel 1994 sulla falsariga dei principi enunciati dal Tribunale

²⁵ Nel sito del Bundestag, oltre al testo vigente in tedesco, è disponibile la traduzione inglese aggiornata alle modifiche del 2004. Il sito del Bundestag contiene un'apposita sezione dedicata al «Parteienfinanzierung» – <<http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/index.html>> – nella quale sono consultabili i rendiconti dei partiti e le relazioni parlamentari sui rendiconti a partire dall'esercizio finanziario 1983 (*Fundstellenverzeichnis der Rechenschaftsberichte*), una guida sulle norme relative al finanziamento statale (*Die staatliche Parteienfinanzierung*), disponibile anche in inglese – v. *State funding of political parties in Germany*, German Bundestag Administration, Division PM3 Party Financing/Land Parliaments, 1° novembre 2012 –, i piani di ripartizione del finanziamento statale, dal 2002 (*Festsetzung staatlicher Mittel*: per i piani precedenti dal 1995 al 2001, v. <http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/01/01_22/index.html>), istruzioni e moduli per la redazione e presentazione dei documenti contabili (*Hinweise zur Rechnungslegung nach dem Parteiengesetz*), la pubblicazione delle donazioni sopra i 50 mila euro, dal 2002 (*Veröffentlichung von Spenden über 50.000 €*).

²⁶ Carlo Fusaro, *cit.*, 2004, p. 23. Si vedano le considerazioni «da una prospettiva americana» sul «ruolo schiacciante dei partiti politici» nel sistema tedesco, basate sulla contrapposizione *party-centered politics* vs. *candidate-centered politics*, in Edith Palmer, *Campaign Finance: Germany*, nel sito della Law Library of Congress, maggio 2009: «It is hard to conceive that American politicians and the American public would be content with a political system in which the individual politician is reduced to the role of a cog in the well-oiled party machine».

²⁷ Diverso è il caso delle donazioni ai membri dei parlamentari che sono disciplinate dal codice di comportamento allegato al regolamento del Bundestag: in inglese <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>.

costituzionale nel 1992, in forma di «finanziamento parziale» delle funzioni ad essi costituzionalmente attribuite, v. art. 18), essa prevede che ai partiti vengano annualmente corrisposte due distinte forme di contribuzione pubblica. Il finanziamento pubblico annuale si articola in un contributo rapportato ai voti ottenuti dai partiti nelle diverse consultazioni elettorali e in un contributo rapportato ai contributi versati dai privati. L'intento è di correlare il sostegno pubblico al livello di «radicamento nella società» dei partiti (*Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft*), desunto dai risultati elettorali e dall'ammontare dell'autofinanziamento. Ciò equivale a configurare «un raccordo strutturale tra finanziamento pubblico e privato»²⁸. La legge stabilisce che annualmente, a carico del bilancio dello Stato, venga corrisposto alle formazioni partitiche: a) un contributo proporzionale ai voti ricevuti (*Wählerstimmenanteil*), pari a 0,85 euro per ogni voto valido fino a 4 milioni di voti (favorendo in tal modo i partiti minori) 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; b) un contributo calcolato sulla quota di autofinanziamento (*Zuwendungsanteil*) che è pari 0,38 euro per ogni euro che il singolo partito abbia ricevuto come quote di iscrizione (*Mitgliedsbeiträge*) oppure le somme devolute al partito dai parlamentari (*Mandatsträgerbeiträge*) o come donazioni di persone fisiche (*Spenden*); si tiene conto soltanto delle donazioni che non superano i 3.300 euro (risultando così ridimensionato l'impatto delle grandi donazioni: donazioni delle persone fisiche sopra i 3.300 euro, così come donazioni delle persone giuridiche, sono ammesse dalla legge, ma né le une né le altre sono computate per il calcolo dei contributi statali)²⁹. Per accedere ai suddetti contributi è necessario il raggiungimento di determinati risultati elettorali minimi: ottengono tali finanziamenti le formazioni politiche che hanno conseguito una percentuale di voti di lista validi pari allo 0,5% del totale dei voti validi (per le elezioni

²⁸ Cesare Pinelli, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in Roberto D'Alimonte e Carlo Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 254.

²⁹ Al momento dell'entrata in vigore della riforma del 1994, si prevedeva per ogni voto ottenuto 1,30 marchi fino a cinque milioni di voti e un marco per ogni voto ulteriore; mezzo marco per marco ricevuto, entro il limite di 6.000 marchi. Il «limite assoluto» (v. dopo nel testo) era pari a 230 milioni di marchi, poi aumentato a 245 milioni nel 1999, mentre l'ultimo anno prima dell'introduzione di questo limite il finanziamento pubblico era ammontato a 332 milioni di marchi. Tali cifre sono state modificate e convertite in euro nel 2002.

europee e per il Bundestag) o all'1% dei voti validi (per le elezioni dei parlamenti dei Länder)³⁰.

Sono previsti due diversi limiti alla contribuzione pubblica, sia assoluto (i contributi pubblici non possono superare una soglia massima annuale), sia relativo a ciascun partito (non possono eccedere le rispettive entrate complessive annue): dunque, a) un limite assoluto (*absolute Obergrenze*) in base al quale si stabilisce che il finanziamento pubblico complessivo non può superare l'ammontare prefissato dalla legge; e b) un limite relativo (*relative Obergrenze*) previsto per il singolo partito, volto a fissare la soglia di finanziamento pubblico non oltre la quota che lo stesso ha incamerato attraverso i versamenti provenienti dalle entrate proprie³¹. Il limite assoluto ammontava fino al 2010 a 133 milioni di euro. Il limite di 133 milioni di euro era stato fissato nel 2002 ed era rimasto invariato fino al 2010; nel 2000, ultimo anno in cui i contributi sono stati calcolati in marchi, il limite era di 245 milioni di marchi, convertito al tasso di cambio effettivo nel 2001. La legge del 23 agosto 2011, in controtendenza a diversi altri paesi europei in una fase di grave crisi economica e finanziaria e di grandi sacrifici richiesti dai governi ai cittadini, ha aumentato i contributi pubblici ai partiti per il 2011 e per il 2012 e previsto la loro rivalutazione periodica di anno in anno a partire dal 2013. A seguito delle ultime modifiche del 2011, l'importo del finanziamento pubblico ammonta 141,9 milioni di euro per il 2011 e a 150,8 milioni di euro per il 2012; a decorrere dal 2013 il limite assoluto sarà aumentato annualmente in base all'incremento del costo della vita e dell'aumento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori e agli impiegati degli enti locali³².

³⁰ La legge prevede anche una soglia del 10 per cento dei voti validamente in almeno uno dei collegi uninominali per i partiti che non sono presenti con proprie liste.

³¹ Compresa le quote delle indennità corrisposte dallo Stato ai singoli deputati, cosiddetta *Parteisteuer*: gli statuti dei partiti obbligano in genere i propri eletti a versare annualmente una quota cospicua dell'indennità al partito di appartenenza, una sorta di contributo forzoso (di fatto, dunque, nell'indennità ai parlamentari si nasconde in parte un contributo al finanziamento dei partiti). Nel rendiconto presentato annualmente da ciascun partito vanno inserite ad un'apposita voce delle entrate.

³² Questo deriva dalla nuova formulazione del comma 2 dell'art. 18 (il limite massimo aumenta annualmente «nella stessa misura percentuale, arrotondata a un decimo, in cui è aumentato l'indice dei prezzi delle spese indicative per un partito in rapporto all'anno appena trascorso»). In precedenza, si prevedeva non un criterio di adeguamento annuale automatico, ma eventuale previa decisione del presidente del Bundestag. Come si è detto, dopo essere stato fissato a 133 milioni di euro, questo limite non era in effetti mai stato adeguato negli anni dal 2002 al 2010.

Un ulteriore limite, quello «relativo», riguarda la quota di finanziamento pubblico da destinare al singolo partito: tale quota non potrà accedere l'importo complessivo delle entrate proprie conseguite in un anno dal partito stesso tramite quote di iscrizione, donazioni, proventi derivanti da attività imprenditoriali e partecipazione, proventi derivanti da beni patrimoniali. Se l'importo delle entrate proprie risulterà inferiore alla quota del finanziamento pubblico inizialmente calcolata, il finanziamento pubblico sarà dunque limitato a tale importo: si attua così il principio affermato dal Tribunale costituzionale in base al quale i partiti non possono essere finanziati prevalentemente dallo Stato (risalente in realtà già alla sentenza del 1966).

I limiti sono previsti dal comma 5 dell'art. 18: «L'ammontare del finanziamento pubblico parziale non può oltrepassare con riferimento ad un singolo partito la somma delle entrate annuali di cui al paragrafo 24, quarto comma, nn. 1-7 (limite massimo relativo). L'importo del finanziamento di tutti i partiti non può oltrepassare il limite massimo assoluto»; la disposizione cui rimanda questo comma elenca le voci di entrata del rendiconto del partito: contributi d'iscrizione, contributi dei titolari del mandato parlamentare e contributi regolari di ugual natura, donazioni operate da persone fisiche, donazioni operate da persone giuridiche, entrate derivanti da attività imprenditoriali e partecipazioni, proventi derivanti da beni patrimoniali, cespiti derivanti da manifestazioni, vendita di prodotto a stampa e pubblicazioni e da altre attività collegate (tutte queste rientrano nel calcolo del limite relativo)³³.

³³ Il rendiconto comprende inoltre le seguenti voci: fondi statali, altre entrate, entrate derivanti da articolazioni interne.

Partei	Stimmenkonto ¹⁾ (§ 19a Abs. 2 PartG)	Zuwendungen (§ 24 Abs. 8 PartG)	Wähler- anteil (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 u. Satz 2 PartG)	Zuwendungs- anteil (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG)	Summe	Relative Obergrenze (§ 18 Abs. 5 PartG, § 19a Abs. 5 PartG)	Relevanter Additionsbetrag (Spalten 6 und 7)	Absolute Obergrenze Endbetrag (§ 18 Abs. 2, § 19a Abs. 5 PartG)	Verteilung Länder / Bund	
									Länderanteil (§ 19a Abs. 6 PartG)	Bundesanteil
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Wahlstimmen der letzten Bundestags-, Europa- und 16 Landtagswahlen Sichttag: 31.12.2011	Lt. Rechen- schaftsbericht 2010	4 Mio. Wahlstimmen mal 0,85 €, dabei mal 0,70 € (Spalte 2)	0,38 € je 1,00 € Zuwendung (Spalte 3)	Wähler- und Zuwendungsanteil (Spalte 4 + Spalte 5)	Selbst erwirtschaftete Einnahmen lt. Rechenschaftsbericht 2010	Der niedrigere Betrag aus den Spalten 6 und 7	Kappung bei 141.900.000,00 €	0,89 € je Wähler- stimme bei den jeweiligen Landtagswahlen lt. Wahlstimmenkonto	übrige Mittel (Spalte 9 - Spalte 10)
CDU	30.649.028,0	66.204.042,41	22.054.319,60	25.157.536,12	47.211.855,72	93.590.821,46	47.211.855,72	44.641.547,45	5.374.680,00	39.266.867,45
SPD	25.284.953,5	69.867.454,02	18.299.467,45	26.549.632,53	44.849.099,98	106.975.506,81	44.849.099,98	42.407.424,88	4.910.949,75	37.496.475,13
GRÜNE	12.416.978,5	13.995.652,18	9.291.884,95	5.318.347,83	14.610.232,78	18.795.711,10	14.610.232,78	13.814.822,36	2.289.598,75	11.525.223,61
FDP	11.977.079,5	14.176.273,46	8.983.955,65	5.386.983,91	14.370.939,56	20.707.518,11	14.370.939,56	13.588.556,74	1.386.457,75	12.202.098,99
DIE LINKE	10.206.772,5	13.380.180,00	7.744.740,75	5.084.468,40	12.829.209,15	16.413.949,86	12.829.209,15	12.130.761,23	1.540.800,25	10.589.960,98
CSU	7.028.980,0	14.449.354,20	5.520.286,00	5.490.754,60	11.011.040,60	25.235.789,07	11.011.040,60	10.411.577,43	1.150.990,00	9.260.587,43
PIRATEN ²⁾	1.571.297,0	547.010,73	1.335.602,45	207.864,08	1.543.466,53	611.511,46	611.511,46	578.219,55	246.981,50	331.238,05
NPD	1.082.575,5	1.262.010,52	920.189,18	479.564,00	1.399.753,18	1.768.424,77	1.399.753,18	1.323.547,81	223.525,25	1.100.022,56
Die Tierschutzpartei ³⁾	594.876,0	136.789,23	505.644,60	51.979,91	557.624,51	138.838,86	138.838,86	131.280,19	37.155,00	94.125,19
FW FREIE WÄHLER ⁴⁾	521.902,0	137.375,73	443.616,70	52.202,78	495.819,48	154.153,13	154.153,13	145.760,72	39.661,50	106.099,22
REP	477.646,5	2.895.471,42	405.999,53	1.100.279,14	1.506.278,67	2.922.062,99	1.506.278,67	1.424.273,83	64.879,75	1.359.394,08
FAMILIE ²⁾	273.369,0	122.524,93	232.363,65	46.559,47	278.923,12	128.055,43	128.055,43	121.083,84	10.624,00	110.459,84
ödp	240.993,0	1.500.798,64	204.844,05	570.303,48	775.147,53	1.545.987,99	775.147,53	732.946,94	53.050,00	679.896,94
RENTNER ²⁾	212.501,0	13.613,90	180.625,85	5.173,28	185.799,13	13.613,90	13.613,90	12.872,73	0,00	12.872,73
pro NRW	107.476,0	112.289,53	91.354,60	42.670,02	134.024,62	135.271,76	134.024,62	126.728,05	53.738,00	72.990,05
SSW	68.701,0	76.228,50	59.245,85	28.966,83	88.212,68	472.207,97	88.212,68	83.410,20	34.850,50	48.559,70
BP	58.232,0	176.162,56	49.497,20	66.941,77	116.438,97	214.421,74	116.438,97	110.099,80	29.116,00	80.983,80
FW in Thüringen ²⁾	40.811,0	32.396,89	34.689,35	12.310,82	47.000,17	32.396,89	32.396,89	30.633,14	20.405,50	10.227,64
Freie Sachsen ^{3) 5)}	24.287,0	0,00	20.643,95	0,00	20.643,95	0,00	20.643,95	19.520,05	0,00	0,00
pro Deutschland	17.838,0	57.508,84	15.162,30	21.853,36	37.015,66	60.039,89	37.015,66	35.000,45	8.919,00	26.081,45
FW Schleswig-Holstein	16.362,0	11.133,62	13.907,70	4.230,78	18.138,48	18.571,72	18.138,48	17.150,98	8.181,00	8.969,98
DVU ^{4) 5)}	15.903,0	0,00	13.517,55	0,00	13.517,55	0,00	13.517,55	12.781,63	0,00	0,00
Gesamt	102.889.562,0	199.154.271,31	76.421.558,91	75.678.623,11	152.100.182,02	289.934.854,91	150.070.118,75	141.900.000,00	17.484.563,50	124.383.134,82

La tabella mostra le cifre del finanziamento pubblico ai partiti per l'anno 2011 ed è tratta dal piano di ripartizione dei contributi statali approvato dal presidente del Bundestag³⁴. Nella prima colonna sono elencati i partiti aventi i requisiti previsti dalla legge per accedere ai contributi: di questi, 6 sono partiti rappresentati nel Bundestag (*Bundestagparteien*: Cdu, Spd, Grünen, Fdp, Die Linke, Csu); degli altri 16 partiti (*Sonstige Parteien*), ve ne sono tre che concorrono al finanziamento avendo superato la soglia prevista dalla legge sui partiti dello 0,5% nell'ultima elezione del Bundestag: i Piraten, la Npd (partito nazionaldemocratico) e Die Tierschutzpartei (partito animalista); un partito concorre al finanziamento solo grazie ai voti ottenuti nell'ultima elezione del Parlamento europeo: Rentner (pensionati); quattro partiti hanno superato la soglia dello 0,5% per il Parlamento europeo e quella dell'1% in alcuni Länder: FW FreiWähler, Republikaner, Familie, Ödp (partito ecologista); gli «altri» otto partiti concorrono al finanziamento solo grazie ai voti ottenuti nell'elezione in un Land³⁵.

La seconda colonna riporta la somma dei voti ottenuti da ciascun partito alle ultime elezioni per il Bundestag (27 settembre 2009), per il Parlamento europeo (7 gennaio 2009) e per i parlamenti dei Länder³⁶.

La terza colonna riporta l'ammontare dei contributi privati registrati dai partiti nel rendiconto 2010 (sommando le quote di adesione, i contributi degli eletti, le donazioni di persone fisiche, entro il limite di 3.300 euro per ogni persona fisica)³⁷.

³⁴ Fonte: *Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2011*, <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/festsetz_staatl_mittel/finanz_11.pdf>]

³⁵ Va aggiunto che dei sedici «altri partiti», soltanto quattro avevano ottenuto seggi: Piraten (a Berlino), NPD (in due Länder: Mecklenburg-Vorpommern e Sachsen), FW (in Baviera), SSW (nello Schleswig-Holstein).

³⁶ Baden-Württemberg: 27 marzo 2011; Bayern: 28 settembre 2008; Berlin: 18 settembre 2011; Brandenburg: 27 settembre 2009; Bremen: 22 maggio 2011; Hamburg: 20 febbraio 2011; Hessen: 18 gennaio 2009; Mecklenburg-Vorpommern: 4 settembre 2011; Niedersachsen: 27 gennaio 2008; Nordrhein-Westfalen: 9 maggio 2010; Rheinland-Pfalz: 27 marzo 2011; Saarland: 30 agosto 2009; Sachsen: 30 agosto 2009; Sachsen-Anhalt: 20 marzo 2011; Schleswig-Holstein: 27 settembre 2009; Thüringen: 30 agosto 2009.

³⁷ Nella colonna di due partiti è riportato 0,00 euro, non avendo presentato il rendiconto entro la scadenza del 31 dicembre 2011, e sono quindi decaduti dal diritto a percepire i contributi calcolati sulla quota di autofinanziamento: in base al comma 3 dell'art. 19a, in caso di mancata presentazione del rendiconto entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento, decadono anche dal diritto a percepire i contributi in proporzione ai voti.

La quarta colonna riporta la quota del finanziamento pubblico calcolata in base ai voti : come si è già detto, spettano a ciascun partito, per ogni voto ricevuto, 0,85 euro per i primi 4 milioni di voti e 0,70 per gli ulteriori voti.

La quinta colonna riporta la quota del finanziamento pubblico correlata ai contributi privati: spettano a ciascun partito 0,38 euro per ogni euro ricevuto quale contributo da persone fisiche.

La sesta colonna riporta il totale (quota in base ai voti più la quota correlata ai contributi privati), cioè l'ammontare che spetterebbe ai partiti se non si applicassero i limiti previsti dalla legge. Per la determinazione delle somme spettanti, in base al comma 5 dell'art. 19a, deve essere considerato innanzitutto il limite relativo e poi il limite assoluto.

Il limite relativo è rappresentato dalle entrate proprie che risultano dal rendiconto dell'anno precedente (settima colonna): l'entità del finanziamento a favore di ciascun partito non può superare la somma complessiva delle entrate proprie da esso conseguite in quell'anno. Come si vede, soltanto per sei partiti il limite relativo è inferiore alla somma calcolata nella sesta colonna.

Nell'ottava colonna è calcolato l'importo del finanziamento pubblico tenendo conto appunto del limite relativo (non potendo tale importo, come si è detto, superare la somma delle entrate autonome di un partito): esso è costituito dalla cifra più bassa tra il totale del finanziamento pubblico spettante ai partiti sulla base dei voti e dei contributi (sesta colonna) e la somma complessiva delle entrate autonome.

L'importo finale erogato (nona colonna) tiene conto infine del limite assoluto stabilito per legge: l'ammontare complessivo del finanziamento pubblico per l'insieme dei partiti non può superare, nel 2011, i 141,9 milioni di euro; di conseguenza, l'importo calcolato nell'ottava colonna deve essere proporzionalmente ridotto per ottenere infine l'ammontare finale (in definitiva, per effetto del limite relativo e di quello assoluto, i partiti ottengono, per ogni voto e per ogni euro, una cifra inferiore a quella calcolata in base agli importi base di 0,85, 0,70, 0,38 euro fissati dalla legge).

La tabella riporta infine la ripartizione territoriale dei fondi fra i Länder e il Bund: ciò è previsto dal comma 6 dell'art. 19a. Il pagamento dei fondi statali a fronte

dei voti conseguiti in occasione delle elezioni per i parlamenti dei Länder avviene in favore della corrispondente articolazione del partito a livello di Land in misura pari a 0,50 euro per voto; il pagamento degli altri fondi statali avviene a favore della direzione nazionale del partito (dal totale attribuito a ciascun partito si sottrae dunque una cifra pari a 0,50 euro per ogni voto conseguito nelle elezioni dei Länder e si ottiene così la quota erogata alle articolazioni di Land: i 17,4 milioni della penultima colonna; alle cifre riportate nella nona colonna si sottraggono infine le cifre della decima colonna e si ottiene così la quota erogata alle direzioni nazionali: i 124,3 milioni dell'ultima colonna, che in base all'art. 20 della legge vengono corrisposti come «versamenti anticipati» in quattro rate annuali pari ciascuna al 25% dell'importo totale³⁸. La tabella consente di calcolare immediatamente l'incidenza del finanziamento pubblico, il quale costituisce il 32,8% del finanziamento complessivo ottenuto dai partiti attraverso sia i fondi privati sia i fondi statali.

Al di fuori della legge sui partiti si collocano le fondazioni politiche collegate ai partiti, un capitolo significativo del finanziamento della politica in Germania³⁹. Esse sono finanziate pubblicamente con ingenti somme del bilancio federale: manca tuttavia una disciplina legislativa sulle fondazioni politiche e sul finanziamento delle fondazioni. Esiste solo una «dichiarazione comune delle fondazioni politiche sul finanziamento statale» (*Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen*), sottoscritto nel 1998 dalle cinque fondazioni allora esistenti, che può essere considerato una specie di codice di autoregolamentazione. Le fondazioni risultano destinatarie di finanziamenti globali erogati dal ministero dell'interno e di finanziamenti a progetto erogati per la maggior parte dal ministero per lo sviluppo e la cooperazione economica. Gli stanziamenti sono determinati annualmente dalla commissione bilancio del Bundestag e quindi approvati dalla legge di bilancio all'interno degli stati di previsione dei due suddetti ministeri. La suddivisione dei finanziamenti viene

³⁸ Per esempio, la Cdu aveva incassato «anticipatamente» nel 2011 37.537.104,28 euro, corrispondente alla cifra ad essa spettante nel 2010; il piano di ripartizione di cui sopra assegna alla Cdu 39.266.867,45 euro, con un saldo attivo di 1.729.763,17 euro che viene corrisposto come pagamento finale per il 2011; e così via nel 2012 con l'«anticipazione» della quota 2011 in quattro rate di 9.816.716,86 euro.

³⁹ Sono le quattro *parteinahe Stiftungen* prima citate – <<http://www.kas.de/>>, <<http://www.hss.de/>>, <<http://www.fes.de/>>, <<http://www.freiheit.org/>> – e la fondazione Heinrich Böll per i *Grünen* – <<http://www.boell.de/>> – e la fondazione Rosa Luxembourg per Die Linke – <<http://www.rosalux.de/>>.

determinata sulla base della rappresentanza dei partiti nel Bundestag. Nel 2012 i finanziamenti globali sono stati pari a 97.958.000 euro (alla voce «*Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit*»); i finanziamenti a progetto nello stato di previsione del ministero per lo sviluppo e la cooperazione economica sono stati pari a 247,4 milioni di euro (alla voce «*Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen*»)

Unico riferimento alle fondazioni nella legge sui partiti è il divieto per i partiti, contenuto nell'art. 25, di accettare contributi dalle fondazioni politiche. Allo stesso modo, la legge, sempre all'art. 25, stabilisce il divieto per i partiti di accettare donazioni dai gruppi parlamentari⁴⁰. Il finanziamento dei gruppi parlamentari (le *Fraktionen*) è disciplinato dalla legge sullo status giuridico dei parlamentari, la *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG)*, la quale non definisce però l'entità delle prestazioni (*Geldleistungen*) delegando alla legge annuale di bilancio (la somma destinata ai gruppi, per il 2012, ammontava a 80.835.000 euro, aumentato a 84.645.000 nel bilancio 2013). I contributi, che devono essere utilizzati esclusivamente per lo svolgimento dei compiti istituzionali, consistono in un importo di base per ogni gruppo, un importo per ciascun membro e un ulteriore contributo per i gruppi che non sostengono il governo (supplemento all'opposizione). La legge prevede l'obbligo di rendere conto della provenienza e della utilizzazione delle proprie risorse e la competenza della Corte dei conti federale a verificare la regolarità dei conti dei gruppi e la legittimità dell'uso che essi fanno delle prestazioni in denaro e in natura loro corrisposte (artt. 50-53).

1.3. Le norme sul finanziamento privato

Bisogna partire dal presupposto che il sistema di finanziamento pubblico dei partiti, secondo i principi della giurisprudenza costituzionale tradotti nella legge sui partiti, è un sistema che «non dovrebbe sostituire, ma addirittura stimolare il loro

⁴⁰ Il testo della legge è disponibile nel sito del Bundestag anche nella traduzione inglese: <http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf>.

sostentamento da parte dei cittadini in forma di contributi degli iscritti e di donazioni»⁴¹. La legge, tuttavia, pone una serie di divieti e limiti alle donazioni ai partiti politici (previsti dall'art. 25). Si è già detto che i partiti non possono ricevere donazioni dalle fondazioni politiche e dai gruppi parlamentari. Sono inoltre vietate: *a)* le donazioni effettuate da imprese che abbiano una componente azionaria di origine pubblica superiore al 25 per cento; *b)* le donazioni effettuate da enti di qualunque natura giuridica, associazioni, fondazioni che, in base al rispettivo statuto o atto costitutivo, perseguano esclusivamente e in modo diretto scopi di pubblica utilità, assistenziali o religiosi; *c)* le donazioni effettuate da associazioni professionali o di categoria ricevute a condizione di trasferirle a un partito politico (i punti *b* e *c* richiamano talune modalità che venivano utilizzate in passato per aggirare i limiti posti alla deducibilità delle donazioni politiche); *d)* le donazioni che superino i 500 euro quando non sia noto il donatore (donazioni anonime, di cui non sia accertabile il donatore o effettuate per conto di terzi non individuabili); *e)* le donazioni che «vengono riconoscibilmente effettuate nell'aspettativa di un vantaggio economico o politico»; *f)* le donazioni provenienti da cittadini stranieri di importo superiore a 1.000 euro⁴². Le donazioni in contanti sono ammesse fino a 1.000 euro per ogni contributo.

Quanto alla pubblicità delle donazioni: le donazioni in favore di un partito o delle sue articolazioni territoriali il cui controvalore complessivo nel corso di un anno

⁴¹ Morlock, *cit.*, 1999, p. 262. Si veda Ulrich von Alemann, *Party Finance, Party Donations and Corruption. The German case*, paper, 2000, p. 177: «According to the Federal Constitutional Court, donations to parties are not only permissible but even desirable – as a sign of voluntary and societal political commitment. Donations are part of the individual's right to freely engage in party political activities. The parties' self-financing has to take precedence over state-financing... Small donations by private citizens are not regarded as a big problem in the debate on party finance. The real problems start with major donations... Equal opportunity, esteemed very highly in the Basic Law, might be impaired if the state were to "favour those who have a high income, thus also favouring those parties which appeal to high income segments of the population"... This might be considered a good reason to put some limits on major donations, usually made only to certain parties. But the Federal Constitutional Court did not take that stance; instead, equal opportunity is guarded only insofar as major donations... are not tax deductible».

⁴² Il campo di applicazione della legge è delimitato alle donazioni che «affluiscono direttamente dal patrimonio di un cittadino tedesco... di un cittadino dell'Unione europea o di un'impresa economica il cui capitale azionario si trovi in proprietà di cittadini tedeschi... in misura pari o superiore al del 50% o di un cittadino dell'Unione europea la cui sede si trovi in uno stato membro dell'Unione; alle donazioni «a partiti espressione di minoranze nazionali effettuate nella loro patria d'origine e che vengono attribuite ad essi da stati che confinano con la Repubblica federale tedesca e nell'ambito dei quali i suoi appartenenti vivono in possesso della rispettiva cittadinanza»; alle donazioni di «un cittadino straniero di importo non superiore a 1.000 euro».

solare risulti superiore a 10.000 euro devono essere registrate nella rendicontazione contabile con l'indicazione del nome e dell'indirizzo del donatore. Le donazioni che superino la cifra di 50.000 euro nel singolo caso devono essere immediatamente annunciate al presidente del Bundestag, che ha cura di renderle pubbliche unitamente all'indicazione del donatore pubblicandole come documenti parlamentari⁴³.

Quanto alle agevolazioni fiscali, si è già visto che la giurisprudenza costituzionale ha escluso da tali agevolazioni le grandi donazioni provenienti dal capitale industriale e societario (esse riguardano solo le persone fisiche, non quelle giuridiche) e ha ridimensionato fortemente le deduzioni fiscali limitandole alle donazioni di lieve importo. La riforma del 1994 prevedeva che le somme versate ai partiti a titolo di donazione o di versamento di quote sociali potessero essere dedotte dal reddito imponibile sino a un massimo di 3000 marchi, elevabile a 6000 in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi (in precedenza si arrivava sino a 120.000 marchi, in caso di cumulo dei redditi: il Tribunale costituzionale aveva giudicato eccessivamente penalizzante nei confronti dei cittadini meno abbienti il sistema delle deduzioni dall'imponibile per il finanziamento dei partiti). Si era inoltre consentita la possibilità di optare per uno sconto sull'imposta (massimo di 1500 marchi, 3000 in caso di cumulo, poi raddoppiati). In base all'attuale normativa, le somme versate ai partiti a titolo di donazione o di versamento di quote sociali possono essere dedotte dal reddito imponibile sino a un massimo di 1650 euro, elevabile a 3.300 euro in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi⁴⁴. Chi effettua una donazione a un partito può scegliere, anziché di dedurre dall'imponibile, di richiedere un credito d'imposta del 50% sino a un

⁴³ Le donazioni sopra 50.000 euro sono rese pubbliche in una pagina del sito del Bundestag: <<http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/fundstellen50000/index.html>>. Nel marzo 2013 le ultime donazioni pubblicate erano quelle versate dalla BMW rispettivamente alla Fdp (circa 70 mila euro), alla Spd (circa 107 mila euro), alla Csu (circa 144 mila euro), donazioni che si riscontrano anche negli anni precedenti (per importi variabili tra tutti e quattro i partiti storici).

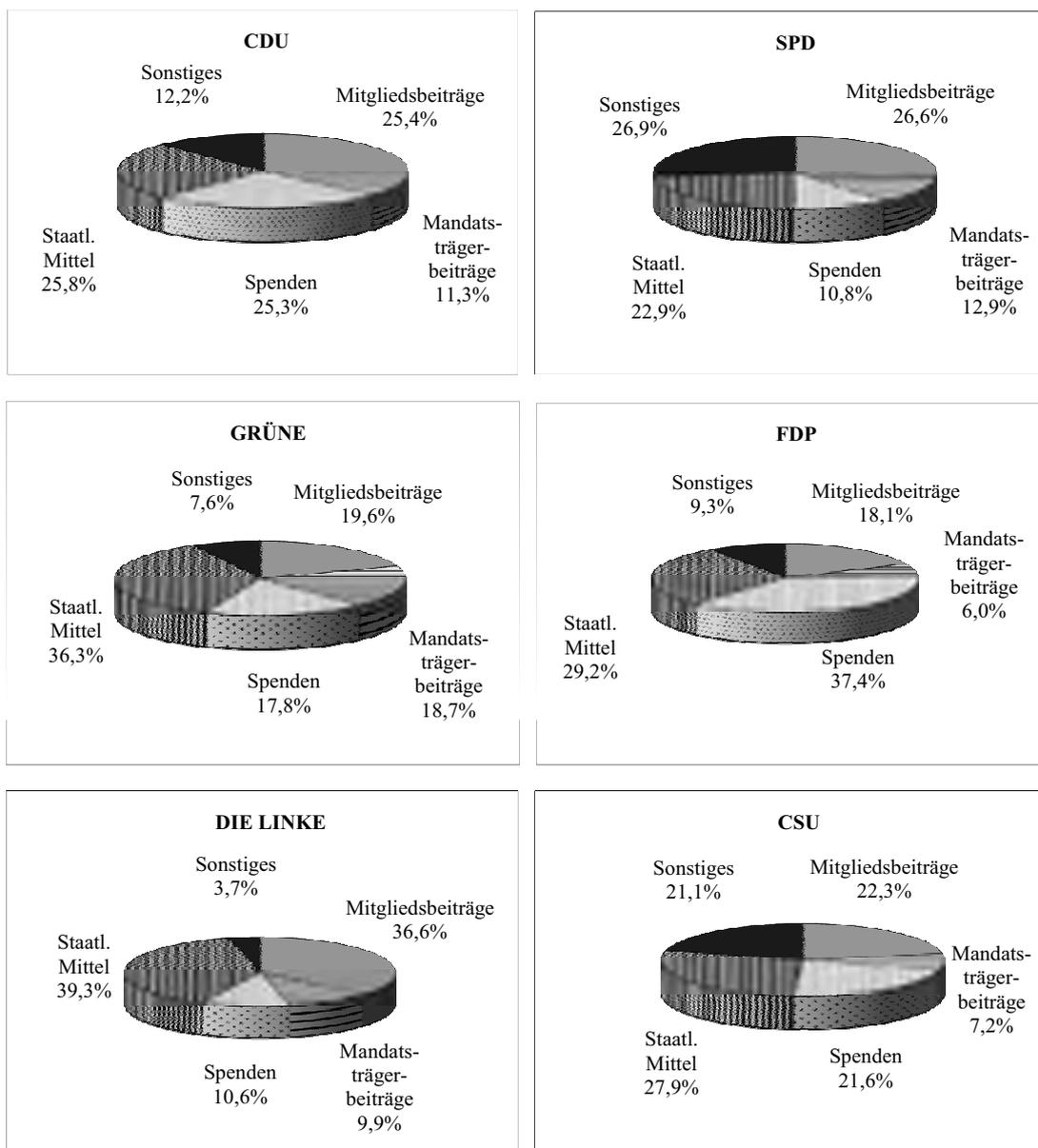
⁴⁴ §10b Einkommensteuergesetz - EStG: «Zuwendungen an politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes sind bis zur Höhe von insgesamt 1 650 Euro und im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 3 300 Euro im Kalenderjahr abzugsfähig. Sie können nur insoweit als Sonderausgaben abgezogen werden, als für sie nicht eine Steuerermäßigung nach § 34g gewährt worden ist.»

massimo di 825 euro (donazioni fino a 1650 euro), elevabili a 1650 euro in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi (donazioni fino a 3300 euro)⁴⁵.

Le figure seguenti mostrano l'incidenza delle cinque principali fonti di finanziamento sul totale delle entrate e si riferiscono alle entrate dei partiti nell'anno 2009⁴⁶.

⁴⁵ §34 Einkommensteuergesetz - EStG: «... Die Ermäßigung beträgt 50 Prozent der Ausgaben, höchstens jeweils 825 Euro für Ausgaben nach den Nummern 1 und 2, im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten höchstens jeweils 1 650 Euro».

⁴⁶ Le percentuali sul totale delle entrate sono (in migliaia di euro): 162.726 per la Cdu, 173.321 per la Spd, 30.551 per i Grünen, 43.254 per la Fdp, 27.260 per Die Linke, 41.971 per la Csu). Le figure sono tratte dal *Bericht über die Rechenschaftsberichte 2008 und 2009 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes* (ultimo rapporto disponibile sull'evoluzione delle finanze dei partiti predisposto ogni due anni dal presidente del Bundestag); <<http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>>.



1.4. I controlli

La legge sui partiti dà attuazione al disposto costituzionale prevede dell'art. 21 comma 1 quarto periodo della Legge fondamentale e prevede un obbligo annuale di rendicontazione per tutti i partiti (beneficiari o non beneficiari del finanziamento pubblico). La presidenza di ciascun partito è tenuta a rendere conto pubblicamente, attraverso il rendiconto, della provenienza e dell'uso dei mezzi finanziari che sono

affluiti nel corso dell'anno, così come della consistenza del patrimonio alla fine dell'esercizio finanziario (capo V della legge). Il rendiconto (*Rechenschaftsbericht*) consta pertanto del conteggio delle entrate e delle uscite e del conto patrimoniale, articolati secondo le voci individuate dall'art. 24, di una parte illustrativa, nonché di una nota riassuntiva (l'art. 24 reca in pratica il modello per la redazione del rendiconto). La legge dispone che siano applicate tutte le norme di diritto commerciale sulla rendicontazione nella misura in cui non sia disposto diversamente. Il rendiconto, deliberato dalla presidenza del partito, si forma sulla base dei rendiconti forniti dalle direzioni regionali e dalle altre direzioni territoriali, ognuna responsabile per la propria rendicontazione (la legge, riferendosi all'art. 23 alla «rendicontazione di tutto il partito», nella sua interezza, considera quindi il partito come realtà unitaria seppure articolata su base territoriale)⁴⁷.

Prima di essere trasmesso al presidente del Bundestag, il rendiconto deve essere verificato preventivamente da un revisore dei conti o da una società di revisione contabile (a questo derogano soltanto i partiti che non dispongono, per l'anno di riferimento, né di entrate né di un patrimonio superiore ai 5.000 euro: in tal caso il partito può inviare una rendicontazione non verificata). Il revisore può chiedere al presidente del partito o alle persone da questo delegate qualsiasi chiarimento o prova che ritenga necessario ed esaminare la documentazione che ritenga necessaria (libri contabili, pezze di appoggio, consistenza della cassa e del patrimonio) per redigere la relazione sul risultato del controllo (la verifica si estende ai partiti federali, alle associazioni regionali e ad almeno dieci associazioni territoriali scelte dai revisori). Il rendiconto e la relativa nota di verifica del revisore sono quindi trasmessi, entro il 30 settembre dell'anno seguente all'esercizio finanziario cui si riferiscono, al presidente del Bundestag, il quale può prorogare il termine fino a un massimo di tre mesi (come

⁴⁷ Questo aspetto è sottolineato nel rapporto Greco del 2009 che merita di essere citato in questo passaggio: «The German legislation on political financing, the Political Parties Act (PPA) of 1967, presents at least five undeniable qualities : it is one of the oldest regulatory frameworks in this area on the European continent ; it has deep constitutional roots which owes much to the jurisprudence of the Constitutional Court; it puts strong emphasis on the transparency of the political parties' resources ; it has contributed to an intelligent balance between private and public funding of the political formations so that the latter do not rely solely on state support; it has instituted a consolidation of political party accounts which, in comparison with other GRECO members' legislation examined until now, is very detailed and unique enough to be underlined».

avviene normalmente), scaduti i quali il partito decade dal diritto di godere dei contributi statali per l'anno di interesse. La presentazione del rendiconto è un prerequisito necessario per l'erogazione entro il 15 febbraio di ogni anno dei contributi statali; la corretta assegnazione dei fondi del finanziamento pubblico dipende infatti dalla accuratezza delle voci inserite nel rendiconto: la legge prevede infatti l'ipotesi di restituzione del finanziamento statale nel caso in cui il partito abbia ricevuto più di quanto dovuto in conseguenza di donazioni riportate erroneamente nel rendiconto).

Il presidente del Bundestag ne verifica quindi la regolarità formale, riferendo annualmente sui rendiconti dei partiti e sulla situazione patrimoniale (rapporti brevi) e fornendo ogni due anni un rapporto circa l'evoluzione delle finanze dei partiti con riferimento alle rendicontazioni fornite dagli stessi. Nel caso in cui il presidente del Bundestag sollevi dei dubbi circa la regolarità della rendicontazione, al partito è concessa l'opportunità di esprimersi al riguardo e, nel caso in cui la certificazione prodotta dal partito non sciolga tali dubbi, può incaricare un revisore o una società di revisione di sua scelta al fine di verificarne la conformità alla legge (ciò avviene «di comune accordo con il partito interessato», attraverso sostanzialmente un procedimento in contraddittorio che garantisce anche che i dati acquisiti nel corso del procedimento non inclusi nella documentazione contabile del partito non siano resi pubblici). A conclusione del procedimento il presidente rilascia una notifica in cui vengono rilevate le eventuali irregolarità e fornito l'ammontare della somma corrispondente ai dati inesatti, e il partito deve provvedere alla rettifica del rendiconto. I rendiconti dei partiti e le relative note di verifica sono pubblicati a cura del presidente del Bundestag (essi sono resi disponibili nel sito Internet).

Spetta alla Corte dei conti federale (*Bundesrechnungshof*) il compito di verificare che il presidente del Bundestag, nella sua qualità di soggetto erogatore dei fondi statali, abbia provveduto alla determinazione e all'erogazione del finanziamento pubblico conformemente alle norme sul controllo dei rendiconti (art. 21, l'unico in cui viene citata la Corte dei conti, che quindi non svolge alcuna funzione di controllo nei confronti dei partiti).

Quanto alle sanzioni previste dal capo VI della legge: qualora un partito abbia ricevuto donazioni vietate e non le abbia di conseguenza trasferite al presidente del Bundestag (come prevede l'ultimo comma dell'art. 24), è prevista una sanzione pecuniaria pari all'ammontare di tre volte gli importi ottenuti illegalmente; in caso di donazioni non dichiarate nella rendiconto (quelle superiori a 10 mila euro), è prevista una sanzione pecuniaria in misura pari al doppio delle somme non dichiarate. Il presidente del Bundestag devolve i fondi così ricevuti ad istituzioni che perseguono finalità caritatevoli, religiose o scientifiche. In caso di irregolarità nella rendicontazione, la sanzione è di ammontare pari a due volte le somme riportate in modo inesatto. Nel caso in cui le indicazioni inesatte riguardino proprietà immobiliari o partecipazioni ad imprese, la sanzione è una somma pari al 10 per cento dei valori patrimoniali non inseriti o indicati in maniera inesatta. Rispetto alle donazioni non dichiarate o ai dati inesatti, un partito non è soggetto alle conseguenze giuridiche sopra illustrate nel caso in cui sia esso stesso a darne notizia per primo al presidente del Bundestag apportando contestualmente le necessarie correzioni (i partiti sono tenuti a dare immediata comunicazione al presidente del Bundestag delle inesattezze nella propria rendicontazione di cui vengano a conoscenza). La legge dispone infine le sanzioni penali per coloro che occultino l'origine o l'uso delle risorse finanziarie o patrimoniali del partito o eludano la pubblica rendicontazione (pena detentiva fino a tre anni o ammenda in denaro: fra cui il caso di chi divida le donazioni ricevute in contributi che rientrino nel tetto previsto ai fini della rendicontazione).

2. La disciplina del finanziamento della politica in Francia

2.1. La legislazione francese sulla «trasparenza finanziaria della vita politica»

La Francia è addivenuta a una compiuta ed elaborata normativa sul finanziamento della politica soltanto in tempi relativamente recenti. La disciplina francese si è formata a partire dalle due leggi «relative alla trasparenza finanziaria della

vita politica» del 1988, approvate all'epoca della prima coabitazione, e si è via via perfezionata, a tappe successive, in particolare nella prima metà degli anni Novanta del XX secolo, «verso una tendenziale onnicomprensività della regolazione dei rapporti tra politica e denaro»⁴⁸.

La legislazione vigente contiene un complesso di norme che si articola in tre ambiti distinti: la disciplina del finanziamento dei partiti politici, la disciplina e il finanziamento delle campagne elettorali, la trasparenza patrimoniale degli eletti. I grandi tratti di tale normativa possono essere così riassunti: l'adozione di un finanziamento pubblico diretto dei partiti; il rimborso statale delle spese sostenute in occasione delle diverse elezioni; la limitazione delle spese elettorali; il divieto delle donazioni a partiti e candidati da parte delle persone giuridiche; il tetto alle donazioni delle persone fisiche; l'istituzione di una autorità amministrativa indipendente (la *Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques*, Cnccfp), alla quale è affidato il compito di verificare i rendiconti delle campagne elettorali e i bilanci dei partiti; la previsione di sanzioni penali, pecuniarie e anche di sanzioni che possono comportare la ineleggibilità o la decadenza dalla carica elettiva; gli obblighi di trasparenza patrimoniale per i candidati alle elezioni presidenziali (che devono dichiarare la propria situazione davanti al Consiglio costituzionale), nonché per ministri, parlamentari e titolari di altre cariche elettive (che devono presentare una dichiarazione a un'altra autorità indipendente appositamente istituita, la *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, Ctfvp)⁴⁹.

La Costituzione della V Repubblica francese ha riconosciuto il ruolo dei partiti all'art 4 (collocato nel titolo primo «Della sovranità»). In esso si afferma: a) «I partiti e i

⁴⁸ Roberto Borrello, *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: à la recherche de la vertu perdue*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 244-247. I francesi «non sfuggono alla regola secondo il quale il legislatore interviene solo quando vi sono casi di corruzione che evidenziano un momento di rottura di un sistema che ha superato ogni limite di degrado morale». Nello stesso volume, si veda Jean-François Médard, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso francese*. Fra i numerosi scandali dell'epoca legati a pratiche di finanziamento occulto, si possono ricordare l'*affaire Urba*, che portò alla condanna di Henri Emmanuelli, già segretario del Partito socialista, e le inchieste sui finanziamenti illeciti del Partito repubblicano, che portarono alle dimissioni del ministro Gérard Longuet.

⁴⁹ Si veda la scheda di sintesi dell'Assemblea nazionale, *Le financement de la vie politique: partis et campagne électorales*, fiche n. 15, settembre 2012, nel sito <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/>>.

gruppi politici concorrono alla espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia» (comma 1); *b*) «Essi contribuiscono all'attuazione del principio enunciato al secondo comma dell'articolo 1, alle condizioni stabilite dalla legge» (comma 2); *c*) «La legge garantisce le espressioni pluraliste delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti e gruppi politici alla vita democratica della Nazione»⁵⁰. Il testo originario del 1958 si componeva soltanto del primo comma, con il richiamo al principio di sovranità nazionale e al principio democratico, affermati dagli artt. 1 e 3. Il secondo comma è stato aggiunto dalla *Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes*: esso rinvia a sua volta al secondo comma dell'art. 1 («La legge promuove l'uguaglianza di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive, nonché alle responsabilità professionali e sociali»). Il terzo comma è stato infine aggiunto dalla *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*⁵¹.

Le «disposizioni relative ai partiti e gruppi politici e al loro finanziamento» sono contenute nella *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*. Salvo l'art. 7, il quale attribuisce ai partiti e gruppi politici la personalità giuridica, tutte le altre disposizioni disciplinano il finanziamento pubblico

⁵⁰ Si è riportato la traduzione italiana dal sito dell'Assemblea nazionale. Il testo originale è il seguente:
«Article 4.

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.»

⁵¹ La riforma costituzionale del 2008 trasferì dall'art. 3 all'art. 1 la citata disposizione sull'«uguaglianza di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive» e la modificò con l'aggiunta del riferimento anche alle «responsabilità professionali e sociali».

e privato⁵². Questa legge, che contiene inoltre le «disposizioni relative alla dichiarazione del patrimonio dei componenti del governo e dei titolari di talune funzioni elettive», venne approvata insieme alla legge organica 88-226, che porta la stessa data e lo stesso titolo. Questa seconda legge introdusse nell'ordinamento francese, attraverso modifiche alla *Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* e al *Code électoral*, le disposizioni relative alle dichiarazioni patrimoniali dei candidati presidenziali e del presidente della Repubblica e alle dichiarazioni patrimoniali dei membri del Parlamento, nonché quelle sul finanziamento delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali e per le elezioni legislative. Tali disposizioni, i cui testi di riferimento sono dunque la legge 88/227, per i partiti, il *Code électoral* (che reca sia disposizioni comuni alle elezioni legislative e alle elezioni cantonali, municipali e regionali, sia disposizioni speciali per ciascun tipo di elezione e per le elezioni di secondo grado del Senato, ad esclusione soltanto delle elezioni europee, che sono disciplinate dalla *Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen*, ma facendo a rinvio a varie disposizioni del *Code électoral*) e, per le elezioni presidenziali, la legge 62/1292 (alle quali si applicano a sua volta vari articoli di quest'ultimo), sono state oggetto negli anni successivi di numerose modifiche, di cui riportiamo a titolo esemplificativo nella tabella i passaggi legislativi più importanti⁵³.

⁵² L'art. 7 della legge 88-227 recita, riprendendo al primo comma la formulazione costituzionale: «*Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.*».

Ils ont le droit d'ester en justice.

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles: ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur.»

Secondo la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, è considerato partito politico ai sensi della legge 88-227 «la personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique:

– si elle a bénéficié de l'aide publique (articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988) ou si elle a régulièrement désigné un mandataire (art. 11 à 11-7);

– et si elle a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la CNCCFP (art. 11-7)».

⁵³ Per una breve descrizione del quadro legislativo, si veda il *Douzième rapport d'activité - 2009* della Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, adottato il 25 gennaio 2010, <<http://www.cnccfp.fr/index.php?art=805>>. Sulle più recenti modifiche del 2011 e 2012, si veda il *Quatorzième rapport d'activité - 2011*, adottato dalla Commissione il 5 marzo 2012, <<http://www.cnccfp.fr/index.php?art=817>>.

Con i provvedimenti più recenti si è intervenuti sui costi della politica e si è chiesto anche ai partiti di contribuire agli sforzi per il risanamento della finanza pubblica, anche se si è trattato di misure di valore poco più che simbolico.

Anno	Legge
1990	– <i>Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques</i>
1993	– <i>Loi n° 93-112 du 29 janvier 1993 relative à la prevention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques</i>
1995	– <i>Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique</i> – <i>Loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République</i> – <i>Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions</i>
1996	– <i>Loi n° 96-62 du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire</i> – <i>Loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier</i>
2000	– <i>Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives</i> – <i>Loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs</i>
2001	– <i>Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</i>
2003	– <i>Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques</i> – <i>Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale</i>
2006	– <i>Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République</i>
2007	– <i>Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives</i>
2009	– <i>Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures</i>
2011	– <i>Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique</i> – <i>Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012</i>

Anno	Legge
2012	– <i>Loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle</i>

2.2. *Le norme sul finanziamento pubblico*

Il finanziamento pubblico dei partiti è previsto nella forma del contributo annuale, introdotto dalla legge del 1988 sulla trasparenza finanziaria della vita politica. L'entità dell'erogazione a carico del bilancio dello Stato è stabilita annualmente dalla legge finanziaria sulla base delle proposte presentate congiuntamente al governo dagli uffici di presidenza dell'Assemblea nazionale e del Senato. L'ammontare individuato dalla legge finanziaria è ripartito in due frazioni eguali: *a)* la «prima frazione» è destinata ai partiti politici in funzione dei voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale (proporzionalmente al numero dei voti ottenuto al primo turno); *b)* la «seconda frazione» è destinata ai partiti politici in funzione della loro rappresentanza parlamentare, proporzionalmente al numero dei parlamentari (art. 8 della l. n. 88-227). Requisito per l'accesso alla prima frazione del contributo è che il partito abbia presentato candidati in almeno 50 circoscrizioni che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti espressi in tali circoscrizioni; i candidati devono, all'atto della candidatura, indicare il partito politico al quale si collegano.

La legge nel testo originario del 1988 prevedeva unicamente un finanziamento pubblico attribuito ai partiti in proporzione al numero dei rispettivi parlamentari. Il sistema delle «due frazioni eguali», la prima appunto in funzione dei risultati alle elezioni per l'Assemblea nazionale, la seconda in funzione del numero di parlamentari, venne introdotto dalla legge 90-55. È cambiata nel tempo anche la soglia per accedere al finanziamento. La prima frazione era attribuita ai partiti che si presentavano in almeno 75 circoscrizioni, in proporzione al numero dei voti ottenuti al primo turno, ma prevedendo altresì una soglia circoscrizionale del 5% (nella ripartizione proporzionale in base ai voti si sarebbe dovuto tenere conto soltanto delle circoscrizioni nelle quali i

candidati del partito avevano ottenuto almeno il 5 per cento). Il Consiglio costituzionale dichiarò tuttavia incostituzionale tale percentuale ritenendola troppo elevata, un «ostacolo all'espressione di nuove correnti di idee e di opinioni» in violazione degli artt. 2 e 4 della Costituzione⁵⁴. La legge 93-122 ridusse il numero delle circoscrizioni a 50. La soglia minima dell'1% dei voti venne introdotta dalla legge 2003-327 per mettere un freno al fenomeno della moltiplicazione delle candidature⁵⁵. Il requisito della presentazione in 50 circoscrizioni non si applica ai partiti che abbiano presentato candidati solo in uno o più dipartimenti d'oltremare: la soglia per questi partiti è l'1% dei voti nell'insieme delle circoscrizioni nelle quali hanno presentato propri candidati⁵⁶.

Accedono alla ripartizione della seconda frazione «i partiti e gruppi politici beneficiari della prima frazione» che sono riusciti ad ottenere degli eletti all'Assemblea nazionale o al Senato; a tal fine, ogni parlamentare, nel corso del mese di novembre, comunica all'ufficio di presidenza della propria assemblea a quale partito è collegato (le dichiarazioni di appartenenza possono essere rese solo per uno dei partiti che ha avuto accesso alla prima quota di finanziamento); entro il 31 dicembre di ogni anno gli uffici di presidenza delle assemblee comunicano al primo ministro la ripartizione dei parlamentari fra i partiti politici (art. 9 della l. 88-227).

Con riferimento alla prima frazione, sono previste conseguenze per i partiti che non garantiscano, tra i loro candidati alle elezioni legislative, un'adeguata rappresentatività femminile. Con le modifiche introdotte dalla legge 2000-493, dopo la riforma costituzionale del 1999 sulle pari opportunità fra uomini e donne, è stato infatti stabilito che siano applicabili decurtazioni sulla prima frazione del finanziamento

⁵⁴ Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1990/89-271-dc/decision-n-89-271-dc-du-11-janvier-1990.8713.html>>.

⁵⁵ Per dare un'idea, le candidature erano passate da 2888 al primo turno delle elezioni legislative del 1988 a 8444 nelle elezioni del 2002». Va aggiunto che la legge 95-65 introdusse un finanziamento per le formazioni politiche che non usufruivano dei sussidi pubblici («contribution forfaitaire de l'Etat»), per un importo di due milioni di franchi, purché avessero ricevuto almeno un milione di franchi in donazioni da parte di almeno diecimila persone di cui cinquecento titolari di cariche elettive. Questa disposizione è stata abrogata nel 2000.

⁵⁶ In occasione delle elezioni legislative del 2012, i 577 deputati dell'Assemblea nazionali sono stati eletti in 539 circoscrizioni metropolitane, in 27 circoscrizioni d'oltremare e, per la prima volta, anche in 11 circoscrizioni estere, in applicazione dell'art. 24 comma 5 della Costituzione, come riforma dalla *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*.

pubblico quando la differenza per un partito tra il numero di candidati di ciascun sesso collegati ad esso sia superiore al 2% del numero totale dei suoi candidati. L'ammontare della prima frazione è in tal caso diminuito di una percentuale uguale ai tre quarti di questa differenza rapportata al numero totale di candidati⁵⁷. Inizialmente la decurtazione era stata prevista al 50%, applicata alle elezioni legislative del 2002 e del 2007, poi è stata alzata al 75% dalla legge 2007-128, applicata a partire dalle elezioni del 2012.

Per quanto riguarda l'ammontare del finanziamento pubblico annuale, nel 1989, primo anno in cui venne assegnato, il finanziamento pubblico ammontò a 105 602 679 franchi; nel 1990 era già più che raddoppiato, fino a 260 267 857 franchi; nel 1991 salì a 262 milioni, nel 1992 a 277 milioni; nel 1993 quasi raddoppiò, fino a circa 530 milioni; negli anni successivi dal 1994 al 2001 il finanziamento rimase stabile, fissato a 526,5 milioni; nel 2002, convertito in euro, fu fissato in 80,3 milioni; negli anni successivi, a partire dal 2003, per effetto del mancato rispetto della norma sulla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, il finanziamento effettivamente versato è sceso a 73,2 milioni di euro, ed è rimasto praticamente invariato dal 2003 al 2007, con decurtazioni di 7 milioni ogni anno. È rimasto invariato anche dal 2008 al 2011, 74,8 milioni di euro, con decurtazioni di poco più di 5 milioni. Nel 2012, come si vede dalla tabella, per effetto della riduzione dell'autorizzazione di spesa a 76,3 milioni, il finanziamento erogato è stato pari a 71,1 milioni di euro⁵⁸.

⁵⁷ Sulla costituzionalità di tale disposizione, v. *Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000*. Secondo il Consiglio costituzionale essa «non presenta il carattere di una sanzione, ma quello di una modulazione del contributo pubblico».

⁵⁸ *Tableau* tratta dal sito dell'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, < <http://www.observatoire-parite.gouv.fr/>>, elaborata dai dati contenuti in Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, *Décret n° 2012-191 du 7 février 2012 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*. Nella terza colonna è riportata la percentuale dei candidati donna rispetto al totale dei candidati presentati da ciascun partito. Sono riportati solo i partiti presenti in almeno cinquanta circoscrizioni metropolitane (14 formazioni, di cui 9 hanno beneficiato anche della seconda frazione). Il totale si riferisce al complesso dei partiti e gruppi politici, compresi quelli che hanno presentato candidati esclusivamente nelle circoscrizioni d'oltremare (27 diverse formazioni politiche, di cui 12 hanno partecipato alla ripartizione anche alla seconda frazione).

Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Nbre total de candidats	% de candidates	Nombre de voix prises en compte	Retenue sur la dotation au titre de la parité	Montant de la 1ère fraction de l'aide publique compte tenu de la loi sur la parité	Nbre de parlementaires ouvrant droit au financement public	Montant de la 2ème fraction de l'aide publique	DOTATION TOTALE
Union pour un mouvement populaire (UMP) - Nouveau centre	588	26,0%	10 287 207	3 922 512,8	12 444 433,5	419	17 693 680,5	30 138 113,9
Parti socialiste (PS)	531	45,2%	6 432 544	485 822,90	9 748 354,6	311	13 133 018,2	22 881 372,8
Modem	561	36,2%	1 920 304	420 538,0	2 634 665,7	28	929 023,8	3 563 689,5
Parti radical de gauche (PRG)	71	32,4%	365 162	102 006,3	478 966,4	20	844 567,1	1 323 533,4
Parti communiste français (PCF)	514	46,7%	1 158 559	63 518,9	1 779 748,5	37	1 562 449,1	3 342 197,6
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	84	35,7%	73 220	13 808,7	102 684,3	2	84 456,7	187 141,0
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	132	45,5%	77 253	5 518,8	117 390,8			117 390,8
Le Trèfle-Les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	190	52,1%	99 603	2 773,7	155 222,1	19	802 338,7	957 560,9
Les Verts	580	50,3%	859 781		1 368 704,7	14	591 197,0	1 959 901,7
Lutte ouvrière (LO)	563	49,9%	218 233		347 410,0			347 410,0
Front national (FN)	558	49,3%	1 095 784		1 744 403,2			1 744 403,2
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	497	49,3%	534 666		851 146,8			851 146,8
Mouvement pour la France (MPF)	420	49,3%	358 786		567 975,7	3	126 685,1	694 660,7
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	246	49,3%	214 389		341 290,7			341 290,7
Sous-total	5 535	44,6%	22 597 707	4 530 677,2	32 682 396,8	853	35 767 416,2	68 449 812,9
Total*					32 998 491,0	903	38 132 204,0	71 130 695,0

Il finanziamento pubblico è inoltre previsto nella forma dei rimborsi delle spese elettorali, secondo le norme contenute nel *Code électoral*, e riguarda in questo caso i candidati (ciascun candidato nelle elezioni su base uninominale o il candidati capolista nelle elezioni con scrutinio di lista). Il Codice elettorale francese prevede (capitolo V bis del Titolo I Libro I «*Financement et plafonnement des dépenses électorales*», articoli da L52-4 a L52-18) un contributo statale per il «totale o parziale» (v. art. L52-15) rimborso delle spese elettorali sostenute dai candidati alle elezioni politiche, alle elezioni cantonali per l'elezione dei consiglieri generali e alle elezioni municipali per l'elezione dei consiglieri municipali, nei cantoni e nei municipi con più di nove mila abitanti (escluse quindi le elezioni nei cantoni e nei municipi più

piccoli), nonché nelle regioni (art. 52-11-1). Per le elezioni presidenziali, il rimborso è previsto dall'art. 3 della *Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République*; per le elezioni europee, dall'art. 2 della *Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen*; per i senatori, l'art. L308-1 del Codice elettorale rende applicabile alle elezioni senatoriali le disposizioni contenute nel capitolo V bis del Titolo I Libro I.

I candidati a tutte le diverse elezioni sono soggetti al rispetto di limiti di spesa («*plafond des dépenses électorales*»). Per le elezioni dei componenti dell'Assemblea nazionale il limite di spesa è fissato dall'art. L52-11 del Codice elettorale a 38.000 euro a candidato, cifra da maggiorare di 0,15 euro per ogni abitante della circoscrizione elettorale. Lo stesso articolo contiene una tabella relativa alle elezioni dei municipali, generali e regionali, il cui tetto di spesa è determinato «in funzione del numero degli abitanti della circoscrizione di elezione». Il limite di spesa per le elezioni legislative viene ulteriormente moltiplicato per un coefficiente fissato dal *Décret 2008-1300 du 10 décembre 2008* a 1,26; per le elezioni regionali, cantonali e municipali il tetto è maggiorato di un coefficiente fissato a 1,23 dal *Décret 2009-1730 du 30 décembre 2009*; quest'ultimo decreto si applica anche per le presidenziali, per le quali il tetto è fissato a 13,7 milioni di euro al primo turno e 18,3 milioni di euro al secondo turno⁵⁹; per le elezioni europee il tetto di spesa è fissato dall'art. 19-1 legge 77-729 (1.150.000 euro per lista) e dal *Décret n° 2009-370 du 1er avril 2009*, che prevede un coefficiente di rivalutazione di 1,10).

Una volta individuato il limite di spesa, il rimborso forfettario spetta ai soli candidati che abbiano ottenuto almeno il 5% dei suffragi nel primo turno elettorale (3% alle europee) e siano in regola con le disposizioni di legge in materia di dichiarazione delle spese elettorali; il rimborso è pari a una percentuale del corrispondente limite di spesa fissato per ciascun candidato: fino ad una recente modifica, esso era pari alla metà del tetto di spesa; la *Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* lo ha ridotto dal 50% al 47,5%. Il rimborso non può in ogni caso superare l'ammontare

⁵⁹ Si veda il *Memento à l'usage du candidat et de son mandataire*, edizione 2012, predisposto dalla Cnccfp per il finanziamento dell'ultima campagna elettorale presidenziale, <http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2012_memento_v20120322.pdf>.

delle spese effettivamente sostenute dal candidato secondo quanto riportato nella dichiarazione da questi presentata⁶⁰. Il rimborso sarà totale qualora l'ammontare delle spese sia inferiore al 47,5% del tetto, parziale se superiore (ad esempio, se il tetto di spesa è 1000 euro, il rimborso potrà arrivare a 470,5 euro; se il candidato ha speso 450 euro, sarà integralmente rimborsato delle spese della sua campagna). La legge citata, oltre a ridurre del 5 per cento l'ammontare massimo del rimborso rispetto al corrispondente tetto di spesa, ha congelato la rivalutazione dei tetti di spesa fino al ritorno all'equilibrio delle finanze pubbliche («jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul»).

Per quanto riguarda l'elezione a suffragio universale del presidente della Repubblica, l'art. 3 della l. n. 62-1292 fissa il limite delle spese in 13,7 milioni di euro per i candidati presenti soltanto al primo turno e 18,3 milioni di euro per i candidati presenti anche al ballottaggio; a seguito della presentazione delle liste di candidati il ministero dell'interno versa a ciascun candidato 153.000 euro a titolo di acconto sul futuro rimborso delle spese per la campagna elettorale. La disposizione è stata modificata da ultimo dalla legge organica 2012-272 che ha ridotto i rimborsi elettorali anche per le presidenziali: per i candidati che hanno ottenuto meno del 5% dei voti il rimborso è passato dal 5% al 4,75% del tetto di spesa; per i candidati che hanno ottenuto più del 5% il rimborso è passato dal 50% al 47,5%; insieme alla riduzione del rimborso, è stato deciso altresì il congelamento della rivalutazione del tetto alle spese elettorali⁶¹. Secondo i dati estratti dai rapporti della Cnccfp, il rimborso forfettario dello Stato delle spese per le elezioni presidenziali del 2007 era ammontato a 44.014.596 euro, a fronte

⁶⁰ Art. 52-11-1 come modificato dalla l. 2011-1977: «*Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 47,5 % de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, qui ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article L. 52-11, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.*»

⁶¹ Sulla *Loi organique relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle* del 2012, si veda la *Décision n° 2012-648 DC* du 23 février 2012, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012648DCccc_648dc.pdf>.

di spese elettorali dichiarate dai candidati per 76.335.533 euro, ridotte dalla Commissione a 75.655.510 euro (spese ammesse al rimborso)⁶². Per quanto riguarda i dati relativi alle ultime elezioni presidenziali del 2012, la Commissione ha «approuvé après réformation» i rendiconti di tutti i candidati, ad eccezione del rendiconto dell'ex presidente Nicolas Sarkozy, che è stato clamorosamente respinto dalla Commissione per un presunto superamento dei limiti di spesa, ed è al momento oggetto di ricorso davanti al Consiglio costituzionale. Non si è quindi proceduto all'erogazione del rimborso (circa 11 milioni di euro), che è stato invece attribuito agli altri nove candidati (si veda la tabella)⁶³.

⁶² V. <<http://www.cncfcf.fr/index.php?art=783>>.

⁶³ Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Publication des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*, pubblicato sul *Journal officiel de la République Française* del 30 gennaio 2013.

Prendiamo il caso di Holland per esemplificare come si calcola il rimborso: «Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le montant des dépenses admises au remboursement s'établit à 13 493 335 euros et, en contrepartie, que le montant de l'apport personnel pris en compte pour le remboursement forfaitaire par l'État s'établit à 11 055 026 euros»;

«Considérant qu'aux termes du troisième alinéa du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée: «Une somme égale à 4,75% du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat; cette somme est portée à 47,5% dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne»;

«Considérant que M. François Hollande a obtenu 51,63% des suffrages exprimés au second tour de scrutin; que le remboursement forfaitaire maximal auquel peut prétendre M. François Hollande est égal au moins élevé des trois montants suivants: 47,5% du plafond des dépenses applicable aux candidats du second tour, soit 10 691 775 euros; montant des dépenses de caractère électoral remboursables, soit 13 493 335 euros; montant de l'apport personnel retenu pour le calcul du remboursement et diminué du solde positif du compte de 123 772 euros, soit 10 931 254 euros; que, par suite, le montant du remboursement dû par l'État doit être arrêté à la somme de 10 691 775 euros».

Candidato	% voti 1° turno	% voti 2° turno	Spese dichiarate	Spese riconosciute	Rimborso (euro)
François Hollande	28,63	51,64	21.769.895	21.719.956	10.691.775
Nicolas Sarkozy	27,18	48,36			
Marine Le Pen	17,90		9.095.908	8.487.743	8.004.225
Jean-Luc Mélenchon	11,10		9.514.318	9.427.731	8.004.225
François Bayrou	9,13		7.042.962	6.818.894	5.981.729
Eva Joly	2,31		1.812.946	1.808.473	800.423
Nicolas Dupont-Aignan	1,79		1.237.636	1.104.597	776.408
Philippe Poutou	1,15		824.097	803.807	791.391
Nathalie Arthaud	0,56		1.022.159	1.010.391	779.871
Jacques Cheminade	0,25		498.674	471.677	401.899

L'ammontare complessivo del rimborso forfettario dello Stato ai candidati alle elezioni legislative del 2007 era stato di 43.137.676 euro, a fronte di spese elettorali dichiarate dai candidati pari a 78.789.614 euro (in attesa dei dati relativi alle ultime elezioni legislative del 2012)⁶⁴. Per le elezioni al Parlamento europeo del 2009, a fronte di spese elettorali dichiarate dai candidati capolista per 33.011.746 euro, il rimborso forfettario dello Stato è stato di circa 27,46 milioni di euro⁶⁵. Per le elezioni regionali del 2010, a fronte di 52,42 milioni di euro di spese elettorali dichiarate dai candidati, il rimborso forfettario è stato di 36,61 milioni di euro; per le elezioni cantonali del 2011,

⁶⁴ V. <<http://www.cnccfp.fr/index.php?art=783>>.

⁶⁵ V. <<http://www.cnccfp.fr/index.php?art=805>>.

con spese dichiarate dai candidati per 36,62 milioni di euro, il rimborso forfettario dello Stato è stato di circa 26,83 milioni di euro⁶⁶.

Al rimborso forfettario va aggiunto un rimborso delle spese connesse alla campagna ufficiale, cioè alla campagna che si sostanzia nell'uso di una certa tipologia tipica di mezzi di propaganda («prise en charge par l'Etat des frais afférents à la propagande officielle»). Per le elezioni legislative, l'art. L167 prevede che sia rimborsato ai candidati che hanno ottenuto almeno il 5% dei voti «le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage»⁶⁷.

2.3. Le norme sul finanziamento privato

Le modalità e i limiti entro i quali è ammesso il finanziamento privato dei partiti politici sono stabiliti dagli artt. 11 e seguenti della legge 88-227. La disciplina del finanziamento privato si caratterizza in particolare per la previsione di un divieto generale di finanziamento dei partiti (e dei candidati) da parte delle persone giuridiche e per la previsione di un limite annuale per i finanziamenti delle persone fisiche.

Anzitutto la legge dispone che i partiti politici possono raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro attività esclusivamente per il tramite di un mandatario, che può essere sia una associazione di finanziamento, sia una persona fisica, unica figura abilitata a ricevere i finanziamenti e pagare le spese della campagna, a «maneggiare il denaro» (art. 11 l. 88-227). Le associazioni di finanziamento devono ricevere l'approvazione della Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques; l'approvazione della Commissione è subordinata alla

⁶⁶ V. rispettivamente v. <<http://www.cncfp.fr/index.php?art=813>> e <<http://www.cncfp.fr/index.php?art=817>>; sulle municipali del 2008, v. <<http://www.cncfp.fr/index.php?art=799>>].

⁶⁷ L'articolo in questione è contenuto nel capitolo sulla propaganda, che contiene anche la disposizione sul cosiddetto «diritto di antenna» nel servizio pubblico radiotelevisivo in vista delle elezioni legislative (art. 167-1); si vedano anche le disposizioni comuni sulla propaganda, contenente fra l'altro il divieto di pubblicità commerciale a fini di propaganda elettorale su stampa e mezzi audiovisivi (art. 52-1). Per le altre disposizioni sul rimborso delle spese di propaganda a carico dello Stato: art. L216 per l'elezione dei consiglieri generali; art. L242 per l'elezione dei consiglieri municipali; art. L308 per l'elezione dei senatori; art. L355 per l'elezione dei consiglieri regionali; art. 18 della legge 77-729 per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo (con soglia del 3%).

condizione che l'associazione abbia quale unico scopo sociale quello del reperimento dei fondi necessari per il finanziamento di un partito politico e che nel suo statuto sia definita la circoscrizione territoriale all'interno della quale essa intende svolgere la propria attività; il mandatario, sia esso associazione o persona fisica, è tenuto ad aprire un conto bancario o postale unico, sul quale depositare tutti i fondi ricevuti in vista del finanziamento di un partito politico (art. 11-1 e art. 11-2). La legislazione francese si caratterizza per una accurata disciplina della figura del mandatario (oltre ai citati articoli della l. 88-227, v. il *Code électoral*, da art. L52-4 a art. 52-7, art. L52-9, art. L52-10).

Quanto ai limiti e divieti del finanziamento privato, donazioni a partiti politici (e candidati) possono essere effettuate solo da persone fisiche; a partire dalla legge 95-65 sono stati infatti vietati i finanziamenti da parte delle persone giuridiche (esclusi i partiti che possono finanziare i singoli candidati o anche altri partiti. La scelta di vietare puramente e semplicemente alle persone giuridiche di effettuare donazioni a partiti è contenuta nell'art. 11-4 comma 2, che vieta qualsiasi donazione in denaro o vantaggi in natura⁶⁸. Per i candidati alle elezioni, analogo divieto è previsto dall'art. L52-8 comma 2 del Codice elettorale. Sono espressamente vietate anche le donazioni da stati esteri e da persone giuridiche di diritto estero (art. 11-4 comma 5 della l. 88-227, art. L52-8 comma 5 del Codice elettorale).

Inoltre, le donazioni delle persone fisiche a favore di uno stesso partito politico non possono eccedere la cifra di 7.500 euro all'anno (art. 11-4 comma 1)⁶⁹. Tale limite è però riferito solo ai finanziamenti che una persona fisica versa a un medesimo partito⁷⁰. Per i candidati alle elezioni le donazioni delle persone fisiche non possono eccedere la cifra di 4.600 euro a favore di uno o più candidati alle stesse elezioni (art. L52-8 comma

⁶⁸ Si riporta il testo per intero dell'art. 11-4 comma 2: «*Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.*»

⁶⁹ Art. 11-4 comma 1: «*Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 Euros.*»

⁷⁰ Come scriveva la Commissione nazionale nel *Treizième rapport d'activité - 2010*, «l'absence de limitation du nombre des partis pouvant recevoir d'une même personne physique, chaque année, des dons pouvant atteindre pour chacun d'eux 7 500 euros et assortis de l'avantage fiscal, favorise certainement la constitution de nombreuses petites formations» (cosiddetti *micro-partis*).

1). Le donazioni eccedenti i 150 euro devono avvenire mediante assegno, bonifico o carta di credito (art. 11-4 comma 4; art. L52-8 comma 3). Il mandatario rilascia una ricevuta al donatore nella quale è possibile, secondo particolari modalità, non menzionare la denominazione del partito o del gruppo politico beneficiario per le donazioni di importo pari o inferiore a 3000 euro: la legge prevede quindi la garanzia dell'anonimato del donatore nei confronti di soggetti terzi, ad esempio nei confronti dell'amministrazione finanziaria (art. 11-4 comma 3; art. L52-10). D'altra parte, non esistono nella legislazione francese norme che obbligano partiti e candidati rispetto alle donazioni ricevute di dichiararne la fonte. La sanzione prevista per chi abbia raccolto o accettato fondi in violazione della legge è, per le ipotesi più gravi, l'ammenda di 3.750 euro insieme alla detenzione per un anno, o una delle due pene (art. 11-5; art. L113-1).

Le donazioni (*dons*) effettuate a beneficio dei partiti e delle formazioni politiche, al pari delle quote di iscrizione (*cotisations*), sono fiscalmente deducibili per una percentuale del loro importo totale. La legge accordava un vantaggio fiscale del 66% del loro ammontare e nel limite massimo del 20% del reddito imponibile per i versamenti degli iscritti e le donazioni al mandatario di un partito). Dopo la modifica di cui all'art. 119 della *Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011*, il beneficio fiscale massimo è limitato a 9.900 euro, perché solo le donazioni e le *cotisations* non superiori a 15.000 euro all'anno hanno diritto alla riduzione dell'imposta sul reddito⁷¹.

Durante la campagna presidenziale 2012, mentre il presidente uscente Nicolas Sarkozy era ancora inseguito da sospetti su presunti finanziamenti illeciti alla campagna del 2007 (la vicenda nota come *affaire Woerth-Bettencourt*, dal nome dell'ex ministro del bilancio e tesoriere dell'Ump e dell'ereditiera miliardaria del colosso dei cosmetici L'Oréal), il candidato socialista François Hollande prometteva nuove riforme in materia di finanziamento dei partiti. Nel dicembre 2012 è stata inserita nella legge finanziaria per il 2013 una disposizione relativa alle donazioni ai partiti per vietare a una stessa persona fisica di donare più di 7.500 euro a uno o più partiti nel corso dell'anno e ridurre di conseguenza a 7.500 euro il limite massimo delle donazioni aventi diritto alla

⁷¹ Art. 200 del *Code général des impôts*.

riduzione d'imposta. Il Consiglio costituzionale ha dichiarato tale disposizione non conforme alla Costituzione per estraneità della materia: si tratta della decisione più nota per la censura alla tassa del 75%, il cosiddetto contributo eccezionale di solidarietà, sull'aliquota dei redditi superiori a un milione di euro⁷².

La tabella seguente riporta le entrate percepite dai partiti, distinte in cinque voci e riferite all'esercizio 2011, limitatamente ai partiti che hanno registrato entrate superiori a 2.000.000 euro⁷³.

FORMATION	COTISATIONS des adhérents	CONTRIBUTIONS des élus	DONS de personnes physiques	FINANCEMENT public 2011	AUTRES recettes	TOTAL des recettes
Parti socialiste	9 411 894	15 537 179	2 976 812	23 255 001	8 660 079	59 840 965
	15,7 %	26,0 %	5,0 %	38,9 %	14,5 %	100 %
Union pour un mouvement popu- laire	5 670 022	1 745 736	10 281 536	33 122 661	2 315 907	53 135 862
	10,7 %	3,3 %	19,3 %	62,3 %	4,4 %	100 %
Parti communiste français	3 103 216	14 322 180	5 161 612	3 629 152	4 629 841	30 846 001
	10,1 %	46,4 %	16,7 %	11,8 %	15,0 %	100 %
Front national	1 406 035	577 760	262 666	1 835 199	7 783 519	11 865 179
	11,9 %	4,9 %	2,2 %	15,5 %	65,6 %	100 %
Europe écologie les verts	1 621 588	2 445 512	317 418	1 835 455	2 392 124	8 612 097
	18,8 %	28,4 %	3,7 %	21,3 %	27,8 %	100 %
Mouvement démocrate	394 381	27 371	289 462	3 826 244	598 692	5 136 150
	7,7 %	0,5 %	5,6 %	74,5 %	11,7 %	100 %
Lutte ouvrière	1 053 915	95 525	595 612	365 578	1 132 257	3 242 887
	32,5 %	2,9 %	18,4 %	11,3 %	34,9 %	100 %
Parti de gauche	742 002	291 244	218 155	0	995 637	2 247 038
	33,0 %	13,0 %	9,7 %	0,0 %	44,3 %	100 %

⁷² Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-662-dc/decision-n-2012-662-dc-du-29-decembre-2012.135500.html>>.

⁷³ La tabella è tratta dalla *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011* della Cnccfp (*Journal officiel n° 301 du 27 décembre 2012*). In questa pubblicazione la Commissione nazionale censiva l'esistenza di 318 partiti ai sensi della legge 88-227.

Parti radical de gauche	124 288	268 890	74 735	1 382 180	214 877	2 064 970
	6,0 %	13,0 %	3,6 %	66,9 %	10,4 %	100 %

2.4. I controlli

I partiti e i movimenti politici beneficiari del finanziamento pubblico non sono sottoposti al controllo della Corte dei conti: lo afferma espressamente, derogando così a una norma generale, l'art. 10 della legge n. 88-227⁷⁴. In ogni caso, la legge obbliga i partiti e movimenti che beneficiano di finanziamenti sia pubblici sia privati a tenere una contabilità, nella quale devono essere esposti sia il rendiconto del partito, sia i rendiconti degli enti, società o imprese dei quali il partito detiene la metà del capitale o nei quali abbia dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione o comunque eserciti un potere preponderante di decisione o gestione. I rendiconti devono essere certificati da due revisori dei conti e devono essere depositati entro il primo semestre dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio presso la Commission nationale des comptes de campagne e des financements politiques, che ne assicura una pubblicazione sommaria sul *Journal officiel* della Repubblica francese (e li presenta in un rapporto annuale, dal quale abbiamo tratto la precedente tabella); qualora la Commissione accerti la violazione di uno degli obblighi previsti dalla legge, il partito perde il diritto ad ottenere il finanziamento pubblico per l'anno successivo (art. 11-7: la normativa sui rendiconti dei partiti si limita a questa sola disposizione).

Ulteriori controlli, e relative sanzioni, sono previsti in ordine alle campagne elettorali e concernono sia la contabilità tenuta dai candidati che il rispetto dei limiti di spesa (secondo le disposizioni, molto più dettagliate, contenute nel Codice elettorale). Ogni candidato (per qualsiasi elezione) deve tenere la contabilità di tutte le entrate, secondo la loro provenienza, e di tutte le spese, secondo la loro natura, imputabili alla campagna elettorale, effettuate nel corso dell'anno precedente le elezioni. La legge

⁷⁴ Si tratta del comma 2 dell'articolo citato: «*Les partis et groupements politiques bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes.*»

prescrive che i conti della campagna siano in equilibrio: il consuntivo «non può presentare un disavanzo». Il rendiconto, accompagnato dalle pezze giustificative, dalle fatture e da ogni altro documento a prova delle spese, deve essere certificato da un esperto contabile e presentato alla Commissione nazionale «entro le ore diciotto del decimo venerdì successivo al primo turno di votazione» (art. L52-12). I rendiconti sono pubblicati in forma sommaria. La Commissione si pronuncia entro sei mesi dal deposito dei rendiconti. Essa approva, riforma oppure respinge il rendiconto: se il rendiconto non è stato presentato o se è respinto o in caso di superamento dei limiti di limiti, la Commissione «saisit le juge de l'élection» (Consiglio costituzionale per le elezioni presidenziali e legislative, giudice amministrativo per le altre elezioni); se il rendiconto è approvato, procede al rimborso forfettario (art. 52-15: il rimborso delle spese rendicontate e verificate dalla Commissione non è quindi possibile se non dopo l'approvazione del rendiconto da parte della Commissione stessa). In caso di superamento dei limiti di spesa, accertato dalla Commissione, il candidato è tenuto a versare al tesoro una somma pari all'ammontare per il quale ha superato il limite.

Oltre alla sanzione pecuniaria per il mancato rispetto dei limiti di spesa, in caso di violazioni concernenti l'obbligo di deposito del rendiconto, il *plafond* delle spese e la regolarità dei conti, possono essere applicate sanzioni elettorali e penali. La sanzione dell'ineleggibilità del candidato per una durata massima di tre anni può essere comminata dal Consiglio costituzionale (escluse le elezioni presidenziali); ed è una sanzione che è stata irrogata più volte (art. L118-3; sull'ineleggibilità o annullamento dell'elezione per i deputati: art. LO136-1)⁷⁶. L'autorità giudiziaria può infliggere un'ammenda di 3.750 euro unitamente all'arresto fino a un anno, o alternativamente una delle due pene, a carico del candidato nella circoscrizione uninominale o del capolista in

caso di sistema proporzionale che abbia superato i limiti di spesa o violato le disposizioni sulla contabilità elettorale (art. L113-1)⁷⁵.

La Commissione nazionale, istituita dall'art. L52-14 del *Code électoral*, è l'organo di controllo dei conti della campagna per tutte le elezioni (comprese quelle presidenziali, dopo la legge organica del 5 aprile 2006, con possibilità di ricorso al Consiglio costituzionale: v. art. 3 della legge 62/1292). Essa è composta da nove membri nominati per cinque anni e scelti fra i membri in servizio o onorari della Corte dei conti, della Corte di cassazione e del Consiglio di stato, designati rispettivamente su proposta del primo presidente della Corte dei conti, del primo presidente della Corte di cassazione, del vicepresidente del Consiglio di stato. La Commissione cui spetta verificare i rendiconti dei partiti e delle campagne elettorali non va confusa con un'altra autorità indipendente di controllo istituita dall'art. 3 della legge del 1988, cioè la *Commission pour la transparence financière et la vie politique*, formata da tre membri di diritto (il vicepresidente del Consiglio di stato, il primo presidente della Corte di cassazione, il primo presidente della Corte dei conti) e da quattro presidenti di sezione per ciascuno dei tre organi giurisdizionali, e preposta al controllo delle dichiarazioni patrimoniali degli eletti. Gli eletti all'Assemblea nazionale devono presentare una dichiarazione giurata sulla loro situazione patrimoniale entro quindici giorni dalla loro entrata in carica, e una ulteriore dichiarazione non prima di due mesi e non oltre un mese dalla cessazione del mandato, quindi all'inizio e alla fine del mandato; la Commissione verifica la sussistenza di anomali incrementi e arricchimenti indebiti, tra

⁷⁵ L'art. L118-3 sull'ineleggibilità è il seguente: «*Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.*

Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12. Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement des trois premiers alinéas du présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision. Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.

Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1.»

il momento dell'assunzione della carica e il momento della cessazione della medesima; le dichiarazioni dei parlamentari sono riservate, salvo domanda del dichiarante (v. artt. LO135-1 e 2); le dichiarazioni dei membri del governo e dei titolari di altre cariche elettive sono disciplinate dal titolo primo della legge 88-227, delle quali la Commissione assicura la confidenzialità⁷⁶; le dichiarazioni dei candidati alle elezioni presidenziali devono essere presentate al Consiglio costituzionale a pena di nullità della candidatura e la dichiarazione del candidato eletto viene pubblicata sul *Journal officiel* al momento della proclamazione dei risultati (art. 3 della l. 62/1292)⁷⁷.

3. La disciplina del finanziamento della politica in Spagna

3.1. La legislazione spagnola sui partiti e sul finanziamento dei partiti

La Costituzione spagnola del 1978 dedica ai partiti politici l'art. 6 (collocato nel «Titolo preliminare», comprendente i primi nove articoli). In esso si afferma: *a*) «I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica» (comma 1); *b*) «La loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge» (comma 2); *c*) «La loro struttura interna e il loro operare dovranno essere democratici» (comma 3)⁷⁸. Si tratta di

⁷⁶ L'art. 5-1, aggiunto dalla legge 2011-412, ha rafforzato le sanzioni che possono essere irrogate dalla Commissione, prevedendo un ammenda fino a 30.000 euro, la perdita dall'esercizio dei diritti civili e l'interdizione dai pubblici uffici (v. le analoghe modifiche all'art. L135-1 del *Code électoral*, introdotte dalla *Loi organique n°2011-410 du 14 avril 2011*)

⁷⁷ Si veda la *Déclaration de situation patrimoniale de M. François Hollande proclamé Président de la République*, pubblicata nel *Journal officiel n° 0110 du 11 mai 2012*.

⁷⁸ Traduzione tratta dal citato volume curato da G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre. Il testo in originale è il seguente:

«Artículo 6

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley.

Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

un testo influenzato in particolare dalla Legge fondamentale tedesca, dalla quale riprende il limite della democraticità interna⁷⁹.

La legge attualmente in vigore cui rinvia lo stesso art. 6 è la *Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos*. Quest'ultima ha sostituito la precedente legge sui partiti, che risaliva al 1978, la *Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos*, normativa pre-costituzionale, tanto breve nel suo articolato quanto nei contenuti. La legge del 1978 si componeva di sei articoli: il primo sulla libertà di creare partiti politici nell'esercizio del fondamentale diritto di associazione; il secondo sull'acquisizione della personalità giuridica al momento del deposito dell'atto istitutivo e dello statuto e della susseguente iscrizione nel registro dei partiti politici tenuto dal ministero dell'interno; il terzo sulla possibile «dichiarazione di illegalità» di un partito; il quarto sui principi democratici di organizzazione e funzionamento dei partiti politici; il quinto sulla sospensione e scioglimento dei partiti; il sesto sul finanziamento statale dei partiti.

Quello spagnolo è un sistema «orientato quasi esclusivamente al finanziamento pubblico»⁸⁰. Un sistema di finanziamento pubblico dei partiti «fu adottato in Spagna a partire dalle prime elezioni democratiche del 1977. Sia il decreto-legge 18 marzo 1977, n. 20, la cui finalità era quella di stabilire le norme attraverso le quali si sarebbero svolte le votazioni, che la successiva legge sui partiti del 1978 fissarono criteri per la sovvenzione pubblica delle attività tipiche dei partiti, elettorali od ordinarie che fossero»⁸¹. La legge sui partiti del 1978 conteneva la seguente disposizione sul finanziamento statale dei partiti:

⁷⁹ Stefano Ceccanti, *Alcuni dati sul caso spagnolo*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, p. 287.

⁸⁰ Francisco Balaguer Callejón, *Il finanziamento dei partiti politici in Spagna*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 142-143, il quale sottolinea «l'assoluta preponderanza del finanziamento pubblico» e «la debolezza strutturale dei partiti, dovuta allo scarso numero di militanti se paragonati a quelli degli altri paesi europei», sottolineando altresì che «l'orientamento dominante verso il finanziamento pubblico non è servito come freno ai fenomeni di corruzione». Il tema del finanziamento dei partiti è ampiamente discusso nella dottrina e pubblicistica spagnola: numerosi contributi sono disponibili online.

⁸¹ Margarita Soler, *La disciplina del finanziamento dei partiti politici in Spagna*, in «Regione e governo locale», n. 7, 1995, p. 1254.

«La Administración del Estado financiará las actividades de los Partidos con arreglo a las siguientes normas:

a. Cada Partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos cámaras.

b. En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior. c. Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a cuando los Partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones».

A partire dunque dal 1978, in base all'art. 6 della legge 54/1978, venivano assegnati annualmente finanziamenti statali ai partiti⁸².

Accanto al finanziamento pubblico ordinario, la legislazione spagnola ha previsto sin dalla prima legge elettorale, il *Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales*, con il quale furono tenute le prime elezioni libere dopo la dittatura franchista (elezione delle Cortes costituenti del 15 giugno 1977, utilizzata anche per le elezioni del 1979 e 1982). L'art. 44, al comma 1, istituì il rimborso elettorale⁸³. Il rimborso delle spese elettorali per le elezioni locali venne istituito dalla *Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales* (art. 45). Le norme sul finanziamento a titolo di rimborso delle spese elettorali sono state poi ricomprese nella *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (Loreg), la legge elettorale attualmente vigente con tutte le modifiche successive (da ultimo con la *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero* e la *Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero*).

Nel 1987 venne approvata la *Ley orgánica de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos* (Lofpp), con la quale furono poste per la prima volta restrizioni al finanziamento privato, oltre a riformulare le disposizioni sulle sovvenzioni statali annuali. L'art. 3 prevedeva:

⁸² Secondo i dati contenuti in Gaspar Ariño Ortiz, *La Financiación de los Partidos Políticos*, in «Foro de la Sociedad Civil», n. 1/2009, p. 40-41, tra il 1978 e il 1986 la media annuale dei finanziamenti fu di 2.159 milioni di pesetas, passando da 1.651 milioni di pesetas nel 1978 fino a 3.012 milioni di pesetas nel 1986 (media annuale di 2.159 milioni).

⁸³ «El Estado subvencionará los gastos que originen las actividades electorales, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado.

b) Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.

c) Quince pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador».

«Uno. El Estado otorgará a los Partidos Políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.

Dos. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada Partido Político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de las indicadas subvenciones, se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada Partido Político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada Partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos, exigido en el artículo 163. 1, a), de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General.

Tres. Las subvenciones a que hacen referencia los números anteriores, serán incompatibles con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los Presupuestos Generales del Estado, salvo las señaladas en los apartados a) y b) del número 1 del artículo 2 de la presente Ley»⁸⁴.

In base alla nuova legge sul finanziamento dei partiti, l'ammontare del finanziamento annuale fu fissato nel 1987 in 7.500 milioni di pesetas. Non esisteva alcun limite rispetto alle somme erogabili, cosicché le Camere potevano liberamente disporre di anno in anno gli aumenti che ritenevano opportuni o necessari. Tra il 1988 e il 1995 la somma passò da 7.725 milioni a 12.009 milioni, per poi attestarsi nella seconda metà degli anni Novanta a una cifra intono ai 9 milioni di pesetas⁸⁵.

La legge organica sui partiti del 2002, contenente disposizioni sulla «creazione dei partiti politici» (capitolo I), sulla «organizzazione, funzionamento e attività dei partiti politici» (capitolo II), sullo «scioglimento o sospensione giudiziaria dei partiti politici», meglio nota per essere stata la legge che consentì di mettere fuori legge il partito basco Batasuna, considerato collegato all'organizzazione terroristica ETA, per quanto riguarda il finanziamento dei partiti, conteneva all'art. 13 una semplice norma di rinvio alla legge organica 3/1987.

Successivamente è intervenuta la *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, che ha sostituito la legge organica approvata vent'anni prima, in nome di una «maggiore trasparenza e controllo», come si legge

⁸⁴ Per le modalità attuative, si veda il *Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas*.

⁸⁵ Tra il 1987 e il 1995 la media annuale fu di 9.635 milioni di pesetas, cioè un aumento del 400% rispetto al periodo 1978-1986. Nel 2000 furono assegnati 9.328 milioni.

nell'«esposizione delle motivazioni». La legge del 2007, dalla quale risalta immediatamente la maggiore sistematicità e completezza della disciplina, molto più articolata rispetto a quella del 1987, è suddivisa in sei titoli. Il titolo I contiene le «norme generali». Il titolo II disciplina le fonti di finanziamento ed è diviso, rispettivamente, in un capitolo sulle risorse pubbliche e in capitolo sulle risorse private. Il titolo III disciplina il regime tributario dei partiti politici (capitolo I) e il regime tributario delle quote, dei contributi e delle donazioni ai partiti (capitolo II). Il titolo IV disciplina gli obblighi contabili. Il titolo V regola le forme di «vigilanza e controllo». Il titolo VI disciplina il regime sanzionatorio.

La legge del 2007 è stata da ultimo riformata con la *Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre*. Anche in Spagna si è intervenuti, in modo abbastanza incisivo, per ridurre i costi della politica, nel contesto della crisi economica, a partire proprio dai finanziamenti ai partiti⁸⁶.

3.2. *Le norme sul finanziamento pubblico*

La *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, che costituisce dunque la normativa generale in materia di finanziamento dei partiti (come modificata nel 2012), individua all'art. 2 comma 2 cinque forme di finanziamento pubblico a «partiti politici, federazioni, coalizioni o gruppi di elettori». Il finanziamento pubblico, seguendo l'elenco dell'art. 2, si articola in: *a)* le sovvenzioni pubbliche conferite a titolo di rimborso delle spese elettorali, nei termini previsti dalla legge organica del 19 giugno 1985, n. 5 sul regime elettorale generale, a livello statale, e dalle leggi regionali sui procedimenti elettorali delle singole Comunità autonome; *b)* le sovvenzioni statali annuali per le spese generali di funzionamento; *c)* le sovvenzioni

⁸⁶ Nell'esposizione dei motivi della riforma del 2012 si legge: «con la presente reforma se incide en la idea de que un sistema de obtención de ingresos por partidos políticos en el que se combinen adecuadamente la suficiencia y la austeridad, unido a un refuerzo de los mecanismos de control y de la potestad sancionadora del supremo órgano fiscalizador y de enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tienen a su cargo el manejo de caudales públicos, constituye el mejor antídoto contra la financiación irregular. Ello, unido a la adopción de un conjunto de medidas de transparencia, contribuye a mejorar el control de la adecuación de los ingresos y gastos de los partidos políticos al ordenamiento jurídico y a robustecer la calidad del sistema democrático español».

annuali stabilite dalle Comunità autonome e, se del caso, dagli enti locali, per le spese generali di funzionamento nel proprio ambito territoriale; *d*) le sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda in occasione dello svolgimento di referendum; *e*) gli apporti che i partiti politici, se del caso, possono ricevere dai gruppi parlamentari delle Camere, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e dai gruppi di rappresentanza negli enti locali. Qui ci occupiamo in particolare degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato («subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento») e dei rimborsi delle spese elettorali («subvenciones públicas para gastos electorales»).

L'art. 3 della legge organica 8/2007 stabilisce, in primo luogo, che ogni anno nel bilancio generale dello Stato (*Seccion 16: Ministerio del Interior - Programa 924M: Elecciones y Partidos Políticos*) deve essere stanziata una somma destinata a finanziare le spese di funzionamento dei partiti politici rappresentati al Congresso dei deputati (le «sovvenzioni annuali non condizionate», accordate ai «partiti politici con rappresentanza nel Congresso dei deputati»). Il requisito della rappresentanza parlamentare, nello specifico nella camera bassa delle Cortes Generales, è indispensabile per accedere alle sovvenzioni pubbliche annuali.

La legge del 2007 ha confermato una novità già introdotta a partire dal 2004, a seguito dell'approvazione della legge organica 1/2003 (modificativa della legge organica del 1987), con cui si è previsto in aggiunta alle spese generali di funzionamento, una «assegnazione annuale per provvedere alle spese per la sicurezza nelle quali incorrano i partiti politici per svolgere la loro attività politica e istituzionale» (comma 1 dell'art. 3).

Tali contributi, sia quelli per le spese di funzionamento sia quelli relativi alle spese per la sicurezza, sono distribuiti fra i partiti in proporzione al numero dei seggi e dei voti ottenuti alle ultime elezioni. A tal fine un terzo del finanziamento stanziato viene ripartito in proporzione al numero dei seggi ottenuti al Congresso dei deputati da

ciascun partito; due terzi sono attribuiti ai partiti in ragione dei voti ottenuti da ciascun partito alle elezioni del Congresso⁸⁷.

Quanto all'ammontare del finanziamento pubblico annuale, come si è visto, la legge non ha mai stabilito un ammontare fisso, ma ne ha sempre rinviato la determinazione alla legge di bilancio⁸⁸, che in base alla precedente legge organica in vigore fino al 2007 ammontava a 65.071.000 euro, in progressivo aumento rispetto agli anni precedenti⁸⁹. La L.O. 8/2007 (terza disposizione transitoria) stabiliva per l'anno 2008 lo stanziamento rispettivamente di di 78.100.000 e 4.010.000 euro» (corrispondente cioè a un aumento del 20% per ciascuno dei due contributi rispetto alle somme versate nel 2007). Il finanziamento annuale è aumentato ancora nel 2009 (81.380.200 euro e 4.178.420 euro, +4%), appena sceso nel 2010 (81.217.440 euro e 4.170.060 euro, -0,2%), risalito di nuovo nel 2011 (82.354.480 euro, +5%, e 4.228.440, +1%)⁹⁰. Nel 2012 è intervenuta la *Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, che ha modificato la terza disposizione transitoria della L.O. 8/2007 prevedendo per il 2012 uno stanziamento di 65.883.000,58 e 3.382.000,75 euro. Si è trattato quindi di una riduzione del finanziamento annuale, sia per le spese di funzionamento sia per le spese di sicurezza, pari al 20%, che era stata peraltro già prevista nel bilancio generale dello Stato per il 2012⁹¹. Nel bilancio generale dello Stato

⁸⁷ Così il comma 2 dell'art. 3, che ha eliminato la precedente norma, contenuta nella legge del 1987, che escludeva dal conteggio i voti conseguiti nelle circoscrizioni in cui il partito non avesse raggiunto la soglia minima del 3% dei voti validi espressi.

⁸⁸ V. la sesta disposizione aggiuntiva nel testo del 2007, così modificata nel 2012: «Disposición adicional sexta. 1. La Ley de Presupuestos Generales de cada ejercicio fijará el importe global de la consignación para atender las subvenciones reguladas en el artículo 3 de esta Ley. 2. Las cantidades que figuran en los artículos de esta Ley distintas de las contempladas en el apartado primero de esta disposición se adecuarán anualmente al índice de precios al consumo».

⁸⁹ Se partiamo dall'ultimo anno in cui il finanziamento è stato calcolato in pesetas, esso si era mantenuto inizialmente stabile con la conversione da 9.528 milioni di pesetas, la quota assegnata nel 2001, a 57.264.430, la quota assegnata nel 2002, rimasta invariata nel 2003 e 2004, salita a 58.409.720 euro nel 2005 (+2%) e a 60.746.110 nel 2006 (+4%): dati ripresi da Camera 2012 che sono riferiti solo al finanziamento per le spese di funzionamento; a partire dal 2004 vanno aggiunti al finanziamento annuale le sovvenzioni per le spese di sicurezza: fissate inizialmente a 3.000.000 euro e lievemente cresciute di anno in anno fino a 3.340.000 nel 2007.

⁹⁰ I dati sono tratti dal sito del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, <<http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Paginas/MenuSitio.aspx>>.

⁹¹ *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*.

per il 2013 è stata prevista una ulteriore drastica riduzione: 52.704,14 milioni di euro e 2.706,20 milioni di euro⁹².

Le tabelle mostrano la ripartizione del finanziamento pubblico per il 2012 (spese di funzionamento e spese per la sicurezza)⁹³.

Partito	Primo trimestre	Secondo trimestre	Terzo trimestre	Quarto trimestre
Partido Popular.	7.677.545,40	7.677.545,40	7.677.545,40	7.678.864,89
Partido Socialista Obrero Español.	4.380.604,38	4.380.604,38	4.380.604,38	4.381.357,28
Convergència i Unió:				
– Convergencia Democrática de Catalunya.	548.354,52	548.354,52	548.354,52	548.448,76
– Unió Democrática de Catalunya.	548.354,28	548.354,28	548.354,28	182.816,49
Partit dels Socialistes de Catalunya.	655.734,09	655.734,09	655.734,09	655.846,76
Partido Popular-Partido Aragonés:				
– Partido Popular.	214.489,05	214.489,05	214.489,05	214.525,89
– Partido Aragonés.	71.496,36	71.496,36	71.496,36	71.508,61
Izquierda Unida (La Izquierda Plural).	738.980,07	738.980,07	738.980,07	739.107,07
Amaiur.	267.933,99	267.933,99	267.933,99	26.798.009
Unión Progreso y Democracia	618.887,70	618.887,70	618.887,70	618.994,00
Partido Nacionalista Vasco.	231.749,43	231.749,43	231.749,43	231.789,28
Esquerra Republicana de Catalunya.	168.546,75	168.546,75	168.546,75	168.575,77
Iniciativa Per Catalunya-Verds (La Izquierda Plural).	179.498,94	179.498,94	179.498,94	179.529,82
Bloque Nacionalista Galego.	118.374,90	118.374,90	118.374,90	118.395,68
Coalición Canaria (Cc-Pnc-Nc).	99.391,17	99.391,17	99.391,17	99.408,72

⁹² Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

⁹³ Fonte; Ministerio del Interior, <http://www.infoelectoral.mir.es/Partidos/financiacion_pp.html>.

Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular	91.181,88	91.181,88	91.181,88	91.198,00
Bloc Iniciativa Verds Equo Coalicio Compromis (Compromis Q).	74.924,10	74.924,10	74.924,10	74.937,44
Foro de Ciudadanos.	62.711,55	62.711,55	62.711,55	62.722,35
Izquierda Unida-Chunta Aragonesista (La Izquierda Plural):				
– Izquierda Unida.	15.334,65	15.334,65	15.334,65	15.337,27
– Chunta Aragonesista.	35.780,85	35.780,85	35.780,85	35.786,96
Geroa Bai.	35.737,41	35.737,41	35.737,41	35.743,60

Partido Popular	394.219,26	394.219,26	394.219,26	393.870,03
Partido Socialista Obrero Español	224.931,09	224.931,09	224.931,09	224.731,82
Convergencia i Unió	37.541,85	37.541,85	37.541,85	37.508,58
Partit dels Socialistes de Catalunya	33.670,02	33.670,02	33.670,02	33.640,14
Partido Popular-Partido Aragonés				
– Partido Popular	11.013,39	11.013,39	11.013,39	11.003,58
– Partido Aragonés	3.671,13	3.671,13	3.671,13	3.667,87
Izquierda Unida (La Izquierda Plural)	37.944,45	37.944,45	37.944,45	37.910,80
Amaiur	13.757,61	13.757,61	13.757,61	13.745,46
Unión Progreso y Democracia	31.778,04	31.778,04	31.778,04	31.749,93
Partido Nacionalista Vasco	11.899,65	11.899,65	11.899,65	11.889,10
Esquerra Republicana de Catalunya	8.654,37	8.654,37	8.654,37	8.646,74
Iniciativa per Catalunya-Verds (La Izquierda Plural)	9.216,75	9.216,75	9.216,75	9.208,56
Bloque Nacionalista Galego	6.078,21	6.078,21	6.078,21	6.072,29
Coalición Canaria (CC-PNC-NC)	5.103,45	5.103,45	5.103,45	5.098,40

Union del Pueblo Navarro-Partido Popular	4.681,92	4.681,92	4.681,92	4.677,27
Bloc Iniciativa Verds Equo Coalicio Compromis (Compromis Q)	3.847,14	3.847,14	3.847,14	3.843,20
Foro de Ciudadanos	3.220,05	3.220,05	3.220,05	3.217,21
Izquierda Unida-Chunta Aragonesista (La Izquierda Plural)				
– Izquierda Unida	787,38	787,38	787,38	786,72
– Chunta Aragonesista	1.837,26	1.837,26	1.837,26	1.835,56
Geroa Bai	1.835,01	1.835,01	1.835,01	1.833,40

Una delle novità introdotte dalla L.O. 8/2007 riguarda le sovvenzioni annuali che possono essere stabilite dalle Comunità autonome per le spese generali di funzionamento dei partiti politici nel proprio ambito territoriale. La legge organica del 1987 non li prevedeva espressamente, disciplinando soltanto le sovvenzioni statali annuali; la legge del 2007 prevede invece che le Comunità autonome possono elargire sovvenzioni annuali ai partiti rappresentati nelle rispettive assemblee legislative, secondo le corrispondenti normative autonome. L'art. 3 comma 3 precisa che gli stanziamenti, a carico dei bilanci annuali delle Comunità autonome, sono destinati ai partiti che siano rappresentati nelle rispettive assemblee legislative regionali. La distribuzione dei finanziamenti deve avvenire in funzione del numero dei seggi e dei voti ottenuti da ciascun partito nelle ultime elezioni regionali, secondo criteri specificati dalle leggi elettorali approvate dalle singole Comunità autonome⁹⁴.

Veniamo alla disciplina relativa al finanziamento pubblico attribuito ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese sostenute in occasione delle campagne elettorali, contenuta nella Loreg (nel testo da ultimo modificato dalla *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, che ha riformato tra l'altro la disciplina delle campagne elettorali, con riferimento alle norme sulla pubblicità elettorale di cui all'art. 60, con l'estensione del divieto di acquistare spazi pubblicitari televisivi anche alle emittenti privati, oltre

⁹⁴ Sulle normative delle Comunità autonome, si veda la tabella allegata al rapporto Greco del 2009.

che a quelle pubbliche, mentre la pubblicità radiofonica rimane vietata solo sulle emittenti pubbliche – «No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública ni en las emisoras de televisión privada» –, sui tetti di spesa e sui rimborsi statali)⁹⁵.

La Loreg contiene quattro diversi gruppi di disposizioni relative alle «spese e sovvenzioni elettorali» («gastos y subvenciones electorales»: si tratta del capitolo VII del titolo I, recante disposizioni comuni per le elezioni a suffragio universale diretto (artt. 121-134), del capitolo VI del titolo II, recante disposizioni speciali per le elezioni dei deputati e dei senatori (artt. 174-175), del capitolo VII del titolo III, recante disposizioni speciali per le elezioni municipali, del capitolo VII del titolo IV, recante disposizioni speciali per le elezioni al Parlamento europeo (artt. 226-227).

Il capitolo VII del titolo I è a sua volta suddiviso in quattro sezioni. La prima sezione è intitolata «Los administradores y las cuentas electorales» (riguarda la designazione degli amministratori generali dei partiti e degli amministratori dei candidati davanti agli organi del procedimento elettorale, la *Junta Electoral Central* e le *Juntas Electorales Provinciales*). La seconda sezione è intitolata «La financiación electoral». L'art. 127 istituisce il rimborso elettorale, nel quale si afferma che i rimborsi assegnati a ciascun partito non possono in alcun caso superare la cifra dichiarata nel rendiconto delle spese elettorali e verificata dalla magistratura contabile («En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora»)

Preliminarmente occorre rilevare che le spese sostenute per la campagna elettorale non possono superare il limite fissato dal legislatore. È quanto prevede l'art. 131 (nella sezione terza, intitolata «Los gastos electorales»). Tale limite di spesa viene calcolato moltiplicando una cifra data per il numero di abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorre. Per le elezioni parlamentari, il limite di spesa è

⁹⁵ Come si legge nel preambolo: «Es una nueva medida de ajuste para los partidos, continuadora de la aprobada durante la Legislatura anterior con la modificación de la Ley de Financiación de Partidos Políticos, que muestra el compromiso de los mismos con la reducción del gasto en la actual situación de crisis económica». Testo aggiornato della Loreg: <http://www.juntaelectoralcentral.es/jelect/normativa/LOREG_08-09-2011.pdf>.

fissato dall'art. 175 comma 2: risultato della moltiplicazione di 0,37 euro per il numero degli abitanti⁹⁶. Per le spese di propaganda vengono fissati due ulteriori limiti: non si può spendere più del 20% della somma limite per la pubblicità esterna, cioè per i manifesti (ammessa, oltre che negli spazi speciali gratuiti, negli spazi commerciali autorizzati: art. 55); non si può spendere più del 20% della somma limite per propaganda su mezzi di comunicazione privati, sia stampa sia radio (art. 58).

Nel rispetto dei limiti di spesa prefissati, lo Stato concede il contributo per le spese elettorali, che viene calcolato in base ai risultati ottenuti. Infatti, requisito per l'accesso al rimborso è che almeno uno dei candidati del partito sia stato eletto. L'entità del rimborso dipende dal tipo di elezione. Le cifre previste dagli artt. 175, 193 e 227 (che fissano il contributo per le spese elettorali e i tetti di spesa rispettivamente per le elezioni parlamentari, municipali, europee), quanto al limite di spesa e al contributo, si intendono espressi «in euro costanti» e sono aggiornate, entro i cinque giorni successivi alla indizione delle elezioni, da una ordinanza del Ministero dell'economia e delle finanze. Per le elezioni politiche, le somme fissate dalla legge, dopo la riforma del gennaio 2011 (fino a quel momento la Loreg riportava gli importi ancora in pesetas, poi rivalutati con ordinanze ministeriali), sono pari: *a*) 21.167,64 per ogni seggio ottenuto al Congresso dei deputati o al Senato; *b*) 0,81 euro per ogni voto ottenuto da ciascuna lista per il Congresso, che abbia eletto almeno uno dei suoi candidati; *c*) 0,32 euro per ogni voto ottenuto dai candidati che siano risultati eletti al Senato⁹⁷. Tali cifre corrispondono, tranne la *b*), a quelle rivalutate per le elezioni parlamentari del 9 marzo 2008: 21.167,64, 0,79 e 0,32 (più 0,21 per le spese di invio diretto, v. dopo)⁹⁸. Per le elezioni

⁹⁶ Per le elezioni municipali il limite di spesa è fissato dall'art. 193 comma 2. Per le elezioni europee il limite di spesa è fissato dall'art. 227 comma 2.

⁹⁷ Il Senato è eletto con un sistema maggioritario plurinomiale, per questo si fa riferimento ai voti ottenuti dai singoli candidati risultati eletti, mentre per il Congresso si fa riferimento alle liste.

⁹⁸ Fonte: Ministerio de Economía y Hacienda, *ORDEN EHA/20/2008, de 17 de enero, por la que se fijan las cantidades actualizadas de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para la elecciones generales de 9 de marzo de 2008.*

politiche del 20 novembre 2011 tali cifre sono state così aggiornate: 21.633,33 euro, 0,83 euro, 0,33 euro⁹⁹.

La legge prevede un ulteriore finanziamento di valore pari a 0,22 euro per elettore, a titolo di contributo per le spese di invio al domicilio degli elettori di materiale propagandistico, purché il partito riesca ad ottenere il numero di seggi o di voti sufficiente a formare un gruppo parlamentare; le spese sostenute per l'invio postale di propaganda elettorale («subvención por gastos de envío directo») non vengono computate ai fini del rispetto del limite generale di spesa (art. 175 comma 3).

La legge prevede la possibilità che, ai partiti che hanno ottenuto eletti nella precedente tornata elettorale, siano corrisposti degli acconti sui contributi elettorali, fino a un massimo del 30% della somma totale percepita nella precedente tornata (art. 127-*bis*). La parte restante è corrisposta dopo le elezioni, in parte sempre in forma di anticipo subito dopo il deposito della contabilità elettorale (che avviene tra i 100 e i 125 giorni successivi alle elezioni), fino a corrispondenza del 90% del rimborso totale, la liquidazione rimanente dopo il riscontro sulla regolarità della Corte dei conti, che deve essere reso entro duecento giorni dalle elezioni (artt. 133-134)¹⁰⁰.

Nel bilancio 2012 risultavano stanziati 44.495,95 milioni di euro come contributi per le spese elettorali dei partiti (anticipo del 90% per le elezioni politiche del 20 novembre 2011 e per le elezioni locali del 2011, nonché liquidazione finale per le elezioni europee del 2009).

⁹⁹ Fonte: Ministerio de Economía y Hacienda, *Orden EHA/2608/2011, de 29 de septiembre, por la que se fijan las cantidades actualizadas de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011*; in realtà, tali importi erano stati congelati dalla riforma del 2011, v. l'ottava disposizione transitoria inserita nella LOREG («Congelación de subvenciones para gastos electorales y envíos de publicidad y propaganda electoral»); il limite alle spese elettorali, invece, in base alla prima disposizione transitoria della legge organica 2/2011 ha subito una riduzione del 15% rispetto alla cifra rivalutata: alle elezioni politiche del 2011 si è applicato il limite di 0,33 euro moltiplicato per il numero degli abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorreva.

¹⁰⁰ Per le ultime elezioni, Tribunal de cuentas, *Informe de Fiscalización de la Contabilidad de las Elecciones a Cortes Generales de 20 de noviembre de 2011*, <<http://www.tcu.es/uploads/1967.pdf>>

3.3. Le norme sul finanziamento privato

Premesso che la maggior parte delle entrate dei partiti è il frutto del finanziamento pubblico («recursos procedentes de la financiación pública» di cui all'art. 2 comma 1 della L.O. 8/2007), le altre fonti di finanziamento sono individuate dall'art. 2 comma 2 («recursos procedentes de la financiación privada»). Si tratta di cinque forme di finanziamento privato: *a)* quote associative e sottoscrizioni da parte di iscritti, aderenti e simpatizzanti; *b)* utili derivanti da attività proprie dei partiti e rendite ricavate dalla gestione del proprio patrimonio, ricavi derivanti da attività promozionali e altri ricavati da servizi prestati in relazione con i propri fini costitutivi; *c)* donazioni in denaro o in natura, percepite nei termini e nelle condizioni previste dalla legge stessa; *d)* fondi derivanti da prestiti o da crediti concordati; *e)* eredità o lasciti ricevuti.

Gli articoli seguenti contengono specifiche disposizioni relative a ciascuna delle forme indicate di finanziamento privato. Per quanto attiene alle quote associative («cuotas y aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes»), ad esempio, la legge rinvia alle agli statuti dei singoli partiti, limitandosi a prescrivere l'apertura di conti correnti bancari «esclusivamente a detto fine», intestati ai partiti, destinati a ricevere unicamente versamenti a tale titolo (art. 8). Con riferimento ad altri utili, rendite patrimoniali e ricavi di natura promozionale, la legge, oltre a porre il divieto generale di svolgimento di qualunque altra attività di carattere commerciale da parte dei partiti politici, richiede l'identificazione di chiunque versi contributi in patrimonio a un partito uguali o superiori a 300 euro (art. 6).

Le disposizioni più dettagliate sono relative alle donazioni private, in denaro o in natura, che possono essere ricevute da persone fisiche o giuridiche («donaciones, no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas o jurídicas»: art. 4 comma 2). In particolare, i contributi provenienti da persone giuridiche devono essere deliberati dall'organo sociale competente ed è stabilito il divieto per i partiti di ricevere, direttamente o indirettamente, donazioni provenienti sia da organismi, enti o imprese pubbliche sia da imprese private che abbiano rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni, organismi pubblici o imprese il cui

capitale sia a maggioranza pubblico, donazioni provenienti da fondazioni, associazioni o altri enti che ricevono sovvenzioni dalle pubbliche amministrazioni o il cui bilancio è costituito, in tutto o in parte, da contributi diretti o indiretti di tali amministrazioni (art. 8). Così come per le quote associative e le sottoscrizioni, anche le donazioni private devono essere effettuate su conti correnti destinati esclusivamente a tale fine; per tutte le donazioni in denaro o in natura deve essere rilasciato al donatore un documento contenente i suoi dati fiscali, la data del versamento e l'indicazione dell'importo in denaro o del bene donato. Vigè inoltre il divieto di ottenere finanziamenti da governi, organismi, enti o imprese pubbliche stranieri, mentre sono permesse le donazioni provenienti da persone straniere, con gli stessi limiti previsti per i cittadini nazionali (art. 7).

La legge prevede all'art. 5 altri due limiti generali: divieto assoluto di donazioni anonime; divieto di ricevere da una medesima persona fisica o giuridica donazioni superiori a 100.000 euro annuali. Le donazioni superiori a 50.000 euro devono essere notificate entro tre mesi alla Corte dei conti. Tali importi si intendono da rivalutare in base all'aumento dell'indice dei prezzi al consumo. Disposizioni sui finanziamenti privati sono previsti anche nella LOREG: in particolare, l'art. 129 fissa un tetto di 10.000 euro per i contributi in periodo elettorale a uno stesso partito da parte di qualsiasi persona fisica o giuridica.

Si segnalano infine le disposizioni introdotte per la prima volta dalla legge organica del 2007 (settima disposizione aggiuntiva) riguardanti il finanziamento delle «fondazioni e associazioni legate ai partiti politici», sottoposte agli stessi limiti e requisiti previsti dal capitolo II della legge per quanto riguarda le contribuzioni private (con alcune specificità indicate nella settima disposizione aggiuntiva). Tali fondazioni e associazioni ricevono anche sovvenzioni pubbliche, stanziare nei capitoli di spesa di vari ministeri¹⁰¹.

¹⁰¹ La dodicesima disposizione aggiuntiva, introdotta dalla riforma del 2012, aveva previsto una riduzione del 20% rispetto all'anno precedente anche delle sovvenzioni pubbliche alle fondazioni e associazioni legate ai partiti. La fondazione legata al Partito popolare è la FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, presieduta da José María Aznar, <<http://www.fundacionfaes.org/>>; la fondazione legata al Partito socialista è la Fundación Ideas para el progreso, IDEAS, presieduta dal segretario del PSOE Alfredo Pérez Rubalcaba, mentre l'ex presidente del governo José Luis Rodríguez Zapatero è presidente del Consejo Progreso Global, un organo di consulenza della fondazione per questioni di carattere internazionale, <<http://www.fundacionideas.es/>>.

Le tabelle seguenti mostrano il quadro complessivo delle entrate dei partiti, che si riferiscono però all'esercizio 2007. Esso sono tratte dall'*Informe de Fiscalización de los estados contables de los Partidos Políticos y de las donaciones percibidas por las Fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2007*, l'ultimo pubblicato dalla Corte dei conti il 29 marzo 2012, che ha accumulato su questo un notevole arretrato, motivo di forti polemiche in Spagna.

SUBVENCIONES ANUALES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO EJERCICIO 2007						
(en euros)						
Formaciones políticas	Subvención estatal	Gobiernos Autonómicos	Cortes Generales	Asambleas Legislativas Autonómicas y Ciudades Autónomas	Entidades Locales	Total
Formaciones con representación en las Cortes Generales						
Bloque Nacionalista Galego	517.756,23		143.565,73	500.172,24	499.055,61	1.660.549,81
Chunta Aragonesista	240.141,33		71.782,87	369.296,65	173.198,37	854.419,22
Coalición Canaria	632.170,66		506.578,06	430.960,24	927.864,85	2.497.573,81
Convergencia Democrática de Catalunya					326.386,42	326.386,42
Convergencia i Unió	2.202.666,48		836.521,92	5.893.385,98	2.160.402,85	11.092.977,23
Esquerra Republicana de Catalunya	1.707.410,35		493.344,36	2.826.259,72	1.388.123,39	6.415.137,82
Eusko Alkartasuna	215.361,33	568.969,28	71.782,87	566.276,73	770.180,52	2.192.570,73
Iniciativa per Catalunya-Verds	553.388,04			1.756.692,23	1.428.627,38	3.738.707,65
Izquierda Unida (1)	2.000.742,74	289.622,26	435.027,24	3.003.717,40	3.807.658,28	9.536.767,92
Nafarroa Bai	178.489,31		71.782,87	302.022,00	26.382,12	578.676,30
Partido Nacionalista Vasco	1.237.663,65	1.706.907,87	796.921,29	1.032.423,07	2.231.513,72	7.005.429,60
Partido Popular	27.401.612,61	1.074.285,19	5.977.247,51	19.981.937,99	15.811.515,53	70.246.598,83
Partido Socialista Obrero Español	26.842.118,45	1.360.345,53	5.736.615,17	18.576.951,02	15.320.222,87	67.836.253,04
Partit dels Socialistes de Catalunya	4.314.171,95			4.673.388,07	3.977.787,99	12.965.348,01
Unió Democràtica de Catalunya					31.299,68	31.299,68
Unión del Pueblo Navarro	367.306,87			966.500,78	76.254,15	1.410.061,80
Entesa Catalana de Progrés			500.541,45		92.838,14	593.379,59
GR. MIXTO (Congreso y Senado)			330.358,36			330.358,36

SUBVENCIONES ELECTORALES EJERCICIO 2007							
Formaciones políticas	Locales	Parlamento de Cataluña	Parlamento de Cataluña	Autonómicas	Forales	Locales	Total subvenciones
	25-05-03	16-11-03	01-11-06	27-05-07	27-05-07	27-05-07	
Formaciones con representación en las Cortes Generales							
Bloque Nacionalista Galego						737.657,52	737.657,52
Chunta Aragonesista				228.671,60		192.098,23	420.769,83
Coalición Canaria	12.992,75			483.963,56		309.774,90	806.731,21
Convergencia i Unió		206.468,27	1.596.555,43			1.836.110,67	3.639.134,37
Esquerra Republicana de Catalunya		163.678,39	1.098.701,83			1.353.531,85	2.615.912,07
Eusko Alkartasuna					44.385,22	217.164,43	261.549,65
Iniciativa per Catalunya-Verds		114.896,63	942.300,90			287.711,00	1.344.908,53
Izquierda Unida (1)				663.547,63		3.037.703,05	3.701.250,68
Nafarroa Bai				276.147,00			276.147,00
Partido Nacionalista Vasco					469.392,79	696.934,00	1.166.326,79
Partido Popular		140.596,57	850.255,27	6.248.979,97	181.651,18	14.389.739,58	21.811.222,57
Partido Socialista Obrero Español				5.468.450,95	476.886,45	13.732.262,64	19.677.600,04
Partit dels Socialistes de Catalunya		204.578,62	1.344.942,03			1.750.766,13	3.300.286,78
Unión del Pueblo Navarro				411.526,00		94.685,00	506.211,00

FINANCIACIÓN PRIVADA	Total cuotas y aportaciones de afiliados, adheridos y simpatizantes (euros)	Total Donaciones pecuniarias (euros)
Formaciones Congreso de los Diputados		
Bloque Nacionalista Galego	1.296.112,82	116.189,40
Chunta Aragonesista	124.432,11	3.050,00
Coalición Canaria	26.384,00	180.000,00
Convergencia Democrática de Catalunya	2.590.028,17	1.811.272,64
Convergencia i Unió		33.179,26
Esquerra Republicana de Catalunya	1.085.493,43	
Eusko Alkartasuna	900.658,95	
Iniciativa per Catalunya-Verds	322.974,86	
Izquierda Unida	2.574.736,63	46.540,13
Nafarroa Bai		
Partido Comunista de España	86.233,10	13.150,65
Partido Nacionalista Vasco	1.531.998,44	759.844,00
Partido Popular	10.721.495,87	4.975.068,72
Partido Socialista Obrero Español	15.119.670,45	1.800.797,84
Partit dels Socialistes de Catalunya	2.054.693,42	204.614,60
Unió Democrática de Catalunya	90.475,00	712.500,00
Unión del Pueblo Navarro	72.063,03	
SUMA	38.597.449,71	10.656.207,24

3.4. I controlli

Gli obblighi contabili cui sono tenuti i partiti politici sono elencati nell'art. 14 della L.O. 8/2007. I partiti devono innanzitutto tenere «registri di contabilità dettagliati che permettano in ogni momento di conoscere la loro situazione finanziaria e patrimoniale e l'adempimento degli obblighi» previsti dalla legge. In secondo luogo, i partiti che ricevono una qualsiasi forma di sovvenzione pubblica sono tenuti a presentare i «rendiconti annuali consolidati», riferiti a ciascun esercizio economico, contenenti la descrizione dettagliata e documentata di tutte le entrate e le spese, estesi agli ambiti statali, regionali e provinciali e comprendenti il bilancio, il conto economico e una memoria esplicativa (nella memoria devono essere indicate sia le sovvenzioni pubbliche sia le donazioni private ricevute da persone fisiche o giuridiche, consentendo di identificare il donatario e l'importo della ciascuna donazione). La documentazione deve inoltre essere accompagnata da una relazione effettuata in sede di controllo interno (art. 15). I rendiconti annuali sono trasmessi alla Corte dei conti entro il 30 giugno dell'anno seguente a quello al quale si riferiscono. Una disposizione aggiunta con la

riforma del 2012 prevede che i partiti, una volta effettuato il riscontro della Corte dei conti, debbano rendere pubblici, «preferibilmente attraverso il loro sito web», il bilancio e il conto economico.

I controlli sono affidati alla Corte dei conti (*Tribunal de Cuentas*), cui «spetta in esclusiva il controllo dell'attività economico-finanziaria dei partiti politici». Il controllo della Corte dei conti riguarda sia la legittimità delle risorse pubbliche e private dei partiti sia la regolarità contabile delle attività economico-finanziarie realizzate. La Corte dei conti, a sua volta, in sede di controllo esterno, presenta entro sei mesi una propria relazione sulla regolarità e conformità alla legge della documentazione ricevuta, che è sottoposta, se del caso, all'approvazione delle Cortes Generales e successivamente pubblicata nel Bollettino ufficiale dello Stato. Quanto ai rimborsi elettorali, dopo lo svolgimento delle elezioni i partiti sono tenuti a presentare alla Corte dei conti un rendiconto dettagliato e documentato delle entrate e delle spese elettorali. La Corte si pronuncia sulla regolarità dei rendiconti elettorali e tale pronuncia è condizione per l'erogazione dei contributi pubblici per le spese elettorali (il procedimento di controllo delle spese elettorali è disciplinato dagli artt. 132-134 della LOREG).

L'ultima parte della L.O. 8/2007 (artt. 17-19) contiene infine le disposizioni sulle possibili infrazioni alla legge e sui corrispondenti procedimenti sanzionatori. La Corte dei conti può irrogare sanzioni pecuniarie al partito politico che abbia ottenuto donazioni in violazione ai limiti e requisiti stabiliti dalla legge, comminando una multa fino a un importo pari al doppio del contributo ricevuto illegalmente, che sarà dedotta dal successivo conferimento della sovvenzione annuale al partito; nel caso in cui il partito non presenti, senza giustificazioni, i conti corrispondenti all'ultimo esercizio annuale o se essi siano incompleti, è prevista la sospensione della sovvenzione fino a quando non sia adempiuto l'obbligo di presentazione o fino a quando non sia sanate le irregolarità; nel caso in cui il partito abbia superato i limiti di spesa alla elezioni, è ora prevista, dall'art. 17, una sanzione equivalente all'ammontare dello sfondamento del tetto (il procedimento sanzionatorio è disciplinato dall'art. 18, mentre in base all'art. 19, sul dovere di collaborazione, i partiti politici sono tenuti a consegnare documenti, dati e giustificazioni richiesti dalla Corte dei conti per l'esercizio delle sue funzioni).

4. La disciplina del finanziamento della politica nel Regno Unito

4.1. La legislazione britannica sul party funding: un decennio di riforme

È un elemento ben noto di comparazione fra il Regno Unito e i paesi europei continentali che nell'ordinamento inglese non esiste un finanziamento pubblico dei partiti della portata di quello che abbiamo visto in Germania, Francia e Spagna. Il finanziamento pubblico ha un ruolo limitato, sia per la sua entità sia per le forme che esso assume. I partiti politici britannici non hanno mai sfidato l'ostilità dell'opinione pubblica all'idea di un finanziamento pubblico in stile europeo, anche se tentativi e proposte in tal senso non sono mai mancate e di tale questione si è frequentemente e periodicamente dibattuto¹⁰². Nondimeno, anche nel Regno Unito esistono alcune forme di finanziamento pubblico, sia di sostegno diretto sia di sostegno indiretto, più rispondenti, se vogliamo, alle caratteristiche del sistema politico-istituzionale inglese, in particolare in funzione del ruolo ufficialmente riconosciuto all'opposizione parlamentare. Il finanziamento pubblico diretto esiste da tempo come sostegno corrisposto ai partiti di opposizione, e solo ad essi, noto con il termine *Short Money*, dal nome del leader laburista alla Camera dei Comuni che propose la sua introduzione nel 1975, attualmente disciplinato da una risoluzione della Camera dei Comuni del 26 maggio 1999. Un analogo meccanismo esiste anche per i partiti di opposizione alla Camera dei Lords, a partire dal 1996, noto con il termine *Cranborne Money*, attualmente disciplinato da una risoluzione del 30 luglio 2002. Trattandosi di sovvenzioni rivolte espressamente all'espletamento dei compiti connessi all'attività parlamentare, e non di un generico finanziamento, il termine più immediato di paragone con gli altri paesi possono essere considerati i contributi ai gruppi all'interno delle assemblee rappresentative. La legislazione inglese è inoltre caratterizzata da forme di finanziamento indiretto. L'esempio più conosciuto di finanziamento indiretto sono i *party political broadcasts*, che restano ancora oggi uno degli elementi caratteristici delle

¹⁰² Si ricordano, sulla possibilità di introdurre un intervento pubblico, il rapporto del *Committee on Financial Aid to Political Parties* del 1976, noto come Houghton Committee, il rapporto della *Hansard Society Commission on the Financing of Political Parties* del 1981, il rapporto dell'Home Affairs Select Committee della Camera dei Comuni *Funding of Political Parties*, 1994.

campagne elettorali inglesi, gli spazi radiotelevisivi gratuiti messi a disposizione dei partiti nel periodo elettorale, ma anche durante la legislatura (si distinguono *party election broadcasts* e *party political broadcasts*). A ciò si unisce il divieto di acquistare spazi per fare pubblicità elettorale su radio e televisione. Tale divieto di propaganda politico-elettorale fu introdotto dal *Television Act* del 1954. Gli spazi radiotelevisivi gratuiti sono oggi disciplinati dal *Broadcasting Act* del 1990 e dal *Communications Act* del 2003¹⁰³.

Quanto al finanziamento privato, il sistema di finanziamento dei partiti era pressoché privo di regolazione: fino alla fine del secolo scorso non prevedeva alcun obbligo in capo ai partiti di rivelare le proprie fonti di finanziamento¹⁰⁴. Esisteva una risoluzione della Camera dei Comuni risalente al 15 dicembre 1949, in base alla quale i partiti erano tenuti a pubblicare un rendiconto annuale¹⁰⁵. Esistevano specifiche norme di legge che prescrivevano taluni obblighi in capo alle imprese e ai sindacati stessi, peraltro differenziati, relativamente ai contributi erogati ai partiti da questi soggetti. Molti più stringenti per le contribuzioni politiche dei sindacati, la principale fonte di sostentamento del Labour Party, di cui i sindacati sono un elemento costitutivo, soggetti al pagamento delle *affiliation fees*: in base al *Trade Union Act* del 1984, poi confluito nel *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* del 1992¹⁰⁶, gli iscritti a un

¹⁰³ Keith Parry e Oonagh Grey, *Party Political Broadcasts*, House of Commons Library, 17 dicembre 2012. Le norme di legge riguardano le emittenti private. Le regole per la ripartizione degli spazi sono stabilite dall'autorità di regolamentazione del settore, la Ofcom. Per la Bbc si veda l'art. 48 dell'*Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (luglio 2006). Sul divieto di *political advertising* e sulla sua compatibilità con l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è pendente un caso davanti alla Corte europea (*Animal Defenders International v. United Kingdom*).

¹⁰⁴ Sul sistema di finanziamento dei partiti inglesi prima delle riforme degli anni Duemila, v. Justin Fisher, *Il finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna*, in «Quaderni costituzionali», n. 2/1999; Keith D. Ewing, *Il finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna*, in «Regione e governo locale», n. 7/1995. Nel rapporto del Committee on Standards in Public Life del 1998 (v. dopo nel testo) si legge: «In the past, apart from the Labour Party, no political party in the UK has disclosed the names of its donors. Thus, the published accounts of the Conservative Party and the Liberal Democrat Party have revealed the total of all donations received centrally, but not the names of any givers or the size of any donations. Since 1995 the Labour Party's published accounts have set out the names of those who have given more than £5,000 in the financial year under review, although the amounts given are not shown».

¹⁰⁵ Il testo della risoluzione *Political Parties (Accounts)* recitava: «That, in the opinion of this House, political parties, and all other organizations having political action as one of their aims, should publish annually full and adequate statements of their accounts»; <<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1949/dec/15/political-parties-accounts>>.

¹⁰⁶ Si tratta del Chapter VI «Application of funds for political objects».

sindacato sono chiamati a votare almeno una volta ogni dieci anni una «political resolution» sull'istituzione del «political fund» del sindacato, e ad esprimersi così sulla scelta di finanziare un partito, e i sindacati devono dichiarare nel bilancio annualmente inviato al Certification Officer tutte le spese sostenute per scopi politici). Per le imprese e le società, finanziatori principali del Conservative Party, la legge prevedeva che ogni donazione superiore a 200 sterline concessa per scopi politici doveva risultare nel «directors' report» (indicando il beneficiario e l'ammontare), ma non c'era una regola che imponeva di far partecipare gli azionisti alla decisione relativa al finanziamento di un partito¹⁰⁷. Negli anni Novanta l'incidenza delle «donazioni istituzionali» dei sindacati e delle imprese si era fortemente ridimensionato rispetto al complesso delle entrate dei partiti ed erano diventate sempre più rilevanti le donazioni individuali (grazie alle quali i laburisti riuscirono a colmare quasi tutto il gap finanziario con i conservatori). Per queste non sussisteva alcun obbligo di pubblicità.

Diverso è il discorso per le spese elettorali. Quando si afferma che la Gran Bretagna è il paese in cui è stata adottata la «prima normativa dei tempi moderni sul finanziamento della politica»¹⁰⁸, ci si riferisce a una legge d'epoca vittoriana, il *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* del 1883, che impose limiti alle spese elettorali dei candidati nei singoli collegi uninominali (come mezzo per prevenire «pratiche illecite e corrotte», e anche per introdurre un principio di *fairness* della competizione elettorale). Tali limiti sono stati modificati e aggiornati dai successivi *Representation of the People Acts*, fino all'Atto del 1983, che continuarono tuttavia ad applicarli a livello locale,

¹⁰⁷ Si tratta di disposizioni contenute nel *Companies Act 1985* (art. 235 e allegato 7).

¹⁰⁸ Luca Mezzetti, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, in A.A.V.V., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, p. 112.

ignorando la competizione sempre più costosa fra i partiti a livello nazionale («nazionalizzazione» delle campagne elettorali)¹⁰⁹.

Tutto questo è cambiato, anche a seguito di alcuni scandali «sinteticamente designati con il termine *sleaze*»¹¹⁰, che colpirono sia il partito conservatore sia il partito laburista, a partire dal 2000 quando fu approvato il *Political Parties, Elections and Referendums Act*, una riforma all'insegna della massima trasparenza del finanziamento privato della politica. Nel manifesto per le elezioni del 1997 il partito laburista aveva promesso: «We will oblige parties to declare the source of all donations above a minimum figure: Labour does this voluntarily and all parties should do. Foreign funding will be banned. We will ask the Nolan Committee to consider how the funding of political parties should be regulated and reformed». Il Nolan Committee era una commissione istituita nel 1994 dal primo ministro John Major (dopo il cosiddetto *Cash for questions affair*), al quale era stato affidato il compito di elaborare «standards of conduct of all holders of public office» (da qui il nome Committee on Standards in Public Life)¹¹¹. Dopo l'avvento del governo laburista il mandato della commissione (ora presieduta da Lord Neill) venne esteso dal primo ministro Tony Blair nel novembre 1997: «To review issues in relation to the funding of political parties, and to make

¹⁰⁹ La distinzione fra spese locali, soggette a limiti, e spese nazionali, illimitate, fu affermata anche in un famoso caso giudiziario deciso nel 1952, *R v Tronoh Mines Ltd*. Questo caso «concerned a newspaper advertisement urging the electorate to oppose the Labour Party and save ‘the country from being reduced through the policies of the Socialist government, to a bankrupt “Welfare State”’. When the company placing the advert was prosecuted for breaking the election spending controls, [the court] found that the advertisement fell outside the election spending limits, as those controls applied to expenditures made in support of a ‘a particular candidate in a particular constituency’, as opposed to expenditures supporting or opposing a political party ‘generally in all constituencies’. This reading of the controls enabled political parties and other groups to spend freely on general party political communications that did not promote or oppose a particular candidate. Consequently, the controls were ineffective in limiting most of the campaign spending taking place during a general election. Election spending at the national level could therefore increase and the controls first imposed in the Victorian era provided little constraint. By the late 1990s the high spending was causing increasing concern. In the 1997 general election the Conservative Party spent an estimated £28 million and the Labour Party £26.8 million nationally»: v. Jacob Rowbottom, *Democracy Distorted*, Cambridge University Press, 2010, pp. 115-116.

¹¹⁰ Giulia Caravale, *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, , pp. 276-277, che cita le accuse rivolte al partito conservatore durante il governo Major di aver ricevuto grandi donazioni da finanziatori esteri e il famoso caso della donazione di un milione di sterline versata nel 1997 al partito laburista dal patron della Formula Uno Bernie Ecclestone, donazione poi restituita, che avrebbe influenzato la decisione del governo Blair di consentire una deroga al divieto di pubblicità del tabacco, donazione poi restituita.

¹¹¹ Nel sito del Committee – <<http://www.public-standards.org.uk/>> – esso si definisce «an independent public body which advises government on ethical standards across the whole of public life in the UK».

recommendations as to any changes in present arrangements». Il Neill Committee pubblicò il rapporto sul finanziamento dei partiti politici nell'ottobre 1998, un documento di grande valore e particolarmente incisivo nelle sue proposte¹¹². Nella lettera di accompagnamento Lord Neill scriveva: «Many members of the public believe that the policies of the major political parties have been influenced by large donors, while ignorance about the source of funding has fostered suspicion. We are, therefore, convinced that a fundamentally new framework is needed to provide public confidence for the future, to meet the needs of modern politics and to bring the United Kingdom into line with best practice in other mature democracies».

Tutto ciò si tradusse in cento raccomandazioni, fra le quali le più importanti possono essere così sintetizzate: rendere pubbliche le donazioni in denaro e in natura se superiori a cinquemila sterline a livello nazionale e a mille sterline a livello locale, compresi i pagamenti in natura; consentire le donazioni esclusivamente da fonti autorizzate, vietando le donazioni straniere; vietare le donazioni anonime superiori a cinquanta sterline; introdurre un limite di spesa per le campagne elettorali a livello nazionale pari a venti milioni di sterline per ogni partito; prevedere regole chiare sulla redazione e il controllo dei rendiconti dei partiti; introdurre agevolazioni fiscali per chi effettua donazioni fino a cinquecento sterline; aumentare lo *Short Money* per i partiti di opposizione; introdurre limitazioni alle attività elettorali dei «terzi partiti», soggetti distinti dai partiti politici; prevedere il consenso degli azionisti per le donazioni politiche delle imprese; istituire una commissione elettorale indipendente con ampi poteri investigativi ed esecutivi¹¹³.

Il rapporto del Committee on Standards in Public Life innescò un processo di grande cambiamento, culminato con l'approvazione del già citato *Political Parties*,

¹¹² Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Fifth Report, ottobre 1998. Si tratta di un documento di 256 pagine, che contiene in appendice anche un'indagine dei sistemi di finanziamento dei partiti in diversi paesi stranieri, fra i quali Germania, Svezia, Canada, Stati Uniti, Irlanda, tutti visitati dal Committee, nonché Australia, Austria, Belgio, Danimarca, Francia, India, Italia, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Portogallo, Spagna, Olanda, v. pp. 194-212.

¹¹³ L'elenco di cento raccomandazioni riguardavano: trasparenza e obblighi di comunicazione (1-23); donazioni estere (24-31); «altre questioni» riguardanti le donazioni (32-34); finanziamento pubblico dei partiti politici (35-37); agevolazioni fiscali (38-39); finanziamento dei partiti politici in parlamento (40-44); limiti di spesa per le campagne elettorali (45-69); la Commissione elettorale (70-82); referendum (83-93); mezzi di comunicazione e pubblicità (94-97); l'«Honours System» (98-100).

Elections and Referendums Act del 2000, che ne recepiva quasi integralmente le raccomandazioni (tra quelle che non furono accolte, quella sulle agevolazioni fiscali)¹¹⁴. La legge in questione costituì uno dei capitoli della cosiddetta agenda di riforme costituzionali promossa dal governo Blair¹¹⁵. Durante il governo Blair, dunque, «il Regno Unito è passato, in materia, dall'essere uno degli ordinamenti meno regolati a uno di quelli più modernamente e accuratamente disciplinati»¹¹⁶.

Essa è stata poi fatta oggetto di numerosi studi e ricerche da parte di varie commissioni indipendenti, governative e parlamentari, che hanno indagato gli effetti della riforma del 2000, le lacune emerse, i problemi nuovi e la necessità di passi ulteriori. Si possono citare: il rapporto della Electoral Commission *The Funding of Political Parties* del dicembre 2004; il rapporto del Constitution Affairs Committee della Camera dei Comuni *Party Funding* del dicembre 2006; il rapporto del Committee on Standards in Public Life (presieduto da Alistair Graham) *Review of the Electoral Commission* del gennaio 2007; il rapporto di Sir Hayden Phillips, su incarico del governo Blair, *Strengthening Democracy: Fair and Sustainable Funding of Political Parties* del marzo 2007. Importanti modifiche alla legge del 2000 sono state approvate con l'*Electoral Administration Act* del 2006 (dopo lo scandalo cosiddetto del *Cash for Honours*, che coinvolse direttamente il primo ministro Blair) e, da ultimo, con il *Political Parties and Referendums Act* del 2009¹¹⁷.

A distanza di dieci anni dalla riforma, il Committee on Standards in Public Life (presieduto da Christopher Kelly) ha lanciato una nuova inchiesta sul finanziamento dei partiti e ha pubblicato nel novembre 2011 il rapporto *Political party finance. Ending the*

¹¹⁴ La nota introduttiva al *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 recita: «An Act to establish an Electoral Commission; to make provision about the registration and finances of political parties; to make provision about donations and expenditure for political purposes; to make provision about election and referendum campaigns and the conduct of referendums; to make provision about election petitions and other legal proceedings in connection with elections; to reduce the qualifying periods set out in sections 1 and 3 of the Representation of the People Act 1985; to make pre-consolidation amendments relating to European Parliamentary Elections; and for connected purposes».

¹¹⁵ Per una cronologia dei cambiamenti costituzionali, v. Keith Parry, *Constitutional change: timeline from 1911*, House of Commons Library, 21 dicembre 2012.

¹¹⁶ Fusaro, *cit.*, 2004, p. 24.

¹¹⁷ Oonagh Gay, Isobel White e Richard Kelly, *The Funding of Political Parties*, House of Commons Library, 10 aprile 2007.

big donor culture, con la proposta di introdurre per la prima volta un tetto alle donazioni per rompere la «dipendenza» di tutti e tre i principali partiti da un numero ristretto di grandi donatori¹¹⁸. La trasparenza si è dimostrata un'arma «a doppio taglio» e da sola non basta più, diceva ora la commissione, giungendo a una «conclusione molto scomoda»: «the only safe way to remove big money from party funding is to put a cap on donations, set at £10,000. We are conscious that the effects of a cap on the finances of the largest parties will be significant. We would expect them to have to respond by cutting their spending, particularly their spending on campaigning, and to step up their efforts to engage with a larger number of individual supporters. But even allowing for that it is clear to us that an inevitable consequence of the cap will be an increase in support for the parties from public funds. The public may be cynical about political parties, but they play an essential role in UK democracy. It is hard to imagine a more difficult climate in which to make such a proposal. We would not have made it if we thought there was a credible alternative. We do not believe there is. If the public want to take big money out of politics, as our research demonstrates they do, they also have to face up to the reality that some additional state funding will be necessary»¹¹⁹.

La proposta di un tetto alle donazioni era già stata fatta propria dal governo Cameron-Clegg, formatosi dopo le elezioni del 6 maggio 2010¹²⁰. Ma la discussione fra i partiti si è poi impantanata.

¹¹⁸ La raccomandazione n. 32 del rapporto del 1998 aveva escluso la necessità di introdurre un limite alle donazioni: «No limit should be introduced on the amount an individual, company or institution may contribute to a political party».

¹¹⁹ Secondo l'indicazione della commissione, questo finanziamento pubblico «aggiuntivo» era calcolato in circa 23 milioni di sterline, equivalenti a 50 pence per elettore.

¹²⁰ Nel programma della coalizione conservatori-liberaldemocratici è scritto: «We will also pursue a detailed agreement on limiting donations and reforming party funding in order to remove big money from politics»].

4.2. Le norme sul finanziamento pubblico

Nel suo rapporto del 1998 il Committee on Standards in Public Life aveva escluso la possibilità di introdurre un sistema di finanziamento pubblico ordinario dei partiti politici¹²¹. Questa è la posizione che fu allora espressa sia dai laburisti sia dai conservatori, seppur con motivazioni diverse. I primi avevano scritto alla commissione: «The Labour Party acknowledges that there is a case in principle for various forms of state aid, which the practice of other countries shows may take one of a variety of forms. But a time of fiscal prudence the Labour Party also accepts that the needs of political parties are not the greatest priority in terms of public expenditure. As a result, the Labour Party is not proposing the introduction of an annual subvention to be used for general purposes..., or underwriting election expenditure». I conservatori avevano sempre mantenuta ferma la loro opposizione al finanziamento pubblico e l'avevano così ribadita: «Forcing taxpayers to contribute to costs of Party political activities of which they do not approve would be a very significant step. It could only be justified if it were believed that it would otherwise be impossible for political parties to operate effectively. We do not believe that this is currently the case and nor do we believe that the public would be prepared to support such expenditure». Da sempre favorevoli erano invece i liberaldemocratici, i quali presentarono una puntuale proposta (contributo annuale di 2 milioni sterline a ogni partito che abbia ottenuto almeno il 5 per cento dei voti nelle elezioni parlamentari e un'ulteriore somma di 10 milioni distribuita in proporzione ai voti).

Il rapporto riassumeva gli argomenti tradizionalmente usati a favore e contro il finanziamento pubblico. È interessante leggere questi passaggi:

«The principal argument in favour of increasing the amount of public funding going into political parties is that it would 'purify' the political process. If there were state funding on a substantial scale, the parties would no longer be reliant upon large donors and, being no longer reliant upon them, would be immune – and would be seen to be immune – from any temptation to grant them privileged access to top politicians or unwarranted influence over policy, contracts or honours...

¹²¹ La raccomandazione n. 36 recitava: «No new system should be introduced whereby the state is obliged for the indefinite future to provide financial support for the political parties».

Another argument in favour of increased state funding for the parties is that additional state aid would enable them to perform their essential functions more fully and effectively... increased state aid would have the virtue of signalling to the public that political parties are valuable, indeed essential, institutions in a democratic country.

A further argument in favour of state funding – or at least of one form of it – is that, paradoxically, state aid can be used as a means of increasing the involvement of private individuals in the political parties and in the financing of them...

The most straightforward argument of principle against state aid is that taxpayers should not be compelled to contribute to the support of political parties with whose outlook and policies they strongly disagree...

Another argument against state funding is the often expressed fear that it could cause an existing party system – any existing party system – to ossify, with the existing parties handsomely supported out of the public purse but with new parties finding that they had to struggle hard to break in...

A third argument against state funding raises the question of ‘civic engagement’... If the political parties were to become reliant on state funding, they might be tempted – depending on the system adopted – to abandon the strenuous efforts that some of them now make to raise money at the grassroots... State funding also runs the risk that, since the state’s money would almost inevitably be channelled through party headquarters, at whatever level, the power of party headquarters vis-à-vis the grassroots might be considerably increased...

A fourth argument against increased state funding of the parties is that such a development would make the parties, in effect, part of the state. Instead of representing the citizens vis-à-vis the state, the parties would be tempted to represent the state vis-à-vis the citizens; they would, in effect, have been ‘captured’ by the state».

La commissione concludeva: «Many of these arguments have merit, and, taken together, they are finely balanced. We can envisage circumstances in which substantially increased state funding of the political parties – including the funding of their general activities – might become an imperative. But we do not believe that that time has come yet, if it ever will».

Essa propose tuttavia l’introduzione di un «Policy Development Fund» per finanziare l’attività di studio e ricerca dei partiti politici e la raccomandazione venne accolta nella legge del 2000. L’art. 12 del *Political Parties, Elections and Referendums Act* ha istituito una sovvenzione pubblica sotto forma di «policy developments grants». Tale sovvenzione – definita «a grant to a represented registered party to assist the party with the development of policies for inclusion in any manifesto on the basis of which (i) candidates authorised to stand by the party will seek to be elected at an election... or (ii) the party itself will seek to be so elected» – è attribuita ai partiti che abbiano almeno due eletti alla Camera dei Comuni. Il suo ammontare massimo è attualmente fissato in 2.000.000 sterline, che vengono ripartiti per una metà in parti uguali e per l’altra metà in

base ai voti ottenuti alle diverse elezioni; essa viene assegnata annualmente dalla Electoral Commission¹²².

Come si è detto, il Committee on Standards in Public Life è giunto a una diversa conclusione nel rapporto del 2011, proponendo l'aumento o l'introduzione di nuove forme di finanziamento pubblico e indicando cinque diverse possibilità: l'estensione dello *Short Money* e dei *Policy Development Grants*; un sistema di *matched funding*; misure di *tax relief*; un «finanziamento generale»; un sistema che dia agli elettori la possibilità di indicare sulla scheda elettorale la destinazione di una quota del gettito fiscale al partito votato¹²³.

Il finanziamento pubblico diretto è attualmente riservato ai partiti parlamentari di opposizione. Alla Camera dei Comuni il finanziamento a sostegno dei partiti di opposizione, lo *Short Money*, ha tre componenti distinte: *a*) contributi per lo svolgimento dell'attività parlamentare («financial assistance to assist an opposition party in carrying out its parliamentary business», istituita dall'originaria risoluzione del 1975, chiamati anche *Short Money general funds*); *b*) contributi per le spese di viaggio («financial assistance towards travelling and associated expenses necessarily incurred by an opposition party's spokesmen in relation to the party's parliamentary business», introdotta nel 1993); *c*) dotazione per l'ufficio del leader dell'opposizione («financial assistance for the costs necessarily incurred in the running of the Leader of the Opposition's Office», introdotta nel 1999)¹²⁴. L'ammontare di ciascuna componente è rivalutata annualmente in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo: dal 1° aprile 2012 ad ogni partito avente diritto è attribuita *a*) una somma di 15,761.76 sterline

¹²² L'ammontare della sovvenzione e i criteri di ripartizione sono stabiliti nel *The Elections (Policy Development Grants Scheme) Order 2006*. La Commissione elettorale anticipa il 75% della somma dopo aver accolto la domanda di finanziamento presentata da ciascun partito e versa la parte restante dopo la verifica dell'attività svolta e delle spese sostenute. Si veda la pagina nel sito web della Electoral Commission sull'assegnazione di tali sovvenzioni dal 2001-2002 ad oggi. Nel 2011-2012 è stata assegnata nel complesso una somma pari a £1.797.823, distribuita fra sette partiti, in quanto il Partito conservatore aveva presentato una nota spese inferiore all'ammontare massimo ad esso spettante (gli sono state versate £256,517.14, ma avrebbe avuto diritto a £458,695.00, la stessa somma spettante sia al Partito laburista sia ai Liberaldemocratici, a questi versata invece per intero a fronte di una nota spese superiore a tale ammontare). Il sito mostra anche la ripartizione complessiva e all'interno di ciascun partito per categorie di spese ammesse.

¹²³ Si vedano le pp. 59-62 del rapporto del 2011 *Political Party Finance. Ending the big donor culture*.

¹²⁴ Richard Kelly, *Short Money*, House of Commons Library, 11 luglio 2012, con in appendice il testo della *Short Money resolution* del 26 maggio 1999.

per ogni seggio ottenuto, più 31.48 sterline ogni 200 voti; *b*) una somma fissa di 173,148 sterline ripartita fra ciascuno dei partiti di opposizione nella stessa proporzione con cui sono stati distribuiti i fondi generali; *c*) una somma fissa di 734,333 sterline¹²⁵.

I requisiti per accedere ai contributi sono: aver ottenuto almeno due seggi ovvero anche un solo seggio, ma avendo ottenuto più di 150 mila voti alle ultime elezioni. Dall'anno 1997-1998, dopo le elezioni del 1° maggio 1997 e l'avvento dei governi del New Labour di Tony Blair e Gordon Brown, fino alle elezioni del 6 maggio 2010, i fondi sono andati in gran parte al Partito conservatore (circa 51 milioni di sterline per tutto il periodo considerato) e ai Liberaldemocratici (circa 18 milioni di sterline). Nel periodo 2010-2011, dopo le elezioni del 6 maggio 2010 e l'avvento del governo di coalizione Cameron-Clegg, sono stati assegnati contributi pari a 5.495.891,00 sterline, di cui 4.462.553,84 al Partito laburista. Nel 2012-2013 l'ammontare complessivo dello Short Money è stato pari a 6,851,718.46 sterline: il Partito laburista ha ricevuto 5,421,181.00 sterline (in fondi generali), 157,912.46 (per le spese di viaggio), 734,333.00 (per l'ufficio del leader dell'opposizione): in totale 6,313,426.46 sterline (poco più di 7 milioni di euro). Degli altri partiti, sommando le prime due componenti: il Democratic Unionist Party (il più grande dei due partiti unionisti nordirlandesi) £157,013.14; il Green Party (rappresentato per la prima volta dal 2010) £62,353.89; il Plaid Cymru (il partito nazionale gallese) £75,422.78); il Social Democratic and Labour Party (partito nordirlandese) £66,610.37; lo Scottish National Party £176,891.81.

Lo *Short Money*, come si è detto, venne introdotto nel 1975 per iniziativa del governo Wilson. La formula originaria per la determinazione dei fondi fu fissata in 500 sterline a seggio e una sterlina ogni 200 voti ottenuti nella precedente elezione

¹²⁵ La terza componente dello *Short Money* si aggiunge allo stipendio riconosciuto per legge, a partire dal *Ministers of the Crown Act 1937*, al *Leader of the Opposition*, all'*Opposition Chief Whip* e ai due *Assistant Opposition Whips* nella Camera dei Comuni. In base al *Ministerial and other Salaries Act 1975*, nel 2010/11 lo stipendio del leader dell'opposizione era di 73,617 sterline, quello dell'*Opposition Chief Whip* 41,370 sterline, dell'*Opposition Deputy Chief Whip* e dell'*Opposition Assistant Whip* 26,624 sterline; a confronto, al primo ministro 132,923 sterline, a un *Cabinet Minister* e al *Government Chief Whip* 79,754 sterline (identici a quelli dell'opposizione sono gli stipendi del *Government Deputy Chief Whip* e dell'*Assistant Government Whip*); a tutti va sommata l'indennità parlamentare (nel 2010 65,738 sterline). Il governo Cameron-Clegg ha attuato una riduzione del 5 per cento delle retribuzioni ministeriali e il congelamento degli stipendi per tutta la durata della legislatura, v. *The Ministerial and other Salaries Act 1975 (Amendment) Order 2011*.

parlamentare (fino al 1988 fu anche previsto un limite massimo per ciascun partito). Le cifre furono periodicamente rivalutate attraverso emendamenti alla risoluzione del 1975 (nel 1988 si i due importi ammontavano a £2,550.00 e £5,10). Nel 1993 fu adottata una nuova risoluzione che sostituì quella del 1975, con cui si introdusse un meccanismo di adeguamento automatico (gli importi da rivalutare annualmente ammontavano a metà degli anni Novanta a £3,442.50 e £6.89). Nel 1999 fu adottata la risoluzione attualmente vigente al posto di quella del 1993, la quale aumentò i fondi quasi triplicandoli, accogliendo la raccomandazione formulata dal Committee on Standards in Public Life (10,732.69 sterline, invece che 3,975.07, in rapporto ai seggi; 21.44 sterline, invece che 7.94, in rapporto ai voti)¹²⁶. I fondi generali e i fondi per le spese dell'ufficio del leader dell'opposizione sono versati con cadenza mensile; per i fondi relativi alle spese di viaggio va presentata apposita richiesta. La risoluzione prevede una procedura di controllo (ciascun partito deve trasmettere all'Accounting Officer della Camera la certificazione di un revisore indipendente sull'utilizzo dei fondi «exclusively in relation to the party's parliamentary business»).

¹²⁶ Raccomandazione 40 del rapporto del 1998: «The political parties in the House of Commons should review the amount of Short money now made available to the opposition parties, with a view to increasing it substantially, perhaps by as much as three times». Su raccomandazione della commissione venne altresì istituita la terza componente dello *Short Money* (nel 1999: £500,000.00).

P party	Seats (2010)	Value (per seat)	Votes	Votes/200 (rmd'd down)	Value per V/200	TOTAL	TOTAL (to nearest £)	Leader of the Opposition	Apportion %	Total	Travel	GRAND TOTAL
		£15,761.76			£31.48							TOTAL
DUP	8	£26,094.08	18,216	841	£26,474.68	£152,568.76	£152,569.00	£0.00	2.56667%	£152,569.00	£4,444.14	£157,013.14
Green	1	£16,761.76	284,823	1424	£44,827.52	£60,589.28	£60,589.00	£0.00	10.9299%	£60,589.00	£1764.89	£62,353.89
Labour	258	£4,066,534.08	8,606,518	43,032	£1354,647.36	£5,421,181.44	£5,421,181.00	£734,333.00	9120061%	£6,155,514.00	£57,912.46	£6,313,426.46
Plaid Cymru	3	£47,285.28	16,394	826	£26,002.48	£73,287.76	£73,288.00	£0.00	123292%	£73,288.00	£2,134.78	£75,422.78
SDLP	3	£47,285.28	10,970	554	£17,439.92	£64,725.20	£64,725.00	£0.00	10.8887%	£64,725.00	£1,886.37	£66,610.37
SNP	6	£94,570.56	491,386	2,456	£77,314.88	£171,885.44	£171,885.00	£0.00	2.89163%	£171,885.00	£5,006.81	£176,891.81
Totals	279	£4,397,631.04	9,827,307	49,133	£1546,706.84	£5,944,237.88	£5,944,238.00	£734,333.00	100.000%	£6,678,570.00	£173,148.46	£6,851,718.46

Nell'esempio di cui sopra, nella terza colonna si moltiplica la cifra fissa (rivalutata) pari a 15,761.76 sterline per il numero di seggi di ciascun partito riportato nella seconda colonna (tutti i partiti accedono al finanziamento avendo ottenuto almeno 2 seggi, tranne il Green Party, che ha superato la soglia alternativa di un seggio e 150 mila voti). Nella quinta colonna si divide il numero di voti di ciascun partito per 200; nella sesta colonna si moltiplica la cifra così ottenuta (arrotondata al numero intero più vicino) per la cifra fissa (rivalutata) di 31.40 sterline. Nella settima si ottiene il totale dei fondi generali (arrotondato nella ottava colonna). Nella decima colonna è calcolata la percentuale dei fondi generali attribuiti a ciascun partito, utilizzata per ripartire proporzionalmente la cifra fissa per le spese di viaggio, riportata nella penultima colonna.

È escluso dai finanziamenti il Sinn Féin (5 seggi nelle elezioni del 2010), in quanto partito che rifiuta il giuramento di fedeltà alla Corona e non prende parte ai lavori della Camera dei Comuni. Tuttavia, la Camera dei Comuni ha istituito un aiuto finanziario in relazione specificatamente per tali partiti («financial assistance... in relation to the party's representative business»), il cui ammontare è calcolato in analogia allo Short Money (risoluzione dell'8 febbraio 2006)¹²⁷.

Un finanziamento simile, chiamato *Cranborne Money*, è stato introdotto alla Camera dei Lords nel 1996. La risoluzione attualmente vigente (30 luglio 2002) è stata modificata nel 2010, prevedendo che i fondi siano assegnati alla sola opposizione ufficiale e al gruppo dei *crossbenchers* indipendenti; non è più prevista invece l'assegnazione di fondi al secondo maggior partito di opposizione. Nel 2012-2013 al Partito laburista, è stato assegnato un finanziamento di 540,898 sterline; ai *crossbenchers* 69,477 sterline¹²⁸.

¹²⁷ Sinn Féin ha avuto diritto nel 2012-2013 a un finanziamento generale di 105,850 sterline (più 3,029.34 per le spese di viaggio).

¹²⁸ Sul finanziamento dei partiti di opposizione nel Parlamento scozzese, previsto dallo *Scotland Act 1998*: <<http://www.scottish.parliament.uk/msps/58477.aspx>>.

4.3. Le norme sul finanziamento privato

Le norme sul finanziamento privato sono contenute nel *Political Parties, Elections and Referendums Act* (l'Atto del 2000, noto con l'acronimo Ppera). Bisogna subito notare che si tratta di un atto legislativo di 163 articoli, per la maggior parte fittissimi, e 23 allegati altrettanto densi¹²⁹. La parte prima è quella relativa alla istituzione e alla disciplina delle funzioni generali della *Electoral Commission* (artt. 1-21); la parte seconda è dedicata alla registrazione dei partiti politici (rientra tra i compiti della Commissione mantenere il registro dei partiti politici: artt. 22-40)¹³⁰; la parte terza, artt. 41-49, fissa gli obblighi contabili per i partiti registrati («*accounting requirements for registered parties*»); la parte quarta, artt. 50-71E suddivisi in sei capitoli, regola le donazioni ai partiti («*control of donations to registered parties and their members etc.*»), cui segue una parte aggiunta con le modifiche del 2006, parte 4A, artt. 71F-71Z4, intitolata «*regulations of loans and related transactions*» (la formulazione precedente, riferita a «*any money lent to the party otherwise than on commercial terms*», aveva consentito l'aggiramento degli obblighi di trasparenza previsti per le donazioni); la parte quinta, artt. 72-84, regola le spese elettorali dei partiti («*control of campaign expenditure*»); la parte sesta, artt. 85-100, disciplina l'attività elettorale di soggetti terzi («*controls relating to third party national election campaigns*»); la parte settima, artt. 101-129, regola donazioni e spese in occasione di campagne referendarie; la parte ottava, artt. 130-138, disciplina i controlli sulle donazioni e sulle spese per le campagne elettorali dei candidati (recante modifiche al *Representation of the People Act 1983*); la parte nona, artt. 139-140A, modificava le norme sulle donazioni politiche delle imprese (v. ora la parte quattordicesima del *Companies Act 2006*, in base alla quale le donazioni ai partiti superiori a 5,000 sterline sono soggette alla preventiva autorizzazione dell'assemblea degli azionisti); la parte

¹²⁹ Il testo in pdf scaricabile dal sito <<http://www.legislation.gov.uk/>> è un documento di 432 pagine.

¹³⁰ Tali disposizioni erano state anticipate dal *Registration of Political Parties Act 1998*, approvato in coincidenza con l'introduzione dei nuovi sistemi elettorali con scrutinio di lista per il Parlamento europeo, per il Parlamento scozzese e per l'Assemblea nazionale gallese.

decima, artt. 141-163, contiene disposizioni «miscellanee», fra cui le norme sanzionatorie.

In sintesi, il sistema britannico si fonda sulla limitazione delle spese elettorali dei singoli candidati e dei partiti politici, unitamente ad obblighi di trasparenza attraverso la rendicontazione delle donazioni ricevute e delle spese elettorali sostenute. Bisogna distinguere tra «campaign expenditure», «controlled expenditure» e «election expenditure»: le tre espressioni riguardano rispettivamente i partiti politici, i «third parties» (o «non-party campaigners») e i candidati.

La legge del 2000 regola le donazioni che i partiti e i soggetti individuati dalla legge come «regulated donees» – «“Regulated donee” means—(a) a member of a registered party; (b) a members association; or (c) the holder of a relevant elective office, whether or not he is a member of a registered party» – possono ricevere da quelli che la legge individua come «permissible donors»¹³¹. La definizione di «donazioni» ai fini della legge si ritrova nell’art. 50¹³². Le donazioni superiori a 500 sterline devono provenire da donatori ammissibili (prima delle modifiche del 2009 la soglia delle «permissible donations» era fissata a 200 sterline). Nell’eventualità in cui si riceva una donazione da un donatore che non rientra nella categoria dei «donatori consentiti», il partito politico deve restituirla entro trenta giorni oppure, nel caso in cui il donatore non possa essere identificato, consegnare la somma ricevuta alla Commissione elettorale (v. artt. 56-57).

Le donazioni ricevute devono essere comunicate alla Commissione elettorale ogni tre mesi (v. art. 62: «quarterly donation reports» gennaio-marzo, aprile-giugno, luglio-settembre, ottobre-dicembre, presentati entro 30 giorni dalla fine di ciascun

¹³¹ In base all’art. 54, «permissible donors» sono: *a*) «an individual registered in an electoral register»; *b*) «a company registered under the Companies Act 2006»; «a company incorporated within the United Kingdom or another member State, which carries on business in the United Kingdom»; *c*) «a registered party»; *d*) «a trade union»; *e*) «a building society»; *f*) «a limited liability partnership»; *g*) «a friendly society»; *h*) «any unincorporated association of two or more persons which does not fall within any of the preceding paragraphs but which carries on business or other activities wholly or mainly in the United Kingdom and whose main office is there».

¹³² Per «donazioni» si intende: *a*) «any gift to the party of money or other property»; *b*) «any sponsorship provided in relation to the party»; *c*) «any subscription or other fee paid for affiliation to, or membership of, the party»; *d*) «any money spent (otherwise than by or on behalf of the party) in paying any expenses incurred directly or indirectly by the party»; *e*) «the provision otherwise than on commercial terms of any property, services or facilities for the use or benefit of the party (including the services of any person)».

trimestre) ovvero ogni settimana nel corso della campagna elettorale (v. art. 63: «weekly donation reports during general election periods», presentati entro la settimana successiva). Le donazioni devono essere notificate alla Commissione ex art. 62 qualora i versamenti effettuati superino £7,500 (singola donazione o più donazioni dalla stessa fonte nel loro ammontare complessivo nel corso dell'anno), se destinati alla «central organization of the party», ovvero £1,500, se destinati a una «accounting unit» del partito (prima delle modifiche del 2009 la soglia delle «reportable donations» era fissata a £5,000 e £1,000). [* Accounting unit: A constituent or affiliated organisation that is responsible for its own financial affairs separately from those of a political party's central organisation]. La Commissione tiene il «register of recordable donations» (art. 69). Un trattamento analogo a quello delle donazioni è riservato dalla legge, dopo le modifiche del 2006, a quelle che la legge definisce «transazioni regolate» («loans» e «credit facilities»), di valore superiore a £7,500 (art. 71F). La Commissione tiene il «register of recordable transactions» (art. 71V). Sul sito della Commissione elettorale sono riportate le donazioni ricevute dai singoli partiti durante ciascun trimestre dell'anno; la pagina più recente fornisce i dati relativi all'ultimo trimestre, includendovi altresì i dati cumulativi per l'intero anno¹³³.

La disciplina delle campagne elettorali, riferita ai singoli candidati, è contenuta nel *Representation of the People Act* del 1983, come modificato dall'Atto del 2000 e, da ultimo, dal *Political Parties and Elections Act* del 2009. Si tratta della parte seconda, della quale richiamiamo in particolare le disposizioni sulla nomina dell'«agente elettorale» di ciascun candidato (artt. 67-71), sulle donazioni ai candidati (art. 71A: la soglia per le donazioni da «permissible donors» è 50 sterline), sulle spese elettorali (artt. 72-90D; in particolare l'art. 76 che fissa i limiti di spesa dei candidati al Parlamento), sulla pubblicità elettorale (artt. 91-94, con la possibilità per i candidati di usufruire di servizi postali gratuiti per la propaganda elettorale), sulle riunioni elettorali (artt. 95-98, con la possibilità per i candidati di usufruire dell'uso gratuito di edifici pubblici nel corso della campagna elettorale).

¹³³ Si vedano le pagine nel sito web della Commissione elettorale, nella sezione <<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance>>. Per dare un'idea, nel 2012 il Partito conservatore ha ricevuto £13,801,182 (da 707 donatori); il Partito laburista ha ricevuto £12,036,055 da 661 donatori; i Liberaldemocratici hanno ricevuto £2,481,707 (da 479 donatori).

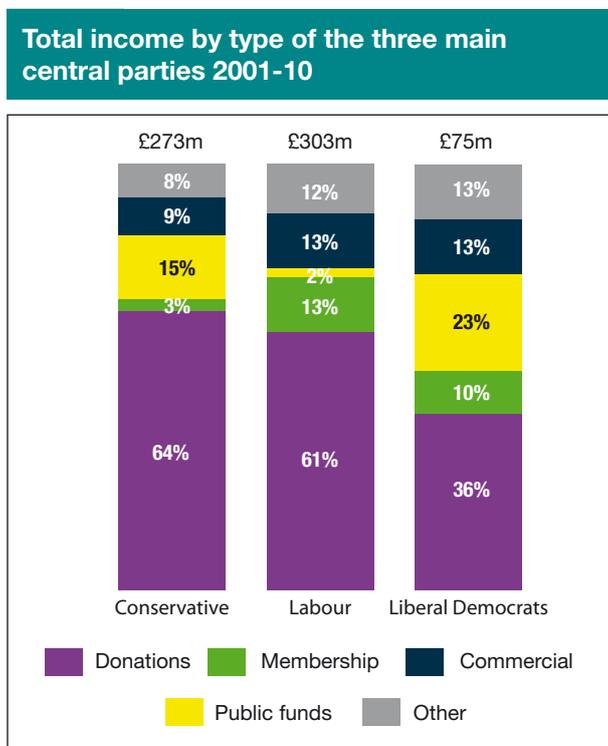
I limiti di spesa, come da ultimo aggiornati nel 2005¹³⁴, risultano pari a 7.150 sterline, a cui devono essere aggiunti 0,7 o 0,5 pences per ciascun elettore del collegio a seconda che si tratti di un collegio situato in una zona urbana (*borough/burgh constituency*) o di un collegio in una zona rurale (*county constituency*). Il *Political Parties and Elections Act 2009* ha introdotto un nuovo limite di spesa, il cosiddetto *pre-candidacy expenditure limit*, applicato per la prima volta in occasione delle elezioni del 2010 (art. 76ZA). Si applicano quindi due diversi limiti di spesa, un limite per il periodo della campagna elettorale «breve» (cioè dal momento dello scioglimento del Parlamento alla data delle elezioni) e un limite per il periodo che precede la campagna elettorale (cosiddetta campagna «lunga»). Quest'ultimo si applica solo dal momento in cui siano trascorsi quattro anni e sette mesi dall'inizio della legislatura, cioè negli ultimi cinque mesi della legislatura, e varia a seconda del momento in cui interviene lo scioglimento. Se lo scioglimento avviene alla scadenza naturale (60° mese), il limite di spesa è pari a £25,000 più 7 pences per ogni elettore in un collegio urbano ovvero 5 pences in un collegio rurale; se lo scioglimento avviene fra il 59° e il 56° mese, il suddetto limite è ridotto nella misura rispettivamente del 90%, dell'80%, del 70% e del 60%. Nel caso delle ultime elezioni parlamentari, il Parlamento venne sciolto il 12 aprile 2010, una volta entrati nel 60° mese della legislatura, e le elezioni si tennero il 6 maggio (se fosse stato sciolto, ad esempio, fra l'11 marzo e il 10 aprile, sarebbe stato applicato un limite di spesa ridotto, pari al 90% del tetto massimo; se fosse stato sciolto fra il 1° gennaio, inizio del periodo della «lunga campagna», e il 10 gennaio, il limite sarebbe stato pari al 60%)¹³⁵.

Il Ppera ha introdotto limiti anche alle spese elettorali dei partiti (art. 79 Rpa): esso si applica nel periodo di 365 giorni che precede le elezioni ed è pari a £30,000 moltiplicato per il numero di collegi nei quali il partito ha presentato propri candidati. Un partito presente in tutti i 650 collegi della Camera dei Comuni può spendere fino a

¹³⁴ *The Representation of the People (Variation of Limits of Candidates' Election Expenses) Order 2005*, adottato in base all'art. 76A del Rpa.

¹³⁵ Sullo scioglimento del Parlamento dopo la riforma del 2011, v. Oonagh Gay, *Fixed-term Parliaments Act 2011*, House of Commons Library, 3 novembre 2011.

£19,5 milioni¹³⁶. Non vanno confusi con i partiti politici altri soggetti denominati «third parties», per i quali si applicano limiti specifici.



4.4. I controlli

La Commissione elettorale (*Electoral Commission*) è, come viene presentata nel suo sito web, *the regulator of UK party and election finance*. Il modello delle commissioni elettorali indipendenti caratterizza, anche se in modi diversi, l'esperienza dei paesi anglosassoni. Pur non avendo un ruolo diretto nell'amministrazione delle elezioni, la cui gestione nel Regno Unito è affidata agli organi di governo locale, alla Commissione sono attribuite numerosi funzioni attinenti ad ogni aspetto e questione riguardante lo svolgimento delle elezioni. L'elenco delle «general functions» della Commissione si trova negli artt. 5-13 del Ppera, alle quali si aggiungono le funzioni

¹³⁶ Le spese elettorali dei partiti sono state nel 2005 pari a £41,729,403; nel 2010 £31,193,143.

specifiche, riguardanti il controllo dell'attività finanziaria dei partiti, che sono la ragione costitutiva della Commissione¹³⁷.

La Commissione si compone di nove membri, compreso il presidente (nomina regia sulla base di una mozione approvata dalla Camera dei Comuni su proposta dello Speaker), per un periodo non superiore a dieci anni (rinnovabili). Non possono essere nominati: chi fa parte di un partito politico o chi, nei precedenti cinque anni, abbia rivestito incarichi o impieghi di partito, o abbia ricoperto cariche elettive, o abbia effettuato donazioni o prestiti a favore di partiti. Una novità introdotta nel 2009, oltre alla riduzione dell'obbligatorio periodo di astensione dall'attività politica da dieci a cinque anni, è la nomina partitica di quattro dei nove commissari (uno per partito).

Alla Commissione i partiti trasmettono il rendiconto delle spese sostenute durante la campagna elettorale (con tutte le fatture o ricevute di pagamento), entro tre mesi dalle elezioni se i partiti hanno sostenuto spese inferiori a 250.000 sterline; per i partiti che hanno speso più di 250.000 sterline il rapporto è richiesto entro sei mesi dalle elezioni e deve inoltre includere una dichiarazione di un revisore indipendente (art. 81: «auditor's report on return»).

L'art. 81 del *Representation of the People Act 1983* prevede la presentazione da parte dell'agente elettorale di ogni candidato del consuntivo delle spese elettorali, entro 35 giorni dalla proclamazione dei risultati all'autorità elettorale locale (*returning officer*), contenente anche la dichiarazione di tutte le donazioni superiori a 50 sterline e l'importo totale delle donazioni al di sotto di 50 sterline»

Tutti i partiti registrati devono presentare l'«annual statements of account» (art. 42 Ppera) dei partiti, che viene pubblicato nel sito della Commissione, con scadenze diverse per i partiti il cui bilancio sia inferiore ovvero superiore a £250,000 e con obbligo di certificazione esterna per questi ultimi (presentano il rendiconto alla

¹³⁷ Le funzioni sono così riassunte nell'opuscolo informativo della Commissione: «register political parties; make sure people understand and follow the rules on party and election finance; publish details of where parties and candidates get money from and how they spend it; set the standards for electoral registration and running elections and report on how well this is done; make sure people understand it is important to register to vote, and know how to vote; run any referendums held in accordance with the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000»

Commissione anche le singole articolazioni del partito, o «accounting units, sopra £25,000)¹³⁸.

5. Il finanziamento dei «partiti politici a livello europeo»: la disciplina dell'Unione europea

In questo paragrafo viene sinteticamente esaminata la normativa dell'Unione europea sul finanziamento dei «partiti politici a livello europeo» (secondo la locuzione utilizzata dai trattati, o più semplicemente partiti politici europei o europartiti). Il riconoscimento dell'esistenza e del ruolo dei partiti politici europei avvenne per la prima volta con il Trattato di Maastricht del 1992, «riecheggiando» disposizioni di testi costituzionali degli stati membri¹³⁹. Esso introdusse la seguente disposizione al trattato istitutivo della Comunità europea (art. 139 A, poi divenuto art. 191 Tce, dopo il Trattato di Amsterdam del 1997): «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione». Successivamente, l'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, oltre a garantire il diritto di ogni persona «alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico» (comma 1), riaffermò che «i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione» (comma 2). Il Trattato di Nizza (firmato nel 2001 ed entrato in vigore nel 2003) aggiunse un secondo comma all'art. 191 Tce, in base al quale: «Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento». Al Trattato di Nizza venne allegata una dichiarazione relativa all'art. 191 Tce nella quale si affermava che: 1) tali disposizioni «non implicano alcun trasferimento di competenze alla Comunità europea e lasciano impregiudicata

¹³⁸ Sulle sanzioni si rinvia alla pagina nel sito della Commissione elettorale, <<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/enforcement/sanctions>>.

¹³⁹ Vincenzo Lippolis, *I partiti politici europei*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2002, p. 943.

l'applicazione delle pertinenti norme costituzionali nazionali»; 2) «il finanziamento dei partiti politici a livello europeo tramite il bilancio delle Comunità europee non può essere utilizzato per finanziare direttamente o indirettamente i partiti politici a livello nazionale»; 3) «le disposizioni sul finanziamento dei partiti politici si applicano, su una stessa base, a tutte le forze politiche rappresentate nel Parlamento europeo».

L'articolo del Tce sui partiti politici europei ha subito alcuni ritocchi con il Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009), che sono venuti ad incidere sia sul testo del Tce (ora Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sia sul testo del trattato sull'Unione europea. L'art. 191 Tce è stato infatti spezzato in due tronconi, il primo comma andando a confluire nel Tfe, il secondo restando collocato nel medesimo articolo (ora art. 224 Tfe). L'art. 10 Tfe, dopo aver eliso la frase «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione», prevede una formulazione leggermente diversa che così recita: «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (art. 10 par. 4 Tfe, nel titolo II «disposizioni relative ai principi democratici»)¹⁴⁰. L'art. 224 Tfe è ora così formulato: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 10, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento». Resta ferma la formulazione dell'art. 12 comma 2 della Carta dei diritti fondamentali.

Le norme di attuazione dell'art. 191 Tce, adottate mediante la procedura di codecisione, sono contenute nel regolamento (Ce) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 «relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo», come modificate dal regolamento (Ce) n. 1524/2007 del

¹⁴⁰ Nello stesso articolo si afferma il principio di democrazia rappresentativa alla base del funzionamento dell'Unione, la rappresentanza dei cittadini e degli stati membri nelle istituzioni dell'Unione, il diritto dei cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione.

Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2007¹⁴¹. La normativa si preoccupa innanzitutto di dare una definizione di «partito politico a livello europeo», come necessario presupposto per l'individuazione dei soggetti ai quali sono assicurati i finanziamenti comunitari. Per aversi un partito politico europeo devono essere soddisfatte le seguenti condizioni: *a)* il partito deve avere personalità giuridica nello stato membro in cui ha sede (la maggior parte dei partiti europei hanno sede a Bruxelles e sono associazioni internazionali senza scopo di lucro di diritto belga)¹⁴²; *b)* il partito deve essere rappresentato nel Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o nelle assemblee regionali in almeno un quarto degli stati membri oppure, in alternativa, avere conseguito, sempre in almeno un quarto degli stati membri, almeno il 3% dei voti in ognuno di tali stati in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo (questa condizione equivale alla soglia di accesso al finanziamento); *c)* il partito deve rispettare «nel suo programma e nella sua azione» i principi sui quali è fondata l'Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto» (condizione rispetto alla quale è prevista

¹⁴¹ La versione consolidata del regolamento si trova nella pagina del Parlamento europeo sui partiti politici a livello europeo: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00264f77f5/Sovvenzioni-ai-partiti-politici-e-alle-fondazioni.html>>. È lo stesso regolamento n. 2004/2003 che, all'art. 9 *bis*, prevede la creazione di un'apposita sezione nel sito del Parlamento europeo nella quale è pubblicata: «una relazione annuale recante una tabella degli importi versati a ciascun partito e a ciascuna fondazione politica a livello europeo, per ogni esercizio finanziario per cui sono state erogate sovvenzioni», «la relazione del Parlamento europeo sull'applicazione del presente regolamento e sulle attività finanziate», «le disposizioni di applicazione del presente regolamento». Su queste ultime, v. la decisione dell'ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 29 marzo 2004, e successive modifiche, con allegati il modulo di domanda di sovvenzione e la decisione di concessione di sovvenzione; v. titolo XI del regolamento del Parlamento europeo, artt. 208-210, sulle «competenze relative ai partiti politici a livello europeo».

¹⁴² Proprio tale previsione portò l'Italia, insieme a Danimarca e Austria, a votare contro il regolamento del 2003: v. Claudio Martinelli, *Il finanziamento pubblico dei partiti europei*, in «Quaderni costituzionali», n. 2/2004 p. 416. Si veda il parere espresso dalle commissioni Affari costituzionali e Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati del 17 ottobre 2001 sulla proposta di regolamento relativa allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei, presentata dalla Commissione delle Comunità europee nel febbraio 2001 (ai sensi dell'art. 308 Tce, prima della revisione di Nizza): «appare del tutto inopportuno prevedere, tra i requisiti per ottenere il finanziamento a carico del bilancio comunitario, che il partito politico europeo abbia la personalità giuridica; al riguardo, si rileva che nell'ordinamento italiano i partiti politici non sono configurati come persone giuridiche ma rientrano nella categoria delle associazioni non riconosciute»; così come l'ordinamento italiano «non prevede alcuna forma di registrazione dei partiti o di controllo preventivo o successivo riguardante i requisiti di democraticità interni».

una specifica procedura di controllo¹⁴³; d) il partito deve avere partecipato alle elezioni del Parlamento europeo (o averne espresso l'intenzione).

I soggetti che rispettano le quattro condizioni indicate hanno diritto di accedere a «un finanziamento a carico del bilancio dell'Unione europea». La procedura di finanziamento inizia con una domanda che il partito interessato presenta ogni anno al Parlamento europeo. A tal fine il Parlamento europeo pubblica sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* l'«invito a presentare proposte» per ottenere le sovvenzioni concesse ai partiti politici a livello europeo¹⁴⁴. In altre parole, i partiti europei sono finanziati secondo la stessa procedura dei bandi di finanziamento europei, disciplinati dalle stesse norme sulle «sovvenzioni» del regolamento finanziario dell'Unione europea (il partito è così tenuto a presentare un «programma di lavoro» annuale). Chi presenta la domanda di finanziamento per la prima volta è tenuto a corredarla dei documenti necessari ad attestare il rispetto delle suddette condizioni, unitamente al «programma politico che espone gli obiettivi del partito politico» e a uno statuto che individui «gli organi responsabili della gestione politica e finanziaria, e gli organismi o le persone fisiche che detengono, in ciascuno degli stati membri interessati, il potere di rappresentanza legale». Entro tre mesi il Parlamento europeo decide sulla domanda e autorizza gli stanziamenti delle relative somme. L'ammontare complessivo delle sovvenzioni è determinato nell'ambito della procedura di bilancio annuale. L'ammontare è aumentato di anno in anno: 11.075.000 nel 2010, 17.400.000 euro nel 2011, 18.900.000 euro nel 2012. Ogni anno le somme disponibili sono ripartite tra i partiti aventi diritto: il 15% del totale in parti uguali, l'85% suddiviso tra i partiti rappresentati nel Parlamento europeo proporzionalmente al numero dei loro membri. Comunque, per ciascun partito, i finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione non possono costituire più dell'85% del proprio bilancio.

¹⁴³ La formulazione riflette l'art. 6.1 TUE nel testo pre-Lisbona; v. adesso art. 2 TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

¹⁴⁴ Si veda ad esempio, per l'esercizio finanziario 2013, l'invito pubblicato nella Gazzetta C 177 del 20.6.2012. L'invito indica l'ammontare complessivo del finanziamento (nel 2013: euro 21.794.200).

Spetta al Parlamento europeo verificare se i partiti continuano a soddisfare le condizioni richieste (personalità giuridica, rappresentatività in almeno un quarto degli stati membri). Sull'osservanza dei principi su cui è fondata l'Unione, come si diceva prima, è prevista una procedura speciale: il Parlamento europeo verifica che tale condizione sia soddisfatta con un voto «a maggioranza dei suoi membri», «su richiesta di un quarto dei suoi membri, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici in seno al Parlamento europeo», dovendo previamente sentire «i rappresentanti del partito politico in questione» e richiedendo un parere a «un comitato di personalità indipendenti» composto da tre membri designati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Al finanziamento sono collegati alcuni obblighi. Il partito che ottiene il finanziamento è tenuto: *a)* a «pubblicare annualmente le proprie entrate e uscite e una dichiarazione relativa all'attivo e al passivo»; *b)* a dichiarare le proprie fonti di finanziamento, «fornendo un elenco dei donatori e delle donazioni ricevute da ciascun donatore, ad eccezione di quelle che non superano 500 euro all'anno e per donatore». Inoltre, sono previsti alcuni divieti. Il partito non può accettare: *a)* donazioni anonime; *b)* donazioni provenienti dai bilanci dei gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo¹⁴⁵; *c)* donazioni provenienti da imprese caratterizzate da rilevanti partecipazioni statali; *d)* donazioni che superano 12.000 euro all'anno e per donatore, provenienti da qualsiasi persona fisica o giuridica (salvo che si tratti di contributi provenienti da partiti politici nazionali che siano membri del partito europeo o da persone fisiche che siano membri di un partito europeo, i quali non possono comunque superare il 40% del bilancio annuale); *e)* donazioni provenienti da autorità pubbliche di un paese terzo. Si tratta di limitazioni che sono comuni a quelle delle legislazioni nazionali sul finanziamento dei partiti.

Importante è la distinzione tra finanziamenti per i partiti a livello europeo e finanziamenti per i partiti nazionali: il regolamento vieta che i finanziamenti di cui godono i primi possano essere utilizzati per finanziare, direttamente o indirettamente, i

¹⁴⁵ Ciò avveniva in passato e venne stigmatizzato da una relazione della Corte dei conti europea del 2000 (*Special Report No 13/2000 on the expenditure of the European Parliament's political groups*: « the Court considers that aid for the financing of European political parties, as for other similar groupings, cannot be taken from appropriations which are intended for the activities of the groups»)

secondi. Gli stanziamenti provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea «possono essere utilizzati soltanto per coprire le spese direttamente collegate agli obiettivi indicati nel programma politico». Oltre alle spese amministrative, per assistenza tecnica, riunioni, ricerca, eventi transfrontalieri, studi, informazione e pubblicazioni, il regolamento prevede la possibilità per i partiti europei di utilizzare gli stanziamenti per finanziare le loro attività strumentali alle campagne elettorali per il Parlamento europeo, fermo restando il divieto di «finanziamento diretto o indiretto dei partiti politici o dei candidati nazionali». È vietato inoltre utilizzare gli stanziamenti per finanziare campagne referendarie.

Sui controlli, il regolamento rinvia alle modalità di esecuzione previste dal regolamento finanziario dell'Unione europea, prevedendo inoltre una certificazione da parte di un organismo di revisione esterno e indipendente. Altre disposizioni del regolamento, di cui qui non ci occupiamo, riguardano le «fondazioni politiche a livello europeo», affiliate a un partito politico europeo, anch'esse beneficiarie di finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione europea.

I partiti europei beneficiari del finanziamento erano nel 2012 tredici: il Partito popolare europeo, il Partito socialista europeo, il Partito dell'alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa, la Federazione europea dei partiti verdi, il Partito della sinistra europea, l'Alleanza libera europea, il Partito democratico europeo, tutti questi dal 2004; l'Alleanza per l'Europa delle nazioni fino al 2009, alla quale è subentrata l'Alleanza dei conservatori e riformisti europei; dal 2006, EU Democrats; nel 2010 è stato finanziato per la prima volta il Movimento politico cristiano d'Europa; nel 2011 l'Alleanza europea per la libertà; nel 2012 l'Alleanza europea dei movimenti nazionali e il Movimento per una Europa della libertà e della democrazia.

I partiti politici europei, così come sono attualmente, «rappresentano soltanto organizzazioni ombrello dei partiti nazionali e non sono direttamente in contatto con l'elettorato degli Stati membri» Lo osservava il Parlamento europeo nella risoluzione sull'applicazione del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo approvato il 6 aprile 2011¹⁴⁶. Essi «sono diventati nondimeno

¹⁴⁶ La risoluzione è pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* C 296E del 2 ottobre 2012.

soggetti imprescindibili della vita politica dell'Unione europea, in particolare in quanto modulano ed esprimono le posizioni delle varie "famiglie politiche". In questa risoluzione si sottolinea, fra l'altro, «la necessità che tutti i partiti politici a livello europeo si conformino alle norme più rigorose di democrazia interna», e si chiede che sia riconosciuto «un vero status giuridico dei partiti politici a livello europeo e una personalità giuridica propria, basata direttamente sul diritto dell'Unione europea».

La Commissione ha proposto l'adozione di «uno statuto rinforzato dei partiti politici europei» e ha presentato alla fine del 2012 due proposte di regolamento: la prima sostituisce interamente il regolamento del 2003, la seconda modifica il regolamento finanziario introducendo un titolo specifico sui «contributi ai partiti politici europei»¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Proposta di regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, presentata il 12 settembre 2012, e proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 per quanto concerne il finanziamento dei partiti politici europei.

CAPITOLO 2

La disciplina del finanziamento della politica in Italia: l'evoluzione storico-normativa

[Sommaro: 1. La prima fase della legislazione sul finanziamento dei partiti (1974-1993). - 1.1. La legge 195 del 1974 e l'introduzione del finanziamento pubblico. - 1.2. Finanziamenti illeciti e controlli sui bilanci nella legge del 1974. - 1.3. Le leggi successive e l'aumento dei contributi pubblici. - 1.4. Le modifiche alle norme sui finanziamenti illeciti e sui bilanci dei partiti. - 2. La fase della transizione (1993-1999). - 2.1. Dall'abrogazione referendaria del finanziamento pubblico «ordinario» alla legge 515 del 1993. - 2.2. La riforma delle norme sui contributi pubblici per le spese elettorali. - 2.3. La legge sulla «contribuzione volontaria» ai partiti e il suo fallimento. - 3. La terza fase: la legislazione sui rimborsi elettorali (1999-2012). - 3.1. La disciplina dei rimborsi elettorali nella legge 157 del 1999. - 3.2. La seconda legge sui rimborsi elettorali. - 3.3. Le successive norme «sparse» sui rimborsi elettorali. - 3.4. La riduzione dei rimborsi elettorali prima della riforma del 2012. - 4. Stratificazione normativa, ricostruzione della disciplina vigente, criticità della legislazione sul finanziamento dei partiti]

1. La prima fase della legislazione sul finanziamento dei partiti (1974-1993)

1.1. La legge 195 del 1974 e l'introduzione del finanziamento pubblico

La legge che introdusse in Italia il finanziamento pubblico dei partiti politici fu adottata su iniziativa dell'allora maggioranza di centro-sinistra che sosteneva il quarto governo Rumor. Si parla della proposta firmata dai capigruppo alla Camera della Dc Piccoli, del Psi Mariotti, del Psdi Cariglia, del Pri Reale, presentata il 20 marzo 1974, discussa e approvata dall'assemblea della Camera in due sedute, l'8 e il 9 aprile 1974, poi discussa e approvata dall'assemblea del Senato in una sola seduta il 17 aprile 1974, che la trasformò così in legge in meno di due mesi dalla sua presentazione¹⁴⁸. La sua

¹⁴⁸ A.C. 2860 e A.S. 1610. La proposta Piccoli venne esaminata insieme a un progetto concorrente a prima firma del deputato socialista Bertoldi (A.C. 39, già presentata nella precedente legislatura e riproposta il 24 maggio 1972). Il Psi era «decisamente favorevole al finanziamento pubblico dei partiti», fin dalla presa di posizione di Nenni nel Congresso del 1961. Tale progetto prevedeva un «contributo statale annuo», un «rimborso forfettario per stipendi, indennità ed oneri previdenziali ed assicurativi per il personale dipendente», un «rimborso delle spese elettorali», e riconosceva la personalità giuridica di diritto privato dei partiti. Nella relazione si chiariva a chiare lettere che il finanziamento pubblico non avrebbe comportato come corollario «l'emanazione di una normativa che disciplini la vita interna dei partiti o introduca controlli sul modo in cui vengono impiegati i contributi dello Stato. Ciò perché va salvaguardata ad ogni costo l'esigenza di indipendenza dei partiti da qualsiasi organo autoritativo dello Stato».

approvazione, che fu voluta da tutte le forze politiche escluso il piccolo Partito liberale (all'epoca 20 deputati e 10 senatori)¹⁴⁹, «costituì, in un certo senso, un punto di approdo storico nel complesso sistema di rapporti che si era stabilito fra i partiti italiani»¹⁵⁰. Una legge «in armonia con il carattere consociativo assunto in quegli anni dalla forma di governo», che «stabilizzava una condizione di privilegio dei partiti rappresentati in Parlamento», nella cui ispirazione di fondo «l'istanza di moralizzazione risultò vistosamente sopraffatta da un intento di autodifesa interno al sistema partitico»¹⁵¹.

L'urgenza della legge 2 maggio 1974, n. 195, testimoniata dal suo iter di approvazione quasi istantaneo, nacque sotto l'impulso di una serie di scandali, in particolare a seguito della grave vicenda delle società petrolifere, con l'emergere di ampie aree di finanziamento occulto da parte di aziende pubbliche e private a partiti e correnti di partito: essa nacque «con la finalità, rivelatasi illusoria, di eliminarle»¹⁵². La legge aveva alle spalle un lungo dibattito sui partiti e sulle «degenerazioni» dei partiti, iniziato fin dall'indomani della Costituzione repubblicana, in ambito politico-culturale più che giuridico-costituzionale. Al 1949 risale la prima denuncia «anti-partitocratica»

¹⁴⁹ I motivi dell'opposizione dei liberali furono condensati nel pamphlet di Salvatore Valitutti e Gian Franco Ciauro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Roma, Bulzoni, 1974.

¹⁵⁰ Stefano Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli editori, 2009, p. 37.

¹⁵¹ Paolo Ridola, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, pp. 26-27. La legge del 1974 vista come strumento di «cristallizzazione», «consolidamento», «stabilizzazione» del sistema partitico è un tema ricorrente nella dottrina dell'epoca: v. la classica voce *Partiti politici* dell'*Enciclopedia del diritto*, scritta da Ridola nel 1982, in particolare pp. 118-119.

¹⁵² Vincenzo Lippolis, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4/2003, p. 927. Il magistrato che fece scoppiare lo «scandalo dei petroli», l'allora pretore di Genova Mario Almerighi, lo ricordava così a distanza di quasi vent'anni: «avevamo scoperto la compravendita delle leggi riguardanti la politica energetica. La tangente era del 5 per cento sui vantaggi derivanti ai petrolieri dall'approvazione di quelle leggi: era dunque direttamente conseguente agli effetti dei vari provvedimenti legislativi e non una tangente su contratti, su forniture. Quel cinque per cento veniva ripartito, in proporzione al rispettivo peso politico, tra tutti i partiti di governo. Le conseguenze di quello scandalo furono: innanzitutto, l'aumento delle pene per i reati di corruzione e agiotaggio (al fine di togliere la competenza su questi reati a noi pretori, i famosi pretori d'assalto, che a quell'epoca eravamo i soli a "dare fastidio" alla pubblica amministrazione); una nuova legge sulle intercettazioni telefoniche che toglieva anch'essa potere ai pretori e prevedeva inoltre l'istituzione delle perizie sulle trascrizioni delle bobine, con un'enorme dilatazione dei tempi processuali; infine, la legge sul finanziamento pubblico ai partiti, inventato proprio per evitare la corruzione. Quest'ultima legge fu una grande speranza di rinnovamento, io stesso la ritenni giusta, come la maggioranza degli italiani che votarono "no" quando i radicali proposero il primo referendum per abrogare quelle norme. Dopo tutto quello che è successo, dopo Tangentopoli, io, come cittadino, mi sento truffato: la legge è servita solo ad aggiungere i soldi dello Stato, cioè i soldi nostri, a quelli reperiti con i vecchi sistemi»; *Il giudice dello scandalo petroli: non ripetiamo certi errori*, di Maria Antonietta Calabrò, *Corriere della Sera*, 1° marzo 1993.

di Giuseppe Maranini¹⁵³. Del 1958 era stato il coraggioso e isolato tentativo di Luigi Sturzo di dar vita a una disciplina giuridica dei partiti per fare luce sui loro bilanci e per limitare le spese elettorali, contro il dilagare di quelle che Sturzo chiamava «fonti impure», non contemplando tuttavia alcun finanziamento a carico dello Stato¹⁵⁴. Quanto a quest'ultimo aspetto, l'inizio del dibattito si fa tradizionalmente risalire alla presa di posizione ufficiale della Dc, il partito di maggioranza relativa, pro-finanziamento pubblico, al convegno di San Pellegrino del 1963, alla quale si contrappose una netta presa di posizione anti-finanziamento pubblico, del Partito comunista¹⁵⁵.

È interessante andare a rileggere alcuni passaggi della relazione alla proposta Piccoli. In essa si affermava che «la contribuzione volontaria delle quote di iscrizione e delle contribuzioni straordinarie... si rivela insufficiente a coprire la lievitazione delle spese e i costi di una organizzazione necessariamente vasta e complessa. Nasce così la tentazione di colmare lo scarto fra spese ed entrate ordinarie attingendo ad *introiti straordinari* che, sebbene alla lunga possano risultare condizionanti, paiono sovente inevitabili per la necessità di trovare all'esterno i mezzi indispensabili alla sopravvivenza delle formazioni politiche». L'obiettivo della legge «consiste nell'assicurare, attraverso una regolare contribuzione pubblica, le condizioni economiche di sopravvivenza dei partiti», così da «non costringere i partiti a varcare la soglia dei ricorso a finanziamenti straordinari per perseguire i propri fini istituzionali» (o «finanziamenti esterni», come li chiamava pudicamente in un altro passaggio, riferendosi a mezzi di finanziamento altrimenti definibili impropri o

¹⁵³ Nella sua opera più matura, la *Storia del potere in Italia* del 1967, Maranini, parlando della «fame di denaro degli apparati partitici», scriveva: «Il costo dei partiti in Italia è enorme, schiacciante, ma incontrollabile, perché il loro finanziamento è in massima parte illegale, indiretto e mascherato, come tutti sanno e come affiora in una quantità di casi giudiziari» (pp. 380-381 e p. 391).

¹⁵⁴ Nella relazione alla sua proposta di legge Sturzo scriveva: «Che i finanziamenti siano dati da stranieri, da industriali italiani, ovvero, ancora peggio, da enti pubblici, senza iscrizione specifica nei registri di entrata e uscita, o derivino da percentuali in affari ben combinati (e non sempre puliti), è il segreto che ne rende sospetta la fonte, anche se non siano state violate le leggi morali e neppure quelle che regolano l'amministrazione pubblica». Il testo del progetto è in Luca Tentoni, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, pubblicato nel sito <<http://dirittoditutti.giuffre.it/>>.

¹⁵⁵ Il convegno democristiano del 1963 era dedicato al tema *Partiti e democrazia nell'attuale esperienza politica*. Si vedano in particolare la relazione di Paolo Emilio Taviani e la relazione di Leopoldo Elia, pubblicata col titolo *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti, ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*.

inconfessabili)¹⁵⁶. Si rifiutava al contempo «la necessità che alla contribuzione pubblica si accompagni la regolamentazione legislativa dei partiti politici». Si prefigurava l'«instaurazione di forme efficaci di controllo», che «deve giungere ad un controllo dell'intero quadro delle entrate dei partiti per asseverare che accanto al finanziamento pubblico non sopravvivano forme scorrette di contribuzioni private idonee a condizionare il gioco politico e a favorire deviazioni e cedimenti nell'azione dei partiti». Ma aggiungendo che «i controlli debbono rispettare la veste privatistica del partito, che deve essere completamente libero di agire sul piano effettuale della realtà politica nei confronti dell'ordinamento giuridico».

Nella relazione del relatore Giovanni Galloni si affermava che, in base all'art. 49 Cost., lo Stato «non può intervenire per disciplinare la organizzazione interna, non può stabilire come il partito deve ordinarsi nel suo interno. Esso invece deve garantire che tutti i partiti abbiano i mezzi necessari per svolgere la loro funzione... Se l'autofinanziamento lecito non è sufficiente, deve allora intervenire in funzione integrativa, ma adeguata, il finanziamento pubblico... Esso è sostitutivo dei finanziamenti illeciti che vengono vietati, ma è integrativo dei finanziamenti privati che sono alla base della natura associativa della organizzazione... La legge in esame non si propone di eliminare le sovvenzioni private, ma lo stato di necessità che costringe i partiti a ricorrervi subordinandosi alle condizioni e ai ricatti dei gruppi di potere. Si tratta di liberare i partiti dalla necessità del finanziamento privato tutte le volte in cui esso è in contraddizione con la funzione costituzionale svolta e gli impone di subordinarsi al potere economico o di farsi strumento di cattiva amministrazione negli enti pubblici». In definitiva, «il finanziamento pubblico non richiede né il loro riconoscimento giuridico, né forme di controllo che limitino dall'interno l'autonomia del partito» (in un passaggio si parlava dell'«impossibilità di dare una definizione

¹⁵⁶ Paolo Ridola, *cit.*, 2000, pp. 23-24, sintetizzando il famoso studio di Roberto Crespi sul finanziamento dei partiti in Italia nella prima fase dell'esperienza repubblicana (pubblicato nel 1971 col titolo *Lo Stato deve pagare i partiti?*), identificava «cinque canali, cui i partiti attingevano il loro fabbisogno finanziario: contributi degli iscritti e dei simpatizzanti; sovvenzioni provenienti da organismi privati esterni (ivi comprese le “provvigioni” su contratti e forniture, pretese dai partiti, allorché essi erano in condizione di influenzare la conduzione delle amministrazioni centrali e locali); distrazioni di pubblico denaro, operate mediante prevaricazioni burocratiche, gestioni fuori bilancio, utilizzazione di “fondi neri” di enti statali e parastatali; redditi di attività affaristiche, industriali e commerciali, controllate dai partiti tramite cooperative, società commerciali ed immobiliari, intermediazioni negli scambi con l'estero; aiuti finanziari dall'estero, sia da parte di governi stranieri che da parte di organizzazioni sindacali o private».

giuridica di partito politico»). «Il dubbio che un finanziamento pubblico comporti sempre un controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione può essere agevolmente superato», perché «in casi determinati, la legge può escludere la Corte dei conti dal controllo sulla gestione finanziaria di taluni enti... Data la natura degli enti finanziati (i partiti) e le forme con cui il finanziamenti avviene (tramite i gruppi parlamentari) sono possibili solo strumenti di controllo pubblico che si risolvono in autocontrollo o in un controllo, forse più efficace, demandato all'opinione pubblica»¹⁵⁷.

Il finanziamento pubblico venne introdotto in una duplice forma. La prima era quella dei contributi «a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere» (previsti dall'art. 1, che ne determinava l'ammontare e individuava i partiti aventi diritto, e dall'art. 2, che li chiamava «contributi per il rimborso delle spese elettorali»¹⁵⁸, e ne disciplinava le modalità di ripartizione ed erogazione), versati direttamente ai partiti politici su domanda dei rispettivi segretari indirizzata al presidente della Camera. La seconda forma di finanziamento pubblico era quella dei contributi annuali (previsti dall'art. 3 che ne determinava entità e criteri di ripartizione), versati per il tramite dei gruppi parlamentari della Camera e del Senato «a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti». Essi erano corrisposti, su domanda dei presidenti dei gruppi, entro il mese di gennaio di ogni anno (a ritroso già a partire dal 1974); ai rispettivi partiti i presidenti dei gruppi erano tenuti a versare una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso¹⁵⁹. I contributi ammontavano complessivamente a una cifra prefissata dalla legge: 15 miliardi di lire quelli «elettorali» e 45 miliardi di lire quelli annuali o «ordinari» (15 miliardi per i gruppi del Senato, 30 miliardi per i gruppi della Camera).

¹⁵⁷ Giovanni Galloni è autore con Domenico Caccamo della voce *Partiti politici* nell'*Enciclopedia Italiana Treccani*, scritta nel 1979, disponibile nel sito <<http://www.treccani.it/enciclopedia/>>, insieme alla voce aggiornata *Partiti politici*, scritta da Gianfranco Pasquino, Vittorio Vidotto e Paola Ridola nel 1994.

¹⁵⁸ La formulazione originaria della proposta Piccoli utilizzava il termine «rimborso» anche all'art. 1, che sparì invece nel testo licenziato dalla commissione Affari costituzionali della Camera.

¹⁵⁹ Nel caso del gruppo misto vi era l'obbligo di ripartire la stessa somma, non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso, proporzionalmente tra i partiti nella cui lista erano stati eletti i componenti del gruppo.

Per accedere ai contributi per le spese elettorali la soglia era aver ottenuto alle elezioni della Camera dei deputati, previa presentazione in più di due terzi delle circoscrizioni, almeno un quoziente circoscrizionale e una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti, cioè la stessa soglia prevista dalla vecchia legge elettorale proporzionale applicata fino alle elezioni del 1992. In alternativa, si poteva accedere ai contributi avendo ottenuto una cifra elettorale nazionale non inferiore al 2 per cento, ma tale clausola sarebbe risultata di fatto inefficace: in tutte le elezioni dal 1976 al 1992 non si è mai verificata l'ipotesi di un partito che si attestasse al 2 per cento dei voti senza conseguire una rappresentanza parlamentare¹⁶⁰. I requisiti previsti dalla legge 195/1974 corrispondevano inoltre a quelli previsti dai regolamenti parlamentari del 1971 per la costituzione dei «gruppi autorizzati» o gruppi in deroga: alla Camera dei deputati quelli con meno di venti iscritti purché il gruppo «rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi» (art. 14 comma 2 del regolamento della Camera, il cui testo non è mai stato modificato). Tali deroghe venivano concesse regolarmente in passato, consentendo così al gruppo in quanto tale di partecipare alla ripartizione del finanziamento pubblico annuale. Gli aventi diritto al contributo erano dunque individuati, per usare le espressioni della relazione Galloni, nei «partiti aventi carattere nazionale» e, inoltre, nei «partiti delle regioni con speciale tutela delle minoranze linguistiche» (per questi bastava un quoziente in quelle regioni).

La ripartizione dei contributi per le spese elettorali avveniva in proporzione ai voti ottenuti nelle elezioni della Camera, salvo una quota del 15 per cento della somma stanziata che veniva ripartita in misura eguale tra tutti i partiti aventi diritto. È

¹⁶⁰ La vecchia legge elettorale proporzionale prevedeva una clausola di sbarramento per la distribuzione dei resti nel collegio unico nazionale (cioè dei seggi non attribuiti nelle singole circoscrizioni), che escludeva appunto i suddetti partiti. Rispetto alle ultime elezioni tenutesi prima dell'approvazione della legge 195, quelle del 1972, si ricorda il caso del Partito socialista di unità proletaria, il quale ottenne 648.763 voti, l'1,94 per cento dei voti, ma nessun quoziente intero. La legge 195 lo avrebbe in teoria tagliato fuori anche dal contributo per le spese elettorali. Nelle elezioni del 1976 Democrazia proletaria con l'1,52 per cento dei voti, il Partito liberale italiano con l'1,31 per cento e il Partito radicale con l'1,07 per cento, tutti al di sopra della soglia di accesso dei 300 mila voti, riuscirono ad avere accesso al collegio unico nazionale grazie alla conquista del quoziente intero in una sola circoscrizione.

interessante notare che, salvo un acconto iniziale (versato entro trenta giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali: l'intera quota del 15 per cento da ripartire in parti uguali e un terzo della somma da ripartire in proporzione ai voti), i contributi venivano erogati, per gli altri due terzi, in «rate annuali per la durata della legislatura». Nella relazione Galloni si riteneva «evidente che in caso di elezioni anticipate le quote residue, che costituiscono un debito dello Stato verso i partiti, dovranno essere versate globalmente con eventuale variazione del relativo capitolo dello stato di previsione del ministero del tesoro».

La ripartizione dei finanziamenti annuali avveniva per il 2 per cento in misura eguale tra tutti i gruppi parlamentari (incluso il misto); per il 23 per cento in misura eguale tra le «rappresentanze parlamentari» dei partiti aventi i requisiti per accedere ai contributi elettorali (cioè i «partiti politici nazionali») e le componenti parlamentari dei gruppi misti appartenenti ai partiti rappresentativi di minoranze linguistiche (queste ultime nella misura di un decimo del contributo spettante ai «partiti nazionali», se composte da due o più membri, ovvero di un trentesimo se composte di un solo membro)¹⁶¹; per il 75 per cento in misura proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari.

Le altre disposizioni sui contributi pubblici erano: l'art. 4 (eventuali contestazioni sulle quali decidevano gli uffici di presidenza delle Camere, da taluni interpretato come una forma di autodichia, ma la giurisprudenza di cassazione non ha poi aderito a tale interpretazione), l'art. 5 (obbligo di indicare negli statuti e nei regolamenti dei partiti politici e dei gruppi parlamentari i «soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione»), l'art. 6 (non cedibilità delle somme esigibili a titolo di contributi pubblici e non tassabilità dei contributi stessi).

¹⁶¹ Si prevedeva inoltre l'attribuzione di un decimo dei contributi spettanti ai «partiti nazionali» a ciascun gruppo parlamentare diverso dal gruppo misto «che non rappresenti un partito politico organizzato che abbia partecipato alle elezioni politiche con proprio contrassegno»: è stato il caso del gruppo della Sinistra indipendente, formato da eletti nelle liste del Pci, dalla VIII alla X legislatura; è stato il caso, nell'ultimo anno della X legislatura, del gruppo della Rifondazione comunista, costituito dagli eletti del Pci che non avevano aderito al nuovo Partito democratico della sinistra.

I due schemi che seguono, tratti dalla *Gazzetta Ufficiale*, mostrano la ripartizione del finanziamento pubblico annuale, per i gruppi della Camera e per i gruppi del Senato, nel primo anno di vigenza della legge¹⁶².

PIANO DI RIPARTIZIONE DEI CONTRIBUTI DA ASSEGNARE AI PARTITI POLITICI
AI SENSI DELLA LEGGE 2 MAGGIO 1974, N. 195

Gruppo parlamentare	2 %	23 %	75 %	Totale
D.C. (265)	75.000.000	967.289.720	9.464.285.715	10.506.575.435
P.C.I. (175)	75.000.000	967.289.720	6.250.000.000	7.292.289.720
P.S.I. (61)	75.000.000	967.289.720	2.178.571.430	3.220.861.150
M.S.I.-D.N. (55)	75.000.000	967.289.720	1.964.285.715	3.006.575.435
P.S.D.I. (30)	75.000.000	967.289.720	1.071.428.570	2.113.718.290
P.L.I. (20)	75.000.000	967.289.720	714.285.715	1.756.575.435
P.R.I. (15)	75.000.000	967.289.720	535.714.285	1.578.004.005
Misto (9) di cui:	75.000.000	—	321.428.570	396.428.570
Sudtiroler Volkspartei (3)	—	96.728.970	—	96.728.970
Union valdôtaine progressiste (1)	—	32.242.990	—	32.242.990
	<u>600.000.000</u>	<u>6.900.000.000</u>	<u>22.500.000.000</u>	<u>30.000.000.000</u>

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO DI LIRE 15.000 MILIONI AI GRUPPI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Numero senatori	Gruppo parlamentare	2 % (art. 3, lettera a)	23 % (art. 3, lettera b)	75 % (art. 3, lettera c)	Totale
136	Democrazia cristiana	37.500.000	476.958.525	4.751.552.794	5.266.011.319
82	Partito comunista italiano	37.500.000	476.958.525	2.864.906.832	3.379.365.357
36	Partito socialista italiano	37.500.000	476.958.525	1.257.763.975	1.772.222.500
26	Movimento sociale italiano - Destra nazionale	37.500.000	476.958.525	908.385.093	1.422.843.618
12	Partito socialista democratico italiano	37.500.000	476.958.525	419.254.659	933.713.184
10	Partito liberale italiano	37.500.000	476.958.525	349.378.882	863.837.407
11	Sinistra indipendente	37.500.000	47.695.854	384.316.771	469.512.625
9	Misto	37.500.000	—	314.440.994	351.940.994
322					
	Rappresentanza parlamentare del Partito repubblicano italiano (5, iscritti al gruppo misto)	—	476.958.525	—	476.958.525
	Componente parlamentare della « Sudtiroler Volkspartei » (2, iscritti al gruppo misto)	—	47.695.854	—	47.695.854
	Componente parlamentare dell'Unione valdostana progressista per l'unità dei movimenti regionalisti (1, iscritto al gruppo misto)	—	15.898.617	—	15.898.617
		<u>300.000.000</u>	<u>3.450.000.000</u>	<u>11.250.000.000</u>	<u>15.000.000.000</u>

¹⁶² Fonte: decreto del presidente della Camera dei deputati 10 luglio 1974 (*G.U. 11-7-1974, n. 181*), decreto del presidente del Senato della Repubblica 10 luglio 1974 (*G.U. 11-7-1974, n. 181*).

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO DI LIRE 15.000 MILIONI AI GRUPPI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Numero senatori	Gruppo parlamentare	2 % (art. 3, lettera a)	23 % (art. 3, lettera b)	75 % (art. 3, lettera c)	Totale
136	Democrazia cristiana	37.500.000	476.958.525	4.751.552.794	5.266.011.319
82	Partito comunista italiano	37.500.000	476.958.525	2.864.906.832	3.379.365.357
36	Partito socialista italiano	37.500.000	476.958.525	1.257.763.975	1.772.222.500
26	Movimento sociale italiano - Destra nazionale	37.500.000	476.958.525	908.385.093	1.422.843.618
12	Partito socialista democratico italiano	37.500.000	476.958.525	419.254.659	933.713.184
10	Partito liberale italiano	37.500.000	476.958.525	349.378.882	863.837.407
11	Sinistra indipendente	37.500.000	47.695.854	384.316.771	469.512.625
9	Misto	37.500.000	—	314.440.994	351.940.994
322					
	Rappresentanza parlamentare del Partito repubblicano italiano (5, iscritti al gruppo misto)	—	476.958.525	—	476.958.525
	Componente parlamentare della «Sudtiroler Volkspartei» (2, iscritti al gruppo misto)	—	47.695.854	—	47.695.854
	Componente parlamentare dell'Unione valdostana progressista per l'unità dei movimenti regionalisti (1, iscritto al gruppo misto)	—	15.898.617	—	15.898.617
		300.000.000	3.450.000.000	11.250.000.000	15.000.000.000

I piani di ripartizione degli anni successivi riflettono la stabilità del sistema partitico. Molto rari erano i passaggi di parlamentari da un gruppo a un altro. Il piano di ripartizione per il 1975, ad esempio, registrava solo il passaggio di un deputato del Psdi al gruppo misto; il piano di ripartizione per il 1976 solo il passaggio di un deputato della Dc al Psdi. Nella VII legislatura, a seguito delle elezioni del 1976, il piano di ripartizione per il 1977 registrava l'ingresso alla Camera del Partito radicale e di Democrazia proletaria e la scissione all'interno del Movimento sociale italiano-Destra nazionale con la formazione della Costituente di destra-Democrazia nazionale (alla Camera i contributi furono ripartiti fra 11 gruppi, compreso il misto, e fra 2 componenti del misto; al Senato fra 8 gruppi e 3 rappresentanze/componenti del misto). Nel piano di ripartizione per il 1978 alla Camera l'unica variazione risultava dall'annullamento dell'elezione di un deputato del Pci, con l'assegnazione di un ulteriore seggio alla Dc. Nel piano di ripartizione per il 1979, ad esempio, il Partito comunista italiano aumentava i contributi grazie a un deputato e a un senatore subentranti a seguito del decesso di un deputato iscritto al gruppo misto e del senatore Lelio Basso, iscritto al gruppo della Sinistra indipendente. Nella VIII legislatura i contributi furono ripartiti alla Camera fra 10 gruppi (Dc, Pci, Psi, Msi-Dn, Psdi, Pr, Pri, Pli, Pdup per il comunismo, misto) e due componenti del gruppo misto (Svp, Uv), al Senato fra 8 gruppi (Dc, Pci,

Psi, Sinistra indipendente, Msi-Dn, Psdi, Pri, misto) e 4 rappresentanze/componenti del misto (Pr, Pli, Svp, Uv), con lievi variazioni fra il 1980 e il 1983. Nella IX legislatura i contributi furono ripartiti alla Camera fra 11 gruppi (Dc, Pci, Psi, Msi-Dn, Pri, Psdi, Sinistra indipendente, Pli, Pr, Democrazia proletaria, misto) e 2 componenti del gruppo misto (Svp e Uv), al Senato fra 9 gruppi (Dc, Pci, Psi, Sinistra indipendente, Msi-Dn, Pri, Psdi, Pli, misto) e 3 rappresentanze/componenti del gruppo misto (Pr, Svp, Uv), con variazioni fra il 1984 e il 1987 di uno o due parlamentari per alcuni partiti. Nella X legislatura, che segnò l'ingresso in Parlamento dei Verdi, i contributi furono ripartiti alla Camera fra 12 gruppi (Dc, Pci, Psi, Msi-Dn, Pri, Sinistra indipendente, Psdi, Verdi, Pr con la denominazione di gruppo federalista europeo, Pli, Dp, misto) e 2 componenti del gruppo (Svp, Uv-Adp-Pri), al Senato fra 9 gruppi (Dc, Pci, Psi, Sinistra indipendente, Msi-Dn, Pri, Psdi, Federalista europeo ecologista, misto) e 5 rappresentanze/componenti del misto (Pli, Dp, Verdi, Svp, Adp), con alcune variazioni legate in particolare al passaggio di deputati dal Psdi al Psi e alla trasformazione fra il 1990 e il 1991 del Pci in Pci-Pds. Sulla XI legislatura si veda lo schema nel paragrafo 2.1¹⁶³.

¹⁶³ Si vedano poi i decreti del presidente della Camera dei deputati: 29 gennaio 1975 (*G.U. 31-1-1975, n. 30*), 29 gennaio 1976 (*G.U. 30-1-1976, n. 27*), 25 gennaio 1977 (*G.U. 27-1-1977, n. 25*), 26 gennaio 1978 (*G.U. 27-1-1978, n. 27*), 24 gennaio 1979 (*G.U. 25-1-1979, n. 25*), 24 gennaio 1980 (*G.U. 25-1-1980, n. 24*), 22 gennaio 1981 (*G.U. 23-1-1981, n. 22*), 26 gennaio 1982 (*G.U. 27-1-1982, n. 25*), 20 gennaio 1983 (*G.U. 21-1-1983, n. 20*), 25 gennaio 1984 (*G.U. 25-1-1984, n. 24*), 24 gennaio 1985 (*G.U. 24-1-1985, n. 20*), decreto del presidente del Senato della Repubblica 24 gennaio 1985 (*G.U. 24-1-1985, n. 20*), 30 gennaio 1986 (*G.U. 31-1-1986, n. 25*), 22 gennaio 1987 (*G.U. 23-1-1987, n. 18*), 21 gennaio 1988 (*G.U. 21-1-1988, n. 16*), 18 gennaio 1989 (*G.U. 18-1-1989, n. 14*), 25 gennaio 1990 (*G.U. 25-1-1990, n. 20*), decreto del presidente del Senato della Repubblica 25 gennaio 1990 (*G.U. 25-1-1990, n. 20*), 24 gennaio 1991 (*G.U. 24-1-1991, n. 20*), 29 gennaio 1992 (*G.U. 30-1-1992, n. 24*), 2 febbraio 1993 (*G.U. 2-2-1993, n. 26*).

Si vedano poi i decreti del presidente del Senato della Repubblica: 30 gennaio 1975 (*G.U. 31-1-1975, n. 30*), 29 gennaio 1976 (*G.U. 30-1-1976, n. 27*), 2 febbraio 1977 (*G.U. 4-2-1977, n. 33*), 26 gennaio 1978 (*G.U. 27-1-1978, n. 27*), 24 gennaio 1979 (*G.U. 25-1-1979, n. 25*), 25 gennaio 1980 (*G.U. 25-1-1980, n. 24*); decreto del presidente della Camera dei deputati 22 gennaio 1981 (*G.U. 23-1-1981, n. 22*), decreto del presidente del Senato della Repubblica 22 gennaio 1981 (*G.U. 23-1-1981, n. 22*), 26 gennaio 1982 (*G.U. 27-1-1982, n. 25*), 20 gennaio 1983 (*G.U. 21-1-1983, n. 20*), 25 gennaio 1984 (*G.U. 25-1-1984, n. 24*), 24 gennaio 1985 (*G.U. 24-1-1985, n. 20*), 30 gennaio 1986 (*G.U. 31-1-1986, n. 25*), 22 gennaio 1987 (*G.U. 23-1-1987, n. 18*), 21 gennaio 1988 (*G.U. 21-1-1988, n. 16*), 18 gennaio 1989 (*G.U. 18-1-1989, n. 14*), 25 gennaio 1990 (*G.U. 25-1-1990, n. 20*), 24 gennaio 1991 (*G.U. 24-1-1991, n. 20*), 29 gennaio 1992 (*G.U. 30-1-1992, n. 24*), 1 febbraio 1993 (*G.U. 2-2-1993, n. 26*).

Lo schema seguente mostra la ripartizione dei contributi elettorali in occasione delle elezioni del 1976¹⁶⁴.

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO AI PARTITI POLITICI A TITOLO DI CONCORSO NELLE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE NEL 1976 PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, AI SENSI DEGLI ARTICOLI 1 E 2 DELLA LEGGE 2 MAGGIO 1974, N. 195.

PARTITI E FORMAZIONI POLITICHE	Voti ottenuti nelle elezioni politiche della Camera dei deputati	15 % del contributo	85 % del contributo	Totale
Democrazia cristiana	14.209.519	250.000.000	4.947.827.597	5.197.827.597
Partito comunista italiano	12.614.650	250.000.000	4.392.486.008	4.642.486.008
Partito socialista italiano	3.540.309	250.000.000	1.232.753.802	1.482.753.802
Movimento sociale italiano - Destra nazionale . .	2.236.141	250.000.000	778.635.797	1.028.635.797
Partito socialista democratico italiano	1.239.492	250.000.000	431.597.490	681.597.490
Partito repubblicano italiano	1.135.546	250.000.000	395.402.957	645.402.957
Democrazia proletaria	557.025	250.000.000	193.958.970	443.958.970
Partito liberale italiano	480.122	250.000.000	167.180.950	417.180.950
Partito radicale	392.419	250.000.000	136.642.315	386.642.315
Sudtiroler Volkspartei	184.375	—	64.200.323	64.200.323
Partito comunista italiano	26.748	—	9.313.791	9.313.791
Partito socialista italiano				
Partito democratico di unità proletaria				
	<u>36.616.346</u>	<u>2.250.000.000</u>	<u>12.750.000.000</u>	<u>15.000.000.000</u>

1.2. Finanziamenti illeciti e controlli sui bilanci nella legge del 1974

La legge del 1974 individuava i finanziamenti vietati ai partiti, sanzionandone penalmente l'eventuale corresponsione e ricezione, e disponeva alcune forme di controllo sui bilanci dei partiti, considerate generalmente troppo superficiali e blande. L'inadeguatezza dei controlli fu una delle maggiori critiche in sede dottrinale, in particolare il fatto che i partiti erano tenuti a presentare annualmente un bilancio consuntivo, ma non un conto patrimoniale.

Per quanto riguarda i limiti ai finanziamenti, si tratta delle disposizioni dell'art. 7 della legge 195/1974 con cui si vietarono, da una parte, «i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica

¹⁶⁴ Fonte: decreto del presidente della Camera dei deputati 14 luglio 1976 (*G.U. 16-7-1976, n. 186*). Si vedano poi: per le elezioni politiche del 1979, decreto 11 agosto 1979 (*G.U. 14-8-1979, n. 223*); per le elezioni politiche del 1983, decreto 11 agosto 1983 (*G.U. 12-8-1983, n. 221*); per le elezioni politiche del 1987, decreto 23 luglio 1987 (*G.U. 24-7-1987, n. 171*); per le elezioni del 1992, decreto 26 maggio 1992 (*G.U. 27-5-1992, n. 123*).

amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari» (comma 1); dall'altra, si vietarono «i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, da parte di società non comprese tra quelle previste nel comma precedente in favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, salvo che tali finanziamenti o contributi siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio e sempre che non siano comunque vietati dalla legge» (comma 2). L'art. 7, dunque, stabiliva a quali soggetti non era consentito finanziare i partiti (apparati amministrativi, enti pubblici, società in mano pubblica: in altre parole, il finanziamento pubblico a carico dello Stato è esclusivo di altre forme di sostegno pubblico, vige cioè il «divieto assoluto di *altri finanziamenti pubblici*»)¹⁶⁵ e a quali soggetti era invece consentito farlo sottostando a determinate condizioni (condizioni di liceità dei finanziamenti erogati da società private, anche se entrambe le disposizioni sono formulate come norme-divieto: «sono vietati i finanziamenti o i contributi...»).

L'art. 3 comma 3 introdusse il reato di finanziamento illecito dei partiti: «chiunque corrisponda o riceve contributi in violazione dei divieti previsti nei commi precedenti, ovvero, trattandosi delle società di cui al secondo comma, senza che sia intervenuta la deliberazione dell'organo societario o senza che il contributo o il finanziamento siano regolarmente iscritti nel bilancio della società stessa, è punito, per ciò solo, con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione della presente legge». Il mancato rispetto di tali divieti comporta la responsabilità penale sia del soggetto finanziatore sia del soggetto beneficiario.

Per quanto riguarda i controlli, l'art. 8 prevedeva: *a)* obbligo per il segretari politici dei partiti che hanno usufruito dei contributi pubblici di pubblicare, entro il 31 gennaio di ogni anno, sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano di diffusione nazionale il bilancio finanziario consuntivo del partito, approvato dall'organo di partito

¹⁶⁵ Sergio Alagna, *Partiti politici (finanziamento dei)*, voce in *Novissimo Digesto italiano*, 1985, pp. 751-752. Sul significato dei termini «finanziamenti», «contributi», «sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati», si veda anche la voce di Giuseppe Spagnolo, *Partiti politici (finanziamenti illeciti)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, pp. 253-254.

competente e sottoscritto dal responsabile amministrativo del partito; il bilancio doveva essere redatto secondo il modello allegato alla legge (modello estremamente sintetico, formato da sole cinque voci di entrata – quote associative annuali, contributi dello Stato, proventi finanziari diversi, entrate diverse, atti di liberalità – e cinque voci di spesa – personale, spese generali, contributi alle sedi e organizzazioni periferiche, spese per attività editoriali, di informazione e di propaganda, spese straordinarie per campagne elettorali –, con il riepilogo dato dalla differenza fra il totale delle entrate e il totale delle spese); *b)* obbligo di specificare nella relazione allegata al bilancio le libere contribuzioni di ammontare superiore a un milione di lire, con l'indicazione nominativa delle persone fisiche o giuridiche eroganti; *c)* la trasmissione di copia del bilancio e dei giornali su cui è avvenuta la pubblicazione al presidente della Camera dei deputati entro il successivo mese di febbraio; *d)* il controllo della «regolarità della redazione del bilancio» esercitato dal presidente della Camera, d'intesa con il presidente del Senato, avvalendosi di revisori ufficiali dei conti designati in riunione congiunta dalle conferenze dei presidenti dei gruppi delle due Camere; *e)* la sospensione del versamento di ogni tipo di contributo pubblico in caso di inottemperanza ai suddetti obblighi o di irregolare redazione del bilancio, fino alla regolarizzazione; *f)* la previsione delle stesse forme di pubblicità per la rettifica del bilancio irregolare.

1.3. Le leggi successive e l'aumento dei contributi pubblici

La legge del 1974 venne sottoposta a referendum abrogativo nel 1978 nel suo testo originario, salvo una piccola correzione intervenuta con la legge 16 gennaio 1978, n. 11 sull'attribuzione del finanziamento pubblico annuale ai partiti rappresentativi di

minoranze linguistiche tutelate dagli statuti delle regioni speciali¹⁶⁶. Il referendum abrogativo della legge 195/1994, promosso dal Partito radicale, venne dichiarato ammissibile con la sentenza n. 16 del 1978¹⁶⁷. La sentenza fu quella in cui la Corte costituzionale, per la prima volta trovandosi a pronunciare su una molteplicità di richieste referendarie, elaborò una serie di limiti ulteriori all'ammissibilità del referendum, «al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma della Costituzione», dai quali si salvarono solo quattro degli otto quesiti presentati dai radicali. Per la bocciatura di tutti i quesiti (tranne quello per l'abolizione della legge sui manicomi), si costituì davanti alla Corte il governo Andreotti, che nella memoria dell'Avvocatura dello Stato sostenne l'inammissibilità anche del quesito abrogativo della legge sul finanziamento pubblico sulla base di una singolare tesi – la richiesta avrebbe riguardato una «legge finanziaria connessa alla legge di bilancio» – che la Corte costituzionale liquidò in poche righe¹⁶⁸.

La consultazione referendaria si tenne l'11 e 12 giugno 1978, e come tutti i referendum svoltisi in Italia fino al 1987, prevalse il no, ma al di là dell'esito negativo i risultati consentirono anche un'altra lettura, meno favorevole nei confronti del sistema

¹⁶⁶ A.S. 991, firmato dai presidenti di tutti i gruppi e approvato dalla commissione Affari costituzionali in sede deliberante il 6 dicembre 1977; A.C. 1933, approvato dalla commissione Affari costituzionali in sede legislativa l'11 gennaio 1978. Come disse il relatore al Senato, si trattava di porre rimedio ad una lacuna della legge 195 rispetto all'ipotesi (verificatasi in concreto nella regione Valle d'Aosta, a seguito dei risultati delle elezioni politiche del 1976) che «una formazione politica regionale potesse conseguire un seggio nelle elezioni per il Senato e nessuno in quelle per la Camera», e quindi essere esclusa dalla ripartizione dei contributi annuali. Il seggio nel collegio uninominale valdostano era stato vinto alla Camera nel 1976 dal candidato del raggruppamento Pci-Psi-Pdup (Unità popolare per cambiare il Paese), mentre al Senato era stato eletto il candidato autonomista del raggruppamento Dc-Rv-Uv-Uvp-Pri. Il criterio di ripartizione di cui all'art. 3 della l. 195/1974 aveva consentito nel piano di ripartizione per il 1977 l'assegnazione dei contributi solo alla componente parlamentare del gruppo misto rappresentata dall'eletto valdostano alla Camera: con la modifica introdotta dalla l. 11/1978 fu possibile assegnare i contributi anche alla componente parlamentare del gruppo misto al Senato rappresentata dall'eletto dell'Union valdôtaine.

¹⁶⁷ Si trattava di un quesito di totale abrogazione: «Volete voi che sia abrogata la legge 2 maggio 1974, n. 195, "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", come modificata, nell'articolo 3, terzo comma, lettera b), dall'articolo unico della legge 16 gennaio 1978, n. 11, "Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"?».

¹⁶⁸ «Le leggi di bilancio cui si riferisce l'art. 75... non vanno infatti confuse con le innumerevoli leggi di spesa, del genere di quella concernente il finanziamento dei partiti politici. E questo stesso atto, d'altra parte, non può neppure esser fatto rientrare fra le leggi finanziarie, intese nel senso più proprio del termine». Dunque, non poteva applicarsi al caso in questione il limite ulteriore di ammissibilità individuato dalla Corte nella sentenza 6/1978, secondo cui «vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75».

dei partiti, evidenziata dal confronto con i risultati dell'altro quesito votato contemporaneamente, quello per l'abolizione della legge Reale sull'ordine pubblico. Su quest'ultimo i sì all'abrogazione furono il 23,5%, i contrari il 76,5%; sul quesito per l'abolizione del legge sul finanziamento pubblico dei partiti i sì furono il 43,6% (13.691.900), i contrari il 56,4% (17.718.478), con una partecipazione dell'81,2%, a fronte dello schieramento compatto di tutti i partiti, ad eccezione di radicali, liberali e demoproletari, a favore del no. Il referendum fu «vinto per un soffio dai fautori della legge, grazie ai voti delle regioni rosse»¹⁶⁹.

Superato lo scoglio referendario, negli anni Ottanta furono approvate nel giro di cinque anni, durante la VIII e la IX legislatura, tre leggi in materia di finanziamento dei partiti che portarono all'aumento dei contributi pubblici, in entrambe le forme istituite dalla legge del 1974. Si cominciò con la legge 8 agosto 1980 n. 422, la quale assegnò *a posteriori* un contributo a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per le prime elezioni del Parlamento europeo, svoltesi il 10 giugno 1979, e un contributo a titolo di concorso nelle spese derivanti dalle elezioni dei consigli regionali a statuto ordinario, svoltesi l'8 e 9 giugno 1980. I due contributi, erogati in un'unica soluzione, erano ciascuno di importo pari a 15 miliardi di lire, ripartiti tra i partiti che avevano ottenuto almeno un rappresentante eletto al Parlamento europeo o un consigliere eletto in una regione (il 20 per cento in misura uguale, l'80 per cento in proporzione ai voti ottenuti)¹⁷⁰.

La legge 18 novembre 1981, n. 659 costituì la più importante riforma della legge del 1974, quella che può essere considerata la seconda legge italiana sul finanziamento pubblico dei partiti, che si affiancò alla legge del 1974, senza sostituirla. Adottando infatti una tecnica di stratificazione delle fonti normative, la legge del 1981

¹⁶⁹ Lo ricordava Augusto Barbera, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, p. 247. Il no vinse in Emilia Romagna con il 73,07%, in Toscana con il 69,48%, in Umbria con il 66,3%, nelle Marche con il 65,5%. Il sì prevalse in cinque regioni: Valle d'Aosta (55,5%), Campania (55,12%), Basilicata (50,3%), Sicilia (54,22%), Sardegna (51,69%).

¹⁷⁰ A.C. 1823, presentato il 26 giugno 1980, a prima firma Vernola (DC) e sottoscritto da tutti i gruppi (Pci, Psi, Msi-Dn, Psdi, Pri, Pr, Pli, Pdup per il comunismo), approvato dalla commissione Affari costituzionali in sede legislativa il 10 luglio 1980; A.S. 1027, approvato dall'assemblea il 31 luglio 1980. Per il piano di ripartizione dei contributi ex l. 422/1980: decreto del presidente della Camera dei deputati 28 agosto 1980 (*G.U. 1-9-1980, n. 239*).

intervenne solo in parte con modifiche e abrogazioni espresse. Essa modificò le somme da erogare a titolo di contributo annuale, la percentuale delle somme che i gruppi parlamentari erano tenuti a versare ai rispettivi partiti, nonché le proporzioni e le modalità con cui erano ripartite le somme a titolo di concorso nelle spese elettorali per il rinnovo delle due Camere, ma in tutti questi casi intervenendo con disposizioni «integrative», che quindi richiedevano la lettura coordinata di due distinti atti legislativi¹⁷¹. Essa abrogò inoltre, come vedremo nel successivo paragrafo, l'art. 8 della legge 195/1974 sui bilanci dei partiti e dettò all'art. 4 una nuova disciplina, che quindi trovava adesso collocazione in un atto legislativo distinto da quello originario, così come le norme sul finanziamento illecito dei partiti, estese dalla legge del 1981 a soggetti e fattispecie ulteriori, il cui riferimento erano ora due articoli di due leggi diverse (l'art. 7 della legge 195/1974 e l'art. 4 della legge 659/1981).

La riforma del 1981 aumentò il finanziamento pubblico annuale portandolo, retroattivamente, a lire 72.630 milioni e, a partire dal 1981, 82.860 milioni (si ridusse anche la quota devoluta dai gruppi ai partiti al 90 per cento); introdusse in modo permanente il contributo a titolo di concorso nelle spese per la elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo (15 miliardi di lire, in favore dei partiti che abbiano ottenuto almeno un rappresentante) e il contributo a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario o speciale (complessivi 20 miliardi di lire, in favore dei partiti che abbiano avuto almeno un candidato eletto e, in caso di elezioni concomitanti, almeno un eletto in una delle regioni: il contributo per ciascuna elezione regionale era determinato in base alla proporzione fra la popolazione del territorio regionale interessato e la popolazione del territorio nazionale); assegnò *a posteriori* un contributo in riferimento alle ultime elezioni svoltesi in ciascuna regione a statuto speciale prima della legge 422/1980 (complessivi 5 miliardi di lire, in favore dei partiti con un candidato eletto in almeno una regione). Per tutti i contributi, compreso quello per le elezioni politiche (che rimase

¹⁷¹ Ad esempio, la legge 659/1981 conteneva la seguente disposizione: «La percentuale di cui al primo e al secondo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è ridotta al novanta per cento». Non stupisce che in molti testi o manuali successivi a tale modifica continuasse ad essere riportata la percentuale originaria del 95%, o, nel caso del contributo per le elezioni delle Camere, la proporzione 15/85 anziché quella modificata del 20/80

fissato in 15 miliardi), si prevedeva la ripartizione per il 20 per cento in misura uguale e per l'80 per cento in proporzione ai voti ottenuti e l'erogazione in un'unica soluzione (eliminando così le «rate annuali per la durata della legislatura», previste in origine per il rinnovo delle Camere).

La legge del 1981, a differenza di quella del 1974, ebbe un iter assai tormentato, rallentato dall'ostruzionismo del gruppo radicale e durato più di un anno e mezzo, risultante dallo stralcio di una disposizione volta all'aumento del finanziamento pubblico annuale prevista nel disegno di legge finanziaria per il 1980¹⁷². Il testo-stralcio rimase poi per diversi mesi all'esame della commissione Affari costituzionali in sede referente e fu infine approvato dal Senato l'11 marzo 1981, contestualmente all'approvazione di quella che poi sarebbe diventata la legge 441/1982 sulla «pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti», il cui iter era stato portato avanti in parallelo. Alla Camera la discussione in assemblea iniziò nel luglio 1981 e si arrivò ad approvarlo il 15 ottobre 1981, dopo che il governo Spadolini aveva deciso di porre per due volte la questione di fiducia, cui seguì l'approvazione definitiva del Senato il 10 novembre 1981¹⁷³.

La legge 8 agosto 1985 n. 413 aumentò il contributo per il rinnovo delle due Camere da 15 miliardi a 30 miliardi di lire. Analogo aumento fu deciso per il contributo per le elezioni europee e fu assegnato un contributo integrativo «a titolo di ulteriore concorso nelle spese elettorali sostenute per le elezioni del Parlamento europeo del 17 giugno 1984», di 15 miliardi di lire. Si aumentò il contributo per le elezioni regionali da 20 miliardi a 40 miliardi di lire, a decorrere dalle elezioni regionali che si erano svolte

¹⁷² V. resoconto stenografico della seduta del Senato n. 103 del 6 marzo 1980, pp. 5567-5599: la disposizione stralciata, anche sull'onda di una nuova vicenda di fondi neri ai partiti (lo «scandalo Italcasse»), prevedeva un aumento del contributo annuale a lire 90.000 milioni.

¹⁷³ Per i lavori preparatori della legge 659/1981, v. A.S. 292-BIS, A.C. 2451, A.S. 292-BIS-B. Per i piani di ripartizione dei contributi annuali per gli anni 1980 e 1981 *ex l.* 659/1981: decreto del presidente della Camera dei deputati 10 dicembre 1981 (*G.U. 14-12-1981, n. 342*) e decreto del presidente del Senato della Repubblica 11 dicembre 1981 (*G.U. 14-12-1981, n. 342*). Per le elezioni regionali speciali: i decreti del presidente della Camera 10 dicembre 1981 (*G.U. 14-12-1981, n. 342*), 11 agosto 1983 (*G.U. 12-8-1983, n. 221*), 11 agosto 1983 (*G.U. 12-8-1983, n. 221*), 25 gennaio 1984 (*G.U. 25-1-1984, n. 24*), 2 agosto 1984 (*G.U. 3-8-1984, n. 213*). Per le elezioni europee: decreto 2 agosto 1984 (*G.U. 3-8-1984, n. 213*). Per le elezioni regionali ordinarie: 2 agosto 1985 (*G.U. 6-8-1985, n. 184*).

nel maggio 1985. Questa legge venne approvata in commissione in sede legislativa sia alla Camera sia al Senato nel giro di una quarantina di giorni¹⁷⁴.

1.4. Le modifiche alle norme sui finanziamenti illeciti e sui bilanci dei partiti

La riforma del 1981 (a sua volta modificata da due leggi successive)¹⁷⁵, oltre all'aggiornamento dell'iniziale importo del finanziamento pubblico ordinario e alle nuove forme di contribuzione elettorale, conteneva importanti disposizioni volte a meglio definire e rafforzare le fattispecie penali di finanziamento illecito dei partiti, gli obblighi di pubblicità del finanziamento privato, gli obblighi relativi alla redazione e pubblicazione dei bilanci consuntivi, i poteri di controllo dei presidenti delle Camere sulla regolarità dei bilanci. Si tratta delle disposizioni contenute nel lunghissimo art. 4 della legge 659/1981.

Per quanto riguarda i bilanci, la nuova disciplina prevedeva: a) pubblicazione del bilancio finanziario consuntivo sul giornale ufficiale di partito e su un quotidiano nazionale entro il 31 marzo di ogni anno, con possibilità di esentare i partiti dall'obbligo di pubblicazione «qualora sia comprovato che la spesa relativa superi il 20 per cento del contributo dello Stato», secondo un modello approvato dal presidente della Camera d'intesa con il presidente del Senato (modello che peraltro introdusse poche voci

¹⁷⁴ A.C. 2945, presentato il 5 giugno 1985, a prima firma Gitti (Dc), sottoscritto dagli altri gruppi di maggioranza (Psi, Pri, Psdi, Pli) e da Pci e Msi-Dn, approvato il 10 luglio 1985; A.S. 1247, approvato con modificazioni il 17 luglio 1985; A.C. 2945-B, approvato il 24 luglio 1985.

Si vedano i successivi piani di ripartizione *ex l.* 413/1985: per le europee, decreto del presidente della Camera dei deputati 26 settembre 1985 (*G.U. 1-10-1985, n. 231*); per le regioni ordinarie, decreto 26 settembre 1985 (*G.U. 1-10-1985, n. 231*); per le regioni speciali, decreto 31 luglio 1986 (*G.U. 2-8-1986, n. 178*), 28 luglio 1988 (*G.U. 30-7-1988, n. 178*), 18 gennaio 1989 (*G.U. 18-1-1989, n. 14*), 27 luglio 1989 (*G.U. 27-7-1989, n. 174*); per le europee, decreto 27 luglio 1989 (*G.U. 27-7-1989, n. 174*); per le regioni ordinarie, decreto 9 ottobre 1990 (*G.U. 12-10-1990, n. 239*); per le regioni speciali, decreto 31 luglio 1991 (*G.U. 1-8-1991, n. 179*), 14 luglio 1993 (*G.U. 15-7-1993, n. 164*), 16 febbraio 1994 (*G.U. 17-2-1994, n. 39*), 30 settembre 1994 (*G.U. 1-10-1994, n. 230*).

¹⁷⁵ Si tratta della già citata legge 413/1985, preceduta dalla legge 22/1982: per i lavori preparatori di quest'ultima, approvata in sede deliberante in entrambi i rami, v. A.S. 1645 e A.C. 3030.

aggiuntive rispetto a quello allegato alla legge 195/1974¹⁷⁶; b) illustrazione analitica nella relazione allegata al bilancio delle proprietà immobiliari, delle partecipazioni del partito a società commerciali, della titolarità di imprese e di redditi comunque derivanti da attività economiche; indicazione nella stessa relazione della ripartizione dei contributi statali tra organi centrali e periferici (secondo le percentuali e i criteri stabiliti dagli organi statutari competenti di ciascun partito: nella legge del 1974 l'indicazione nel bilancio della distribuzione delle risorse fra sede centrale e organizzazioni periferiche era «in facoltà dei partiti»); indicazione delle eventuali libere contribuzioni superiori a cinque milioni, e dei soggetti eroganti, al partito, alle articolazioni politico-organizzative, ai raggruppamenti interni (le *correnti*) e ai gruppi parlamentari (con previsione in caso di inosservanza di una sanzione consistente nella decurtazione del finanziamento pubblico annuale in misura pari al doppio di quella delle contribuzioni libere non dichiarate); c) obbligo di allegare al bilancio una specifica relazione sulle spese sostenute per le campagne elettorali, «da cui risultino analiticamente le spese per pubblicità editoriali e radiotelevisive, per manifesti, stampati e altri materiali di propaganda, per manifestazioni e ogni altra attività connessa con le campagne elettorali»; indicazione nella relazione della ripartizione dei contributi statali percepiti a titolo di concorso nelle spese elettorali tra organi centrali e periferici¹⁷⁷; d) certificazione del bilancio da parte di un collegio composto da tre revisori dei conti iscritti nell'albo professionale da almeno cinque anni e nominati in base alle regole interne di ciascun partito (cosiddetto controllo di primo grado)¹⁷⁸; potere di accesso del

¹⁷⁶ Art. 4 commi 7 e 8 della legge 659/1981 come modificati dalla legge 8 agosto 1985, n. 413. Quest'ultima aggiungeva che tale disposizione «si applica anche nell'ipotesi di pubblicazione del bilancio finanziario consuntivo su un quotidiano a diffusione locale, consentita per i partiti operanti esclusivamente nel relativo ambito territoriale», e fermo restando l'obbligo di pubblicazione del bilancio nella Gazzetta Ufficiale (commi 9 e 10). Il modello per la redazione dei bilanci finanziari consuntivi dei partiti politici venne approvato con decreto del presidente della Camera dei deputati 28 luglio 1982 (*G.U. 4-8-1982, n. 212*), modificato con decreto 31 luglio 1991 (*G.U. 1-8-1991, n. 179*).

¹⁷⁷ Aggiunto dalla legge 413/1985.

¹⁷⁸ Così modificato dalla legge 27 gennaio 1982, n. 22, che ha semplificato la procedura di nomina prevista nel testo originario della legge 659/1981 (nomina del presidente della Camera, d'intesa con quella del Senato, entro una rosa di nove nomi designati dal partito: in tal modo «si sarebbe addossato ai Presidenti delle due Camere un onere assolutamente improprio nella prima fase di controllo che, più correttamente, avrebbe dovuto essere lasciata alla esclusiva responsabilità dei partiti politici dei tecnici di loro fiducia», così il relatore nella seduta della commissione Affari costituzionali del Senato del 16 dicembre 1981.

collegio (anche disgiuntamente, su delega del collegio stesso) ai libri e alle scritture contabili, che devono essere tenuti secondo le norme di una ordinata contabilità, e ai correlativi documenti amministrativo-contabili; obbligo di conservare libri, scritture e documenti per almeno cinque anni dalla data di presentazione del bilancio; e) trasmissione al presidente della Camera entro il 30 aprile della copia del bilancio e della relazione illustrativa, sottoscritti dal responsabile amministrativo, della relazione dei revisori dei conti, da essi sottoscritta, dei giornali ove è avvenuta la pubblicazione¹⁷⁹; f) controllo del presidente della Camera della regolarità della redazione del bilancio e delle relazioni (cosiddetto controllo di secondo grado), avvalendosi di un «comitato tecnico composto da revisori ufficiali dei conti, iscritti nell'albo da almeno cinque anni», nominati all'inizio di ogni legislatura (sempre in riunione congiunta delle conferenze dei capigruppo), con il potere di questo comitato di «richiedere ai responsabili amministrativi dei partiti chiarimenti nonché l'esibizione dei libri, delle scritture e dei documenti», con obbligo del segreto, il quale redige al termine un rapporto; g) restava ferma la sanzione della sospensione fino alla regolarizzazione in caso di inottemperanze agli obblighi o di irregolare redazione del bilancio; h) pubblicazione dei bilanci dei partiti, delle relazioni allegate e del rapporto del comitato tecnico per il controllo di regolarità, e delle rettifiche di bilancio irregolare, in un supplemento speciale della *Gazzetta Ufficiale*.

Le vicende di Tangentopoli avrebbero comprovato «l'inconsistenza, se non l'inutilità del complesso degli adempimenti riguardanti l'approvazione, la pubblicazione, la presentazione ed il controllo dei bilanci dei partiti»¹⁸⁰.

La legge 659/1981 (art. 4 comma 1) estese i divieti già previsti dall'art. 7 della legge 195/1974 ai finanziamenti e contributi in qualsiasi forma o modo erogati, anche indirettamente: a) ai membri del Parlamento nazionale; b) ai membri italiani del Parlamento europeo; c) ai consiglieri regionali, provinciali e comunali; d) ai candidati alle predette cariche; e) ai raggruppamenti interni dei partiti politici; f) a coloro che

¹⁷⁹ La scadenza è stata così modificata dalla legge 413/1985.

¹⁸⁰ Luigi Ciaurro, *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in «Nuovi studi politici», n. 2, 1995, p. 111. Sulla natura e i limiti dell'attività di controllo sui bilanci dei partiti e sulla «incompletezza» dei bilanci stessi, si vedano le considerazioni offerte dal comitato tecnico nei rapporti pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* n. 66 del 1993 e n. 151 del 1994, citati da Ciaurro, pp. 105-107.

rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici¹⁸¹. Per quanto riguarda i contributi erogati a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o di gruppi parlamentari – i destinatari dei suddetti divieti già individuati dalla legge del 1974 – la legge 659/1981 (art. 4 comma 2) ha previsto, in caso di violazione accertata con sentenza passata in giudicato, oltre alla sanzione penale, una sanzione pecuniaria amministrativa consistente nella decurtazione del contributo statale annuale nella misura pari al doppio delle somme illegittimamente percepite.

La legge 659/1981 introdusse poi l'obbligo di «dichiarazione congiunta» e una nuova figura di reato (reato di omessa dichiarazione o di dichiarazione per somme o valori inferiori al vero): nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi ai suddetti soggetti per un importo che nell'anno superi i cinque milioni di lire, sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi, il soggetto che li eroga e il soggetto che li riceve sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento, depositato presso la presidenza della Camera dei deputati ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento (la disposizione non si applica per tutti i finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari); nell'ipotesi di contributi o finanziamenti di provenienza estera l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce; tale obbligo deve essere adempiuto entro tre mesi dalla percezione del contributo o finanziamento. Nel caso di contributi o finanziamenti erogati dallo stesso soggetto, che soltanto nella loro somma annuale superino l'ammontare predetto, l'obbligo deve essere adempiuto entro il mese di marzo dell'anno successivo; chiunque non adempie ai suddetti obblighi ovvero dichiara somme o valori inferiori al vero è punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e

¹⁸¹ Si fa riferimento all'art. 4 comma 1 della legge 659/1981 come modificato dalla legge 27 gennaio 1982, n. 22: il testo originario aveva omissis il livello «nazionale» per le cariche di partito.

con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici (art. 4 commi 3-6)¹⁸².

Siamo di fronte a tre fattispecie incriminatrici: le prime due, risultanti dal combinato disposto dell'art. 7 della l. 195 e dell'art. 4 della l. 659, intese a colpire i finanziamenti vietati in assoluto (quelli che provengono da organi della pubblica amministrazione, da enti pubblici e da società con partecipazione pubblica superiore al 20% o loro controllate: reato di illecito finanziamento pubblico) o vietati in modo condizionato (quelli provenienti da altri soggetti non deliberati dagli organi competenti e non iscritti in bilancio: reato di illecito finanziamento societario); la terza diretta ad assicurare che qualsiasi finanziamento oltre un determinato importo sia comunicato alla presidenza della Camera mediante dichiarazione congiunta o mediante autocertificazione dei candidati (ma questa fattispecie è stata depenalizzata ai sensi dell'art. 32 della legge 689/1981, secondo il quale «non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda»).

Tali fattispecie, dopo essere rimaste per anni sostanzialmente inapplicate, saranno riscoperte con le inchieste di Mani Pulite all'inizio degli anni Novanta (dalla data simbolo del 17 febbraio 1992) e il finanziamento illecito dei partiti, assunto a «reato tipico», diventerà per la magistratura la chiave per scardinare un sistema diffuso e generalizzato di corruzione (di «corruzione ambientale», come si disse allora) nei rapporti tra potere politico-amministrativo e potere economico¹⁸³. La magistratura si

¹⁸² In base all'art. 8 comma 2 della legge 441/1982, tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati hanno «diritto di conoscere, secondo le modalità stabilite dal presidente della Camere dei deputati, le dichiarazioni previste dal terzo comma dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659». Ancora oggi, per prenderne visione occorre recarsi presso il competente servizio della Camera.

¹⁸³ Si possono confrontare le statistiche delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio della XI legislatura (1992-1994) con quelle delle legislature precedenti, pubblicate integralmente nel sito storico della Camera dei deputati, con riferimento alla violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti: da una rapida ricerca, nelle domande di autorizzazione pervenute nella XI legislatura vi si fa riferimento cento volte; nella precedente legislatura sono soltanto due le domande di autorizzazione per violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti. Va tenuto altresì conto dell'ultima amnistia risalente al d.p.r. 12 aprile 1990, n. 75, con efficacia per i reati commessi fino all'ottobre 1989. Sul finanziamento illecito dei partiti sono state scritte due monografie, una pre-Tangentopoli di Giuseppe Spagnolo, *I reati di finanziamento illecito dei partiti politici*, Padova Cedam, 1990, e una post-Tangentopoli di Francesco Forzati, *Il finanziamento illecito ai partiti politici*, Napoli, Jovene, 1998.

incaricò così di rivelare in modo spietato fino a che punto il finanziamento pubblico non avesse affatto «sostituito» i finanziamenti illegali, ma si fosse trasformato in risorsa meramente «aggiuntiva», la «punta di un iceberg», rispetto a ben altre fonti di finanziamento. Quando ancora Tangentopoli non era esplosa, nel gennaio 1992, prima dello scioglimento delle Camere, era stata depositata una nuova richiesta di referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti.

Lo schema seguente mostra la ripartizione dei contributi per le elezioni politiche del 1992, la legislatura che sarà investita in pieno dalla cosiddetta «rivoluzione giudiziaria».

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO DELLO STATO AI PARTITI POLITICI A TITOLO DI CONCORSO NELLE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA DI CUI ALLE ELEZIONI DEL 5 E 6 APRILE 1992, AI SENSI DELLA LEGGE 2 MAGGIO 1974, N. 195, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI.

PARTITI POLITICI	Voti ottenuti	20% del contributo	80% del contributo	Totale
Democrazia Cristiana (DC)	11.637.569	428.571.428	7.457.025.794	7.885.597.222
Partito Democratico della Sinistra (PDS)	6.317.962	428.571.428	4.048.371.753	4.476.943.181
Partito Socialista Italiano (PSI)	5.343.808	428.571.428	3.424.161.361	3.852.732.789
Lega Lombarda	3.395.384	428.571.428	2.175.666.249	2.604.237.677
Rifondazione Comunista	2.198.355	428.571.428	1.408.643.847	1.837.215.275
Movimento Sociale Italiano-Destra Nazionale (MSI-DN)	2.104.927	428.571.428	1.348.777.821	1.777.349.249
Partito Repubblicano Italiano (PRI)	1.723.756	428.571.428	1.104.534.201	1.533.105.629
Partito Liberale Italiano (PLI)	1.121.854	428.571.428	718.852.386	1.147.423.814
Federazione dei Verdi	1.088.074	428.571.428	697.207.115	1.125.778.543
Partito Socialista Democratico Italiano (PSDI)	1.066.672	428.571.428	683.493.318	1.112.064.746
La Rete - Movimento per la Democrazia	730.293	428.571.428	467.951.147	896.522.575
Lista Pannella	486.344	428.571.428	311.635.513	740.206.941
Partito Popolare Sud Tirolese (PPST)	198.431	428.571.428	127.148.987	555.720.415
Lista Valle d'Aosta	41.404	428.571.428	26.530.516	455.101.944
Totale	37.454.833	5.999.999.992	24.000.000.008	30.000.000.000

92A2540

La successiva tabella elenca l'insieme dei contributi pubblici che i partiti hanno ricevuto dal 1974 al 1993 (in lire). L'anno si riferisce alla data dei decreti del presidente della Camera con cui sono stati ripartiti i contributi.

Anno	Finanziamento annuale	Elezioni politiche	Elezioni europee	Elezioni regioni ordinarie	Elezioni regioni speciali
1974	45.000.000.000				
1975	45.000.000.000				
1976	45.000.000.000	15.000.000.000			
1977	45.000.000.000				
1978	45.000.000.000				
1979	45.000.000.000	15.000.000.000			
1980	45.000.000.000		15.000.000.000	15.000.000.000	
1981	110.516.000.000				5.000.000.000
1982	82.886.000.000				
1983	82.886.000.000	15.000.000.000			476.102.000
1984	82.886.000.000		15.000.000.000		872.605.000
1985	82.886.000.000		15.000.000.000	33.832.186.000	
1986	82.886.000.000				3.470.400.000
1987	82.886.000.000	30.000.000.000			
1988	82.886.000.000				952.204.000
1989	82.886.000.000		30.000.000.000		1.745.210.000
1990	82.886.000.000			33.832.186.000	
1991	82.886.000.000				3.470.400.000
1992	82.886.000.000		30.000.000.000		
1993	82.886.000.000				926.000.000

2. La fase della transizione (1993-1999)

2.1. Dall'abrogazione referendaria del finanziamento pubblico «ordinario» alla legge 515 del 1993

Gli schemi che seguono mostrano la ripartizione dei contributi pubblici annuali assegnati nel gennaio 1993. Sarebbe stata questa l'ultima volta in cui veniva assegnato il finanziamento pubblico «ordinario».

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO DI L. 55.257.000.000 DA ASSEGNARE AI GRUPPI PARLAMENTARI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI AI SENSI DELL'ART. 3 DELLA LEGGE 2 MAGGIO 1974, N. 195, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI, PER L'ANNO 1993.

Numero deputati	Gruppo parlamentare	2% (art. 3, lettera a)	23% (art. 3, lettera b)	75% (art. 3, lettera c)	Totale spettante
206	Democratico cristiano	85.010.769	1.047.454.121	13.551.121.430	14.683.586.320
107	Partito democratico della sinistra	85.010.769	1.047.454.121	7.038.689.286	8.171.154.176
92	Partito socialista italiano	85.010.769	1.047.454.121	6.051.957.143	7.184.422.033
55	Lega nord	85.010.769	1.047.454.121	3.618.017.857	4.750.482.747
34	Rifondazione comunista	85.010.769	1.047.454.121	2.236.592.857	3.369.057.747
34	Movimento sociale italiano-Destra nazionale	85.010.769	1.047.454.121	2.236.592.857	3.369.057.747
27	Repubblicano	85.010.769	1.047.454.121	1.776.117.857	2.908.582.747
17	Liberales	85.010.769	1.047.454.121	1.118.296.429	2.250.761.319
16	Verdi (Federazione dei verdi)	85.010.769	1.047.454.121	1.052.514.286	2.184.979.176
16	Partito socialista democratico italiano	85.010.769	1.047.454.121	1.052.514.286	2.184.979.176
12	Movimento per la democrazia: La Rete	85.010.769	1.047.454.121	789.385.714	1.921.850.604
6	Federalista europeo (Lista Pannella)	85.010.769	1.047.454.121	394.692.857	1.527.157.747
8	Misto	85.010.769	—	526.257.143	611.267.912
	Componente parlamentare del PPST (SVP) (3 iscritti al Gruppo misto)	—	104.745.412	—	104.745.412
	Componente parlamentare della lista Valle d'Aosta (1 iscritto al Gruppo Misto)	—	34.915.137	—	34.915.137
630	Totale	1.105.139.997	12.709.110.001	41.442.750.002	55.257.000.000

93A0605

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO DI L. 27.629.000.000 DA ASSEGNARE AI GRUPPI PARLAMENTARI DEL SENATO AI SENSI DELL'ART. 3 DELLA LEGGE 2 MAGGIO 1974, N. 195, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI, PER L'ANNO 1993

Numero senatori	Gruppi, rappresentanze e componenti parlamentari	2% (art. 3, lettera a)	23% (art. 3, lettera b)	75% (art. 3, lettera c)	Totale
112	Democrazia cristiana	55.258.000	570.778.742	7.119.128.835	7.745.165.577
66	Partito democratico della sinistra	55.258.000	570.778.742	4.195.200.920	4.821.237.662
51	Partito socialista italiano	55.258.000	570.778.742	3.241.746.165	3.867.782.907
25	Lega nord	55.258.000	570.778.742	1.589.091.260	2.215.128.002
20	Rifondazione comunista	55.258.000	570.778.742	1.271.273.005	1.897.309.747
16	Movimento sociale italiano-Destra nazionale	55.258.000	570.778.742	1.017.018.405	1.643.055.147
12	Repubblicano	55.258.000	570.778.743	762.763.805	1.388.800.548
7	Verdi-La Rete	55.258.000	—	444.945.550	500.203.550
	Rappresentanza parlamentare della Federazione dei verdi (4 iscritti)	—	570.778.743	—	570.778.743
	Rappresentanza parlamentare del Movimento per la democrazia: La Rete (3 iscritti)	—	570.778.743	—	570.778.743
5	Liberales	55.258.000	570.778.743	317.818.250	943.854.993
12	Misto	55.258.000	—	762.763.805	818.021.805
	Rappresentanza parlamentare del Partito socialista democratico italiano (3, iscritti al gruppo misto)	—	570.778.743	—	570.778.743
	Componente parlamentare della Südtiroler Volkspartei (3, iscritti al gruppo misto)	—	57.077.875	—	57.077.875
	Componente parlamentare della lista Valle d'Aosta (1, iscritto al gruppo misto)	—	19.025.958	—	19.025.958
326	Totali	552.580.000	6.354.670.000	20.721.750.000	27.629.000.000

Con la sentenza n. 30 del 1993 la Corte costituzionale ammise senza problemi il referendum promosso nuovamente dai radicali «diretto alla abrogazione delle norme che prevedono l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti»¹⁸⁴. L'iniziativa differiva perciò da quella del 1978: non concerneva la legge nel suo complesso, ma aveva un oggetto limitato alle sole norme che prevedevano il contributo pubblico annuale di 82.886 milioni. I promotori avevano quindi scelto consapevolmente di non mettere in discussione le norme sui contributi per le spese sostenute in occasione

¹⁸⁴ Si trattava di una iniziativa radicale avviata contemporaneamente alla riproposizione da parte del Comitato Segni del referendum per il sistema maggioritario bocciato dalla Corte costituzionale nel 1991 e ai quesiti promossi dal Comitato Giannini.

delle diverse elezioni (e senza ovviamente toccare nessun altro contenuto della disciplina legislativa del finanziamento dei partiti)¹⁸⁵.

Il referendum per l'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti, il «referendum più amato dagli italiani» come lo chiamò Marco Pannella, tra gli otto quesiti sottoposti al voto popolare il 18 aprile 1993 fu quello che ottenne la più alta percentuale di sì: il 90,3% (31.225.867). Il referendum per il sistema elettorale maggioritario al Senato ottenne l'82,7%¹⁸⁶.

Inutile era stato il tentativo del governo Amato di varare prima della consultazione referendaria un decreto legge (noto come *decreto Conso*), non emanato però dal presidente della Repubblica Scalfaro, che, oltre alla depenalizzazione dei reati di finanziamento illecito dei partiti (cosiddetto colpo di spugna o, secondo altri, la soluzione politica per uscire da Tangentopoli), prevedeva una nuova disciplina del finanziamento dei partiti. Riprendendo un testo approvato in sede referente dalla commissione Affari costituzionali del Senato il 2 marzo 1993, lo schema di decreto sostituiva fra l'altro il finanziamento pubblico ordinario con un meccanismo di destinazione volontaria a favore dei partiti di una quota del 4 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche¹⁸⁷.

Si intervenne invece su questa materia dopo il referendum e l'occasione fu la discussione sulla legge per introdurre una disciplina organica delle campagne elettorali.

¹⁸⁵ Si trattava di una richiesta di abrogazione parziale così formulata: «Volete voi che siano abrogati gli artt. 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195: “Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”, così come modificati e integrati: dalla legge 16 gennaio 1978, n. 11: “Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195”; dall'art. 3, comma 1 (Per l'anno 1980 la somma da erogare a titolo di contributo di cui al primo comma dell'art. 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è fissata in lire 72.630 milioni. Con effetto dal 1° gennaio 1981 la stessa somma è fissata in lire 82.886 milioni annui) e dal comma 6 (La percentuale di cui al primo ed al secondo periodo dell'ultimo comma dell'art. 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è ridotta al 90 per cento) della legge 18 novembre 1981, n. 659: “Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195 sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”?»

¹⁸⁶ Vinse il sì su tutti i referendum, con una partecipazione del 77% e percentuali di favorevoli fra il 55,4% (legge sulla droga) e il 90,1% (ministero delle partecipazioni statali). L'abrogazione delle norme della legge 195/1974 oggetto di referendum venne dichiarata con decreto del presidente della Repubblica 5 giugno 1993, n. 173

¹⁸⁷ Su questa vicenda, v. Carlo Specchia, *Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, al referendum del 18 aprile 1993 e all'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», n. 1, 1994, pp. 133-135. Sul «rifiuto di emanazione» del decreto Conso, motivato col fatto che esso avrebbe di fatto bloccato le operazioni referendarie senza la certezza poi della sua conversione, v. Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo I, Giuffrè 2001, pp. 520-521.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515 costituì l'ultimo tassello del processo di riforma elettorale e uno degli ultimi atti della XI legislatura, la legislatura che aveva prodotto prima le nuove leggi elettorali per comuni e province e poi quelle per il Parlamento¹⁸⁸. Fino ad allora, nell'ordinamento giuridico italiano si rinvenivano due sole disposizioni relative alle spese elettorali, quella già citata contenuta nella legge 659/1981, in base alla quale i partiti erano tenuti ad allegare al bilancio consuntivo una «specifica relazione sulle spese sostenute per le campagne elettorali», e quella contenuta nella legge 441/1982, in base alla quale gli eletti alla Camera e al Senato erano tenuti a depositare, oltre alla dichiarazione patrimoniale e all'ultima dichiarazione dei redditi, «una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula “sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero”».

La legge 515/1993 nacque dallo stralcio di una serie di disposizioni relative alla disciplina delle campagne elettorali inserite inizialmente nel testo unificato dei disegni di legge in materia di riforma del sistema elettorale del Senato, in discussione al Senato nel giugno 1993¹⁸⁹. Essa costituiva «un vero e proprio “sistema elettorale di contorno”»¹⁹⁰. Tralasciamo qui gli aspetti riguardanti la disciplina dell'accesso ai mezzi

¹⁸⁸ La legge 81/1993 sull'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province conteneva tre articoli riguardanti la disciplina delle campagne elettorali comunali e provinciali: art. 28 sull'accesso alla stampa e ai mezzi d'informazione radiotelevisiva, abrogato dalla l. 515/1993; art. 29 sulla propaganda elettorale, poi modificato dalla l. 515/1993 (con rinvio alla l. 212/1956 sulla propaganda a mezzo di manifesti e introduzione del divieto di propaganda elettorale «a mezzo di inserzioni pubblicitarie su quotidiani o periodici, spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissioni pubblicitarie radiotelevisive», tranne alcune eccezioni); art. 30 sulla pubblicità delle spese elettorali (con rinvio agli statuti e regolamenti comunali e provinciali che disciplinano la dichiarazione preventiva e il rendiconto delle spese per la campagna elettorale).

¹⁸⁹ Lo stralcio venne deciso nella seduta del 30 giugno 1993, pp. 4-16, su proposta del relatore Cesare Salvi, e il disegno di legge (A.S. 1281-bis) fu approvato in prima lettura dal Senato il 1° luglio 1993, ma il testo procedette poi separatamente rispetto all'iter delle nuove leggi elettorali, e molto più lentamente, alla Camera (A.C. 2871), che lo approvò l'11 novembre 1993 (rinviandolo al Senato per l'approvazione definitiva il 2 dicembre 1993).

¹⁹⁰ Carlo Fusaro, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 3, 1994, p. 427, secondo il quale «il ritardo nell'affrontare organicamente la materia da parte del legislatore appare soprattutto conseguenza della accentuata e tradizionale ritrosia del ceto politico italiano nei confronti di qualsiasi disciplina volta a introdurre limitazioni alla “sovranità di fatto” del partito politico».

di informazione, della propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva e nelle altre forme, della propaganda istituzionale, dei sondaggi¹⁹¹, per occuparci invece della disposizioni concernenti le spese elettorali dei candidati e dei partiti o movimenti politici, i contributi pubblici per le spese elettorali, le agevolazioni previste a vantaggio di candidati e partiti, il sistema di controllo e le sanzioni in relazione alle spese elettorali¹⁹². I capisaldi di questa disciplina possono essere così riassunti: *a)* la previsione di un limite massimo delle spese elettorali di ciascun candidato¹⁹³; *b)* la previsione di un limite di spesa per ciascun partito, movimento, lista o gruppo di candidati partecipanti alle elezioni¹⁹⁴; *c)* la definizione delle spese relative alle campagne elettorali¹⁹⁵; *d)* l'obbligo per i candidati di raccogliere fondi solo attraverso un «mandatario elettorale»¹⁹⁶; *e)* la fissazione di un tetto alle somme che possono essere versate da un singolo soggetto a vantaggio di un candidato¹⁹⁷; *f)* la modifica dell'art. 4 comma 3 della legge 659/1981, che si applica alle erogazioni anche ai partiti, prevedendo la rivalutazione periodica dell'importo al di sopra del quale incombe l'obbligo di dichiarazione alla presidenza della Camera e la facoltà per i soggetti riceventi di dichiarare i contributi, limitatamente ai soli fondi per la campagna

¹⁹¹ V. artt. da 1 a 6 e art. 8, che saranno in gran parte superati dalla legge 28 febbraio 2000, n. 28.

¹⁹² V. artt. 7, 9-14, 15 commi 5-16, 17-19: tali disposizioni si applicavano in origine solo alle elezioni parlamentari (tranne l'art. 12 sull'obbligo di presentazione del consuntivo delle spese elettorali dei partiti, applicato anche alle elezioni europee, e le agevolazioni di cui agli artt. 17-19, applicate a tutte le elezioni, incluse regionali, provinciali, comunali).

¹⁹³ Art. 7 «Limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati», commi 1 e 2: importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di lire 80 milioni e della cifra ulteriore pari al prodotto di lire 100 lire per ogni cittadino residente nel collegio uninominale ovvero al prodotto di 10 lire per ogni cittadino residente nella circoscrizione per i candidati nelle liste proporzionali (comprese le spese per la propaganda direttamente riferibile a un candidato ancorché sostenute dal partito di appartenenza).

¹⁹⁴ Art. 10 «Limiti alle spese elettorali dei partiti o movimenti»: somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 200 per il numero complessivo degli abitanti della circoscrizione per la Camera e dei collegi per il Senato nei quali il partito si è presentato (escluse alcune tipologie di spesa).

¹⁹⁵ Art. 11 «Tipologia delle spese elettorali», che elenca sinteticamente quali spese possono considerarsi elettorali (alcune calcolate «in misura forfettaria in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate»).

¹⁹⁶ Art. 7 commi 3 e 4 che istituiscono la figura del mandatario, persona fisica scelta dal candidato e responsabile di tutte le operazioni di raccolta dei fondi, che si avvale di un unico conto corrente bancario e postale.

¹⁹⁷ Art. 7 comma 4 ultimo periodo: «I contributi o servizi erogati da ciascuna persona fisica, associazione o persona giuridica non possono superare l'importo o il valore di 20 milioni di lire».

elettorale, «a mezzo di autocertificazione dei candidati», senza la dichiarazione congiunta del finanziatore¹⁹⁸; g) la trasmissione della dichiarazione di cui alla legge 441/1982 («dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale»), oltre che al presidente della camera di appartenenza, al collegio regionale di garanzia elettorale (v. dopo), corredata da un «rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute»¹⁹⁹; h) l'obbligo per i partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati di presentare ai presidenti delle Camere, che poi lo inviano alla Corte dei conti, un «consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento»²⁰⁰; i) le agevolazioni postali per l'invio di materiale elettorale, le agevolazioni fiscali per il materiale tipografico, l'uso di locali comunali²⁰¹.

Il sistema dei controlli istituito dalla legge 515/1993 era un'altra importante novità, in considerazione in particolare degli organi deputati al controllo e titolari del potere sanzionatorio (esclusa comunque qualsiasi sanzione penale). L'art. 13 istituiva il «collegio regionale di garanzia elettorale» presso la corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione, come organo permanente della durata di quattro anni (rinnovabile una sola volta), presieduto dal presidente della corte d'appello o del tribunale e composto di altri sei membri da questi nominati, di cui tre magistrati ordinari e tre iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche. Il collegio di garanzia ha il compito di verificare la regolarità delle dichiarazioni e dei

¹⁹⁸ Art. 7 comma 5: la somma di 5 milioni di lire prevista dalla legge 659/1981 diventò, per effetto della prima rivalutazione, lire 10.175.000.

¹⁹⁹ Art. 7 commi 6 e 7, con obbligo di indicare nominativamente nel rendiconto ogni contributo e servizio ricevuto, se proveniente da persona giuridica, solo di importo o valore superiore ai 10 milioni di lire, se proveniente da persona fisica, e allegando gli estratti dei conti correnti bancari e postali aperti per la campagna elettorale. L'obbligo di trasmissione esteso anche ai candidati non eletti.

²⁰⁰ Art. 12 «Pubblicità e controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati».

²⁰¹ Art. 17: tariffa agevolata di lire 70, per plico di peso non superiore a grammi 70, per un numero massimo di copie pari al totale degli elettori iscritti nel collegio o nella circoscrizione; art. 18: aliquota Iva agevolata del 4 per cento per il materiale tipografico commissionato da partiti e candidati in campagna elettorale; art. 19: obbligo per i comuni in occasione delle elezioni di mettere a disposizione dei partiti presenti nella competizione elettorale locali di proprietà comunale già predisposti per conferenze e dibattiti.

rendiconti presentati dai candidati²⁰². Le eventuali sanzioni amministrative (e anche «costituzionali») sono quelle previste dall'art. 15: mancato deposito della dichiarazione al collegio regionale di garanzia elettorale (sanzione amministrativa pecuniaria da lire cinquanta milioni a lire duecento milioni: comma 5); violazione dei limiti di spesa previsti per i singoli candidati (sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore all'importo eccedente il limite previsto e non superiore al triplo di detto importo: comma 6); «accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal collegio di garanzia elettorale in modo definitivo» (essa «costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto», comma 7: l'ipotesi di decadenza del candidato eletto è espressamente prevista per i casi di mancato deposito della dichiarazione entro il termine di 15 giorni dalla diffida e di superamento dei limiti massimi di spesa per un ammontare pari o superiore al doppio, commi 8 e 9; ai fini della dichiarazione di decadenza il collegio dà comunicazione al presidente della camera di appartenenza dell'accertamento definitivo delle violazioni e la camera «pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento», comma 10); irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali, mancata indicazione nominativa dei soggetti che hanno erogato contributi al candidato, violazione dei limiti massimi per i contributi erogabili al candidato (sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni).

Diverso è il regime dei controlli e delle sanzioni relativi alle spese elettorali dei soggetti collettivi partecipanti alle elezioni: l'art. 12 istituisce un apposito collegio di controllo delle spese elettorali presso la Corte dei conti, formato da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio. Il controllo si effettua sui consuntivi relativi alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento che entro 45 giorni dall'insediamento delle nuove Camere i partiti, movimenti, liste o gruppi devono presentare al presidente della Camera o del Senato, che poi li trasmettono alla Corte dei conti. I controlli devono concludersi entro sei mesi dalla presentazione dei consuntivo alla Corte dei conti (salvo delibera motivata di un termine ulteriore, comunque non

²⁰² Art. 14 «Pubblicità e controllo delle spese elettorali dei candidati»: dichiarazioni e rendiconti sono approvati qualora il collegio non ne contesti la regolarità entro 180 giorni dalla ricezione. Era previsto un organo d'appello presso la Corte di cassazione, il collegio centrale di garanzia elettorale, ma questo è stato abolito dalla legge 672/1996.

superiore a tre mesi) e «devono essere limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse». La Corte dei conti «riferisce direttamente ai presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito»²⁰³. Per quanto riguarda le sanzioni, la legge distingue tra partiti i quali non hanno diritto ai contributi per le spese elettorali e partiti che vi hanno diritto: in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali, per i primi si applica una sanzione amministrativa pecuniaria (da lire cento milioni a lire un miliardo: comma 14), per i secondi i presidenti delle Camere sospendono il versamento del contributo sino al deposito del consuntivo (comma 13); in caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento la sanzione amministrativa pecuniaria è la stessa per tutti i partiti (da lire dieci milioni a lire cento milioni: comma 15); in caso di violazione dei limiti di spesa ai partiti non aventi diritto si applica una sanzione amministrativa pecuniaria (non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite), mentre per i partiti aventi diritto la sanzione, previa comunicazione della Corte dei conti, è comminata dai presidenti delle Camere mediante decurtazione dal contributo spettante di una somma di pari entità (comma 16).

2.3. La riforma delle norme sui contributi pubblici per le spese elettorali

Il legislatore del 1993 colse l'occasione della nuova normativa sulle campagne elettorali per rivedere, alla luce dei riformati sistemi elettorali, anche il meccanismo di assegnazione dei contributi pubblici per le spese elettorali, sopravvissuti al referendum abrogativo, e, soprattutto, l'importo di tali contributi. La legge 515/1993 introdusse così un generoso aumento dei contributi statali per le spese elettorali: era in gioco «la residua

²⁰³ La novità, dunque, come sottolinea Giuseppe Troccoli, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in «Rassegna parlamentare», 1996, pp. 869-870, era la «previsione di una funzione di controllo per quanto attiene alla specifica materia dei consuntivi delle spese dei partiti per le campagne elettorali ad un organo esterno al sistema politico e neutro come la Corte dei conti», che «coesiste con il sistema di controlli, tutti interni al sistema parlamentare» sui bilanci finanziari consuntivi dei partiti che usufruiscono di contributi statali, disciplinato dalla legge 659/1981.

possibilità di sopravvivenza organizzativa di quasi tutte le forze politiche tradizionali (ed anche di alcune di quelle più recenti)»²⁰⁴.

L'art. 9 prevedeva la corresponsione di un «contributo per le spese elettorali» tratto da due distinti fondi (ecco la prima novità: prima il fondo per le elezioni politiche era unico): l'uno «per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica», suddiviso in base alla popolazione fra le venti regioni, l'altro «per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati». Si badi che la legge 515/1993 disciplina il contributo per le spese elettorali *per relationem*, facendo espresso riferimento al «contributo finanziario di cui alla legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni» e richiamandosi così implicitamente al voto referendario che aveva sancito la fine del finanziamento pubblico «ordinario» ma non di quello «elettorale». L'ammontare di ciascuno dei due fondi è determinato con la seguente formula (ecco un'altra novità: non è più una somma stabilita in misura fissa bensì commisurata al numero di abitanti): la metà della somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.600 per il numero degli abitanti della Repubblica quale risulta dall'ultimo censimento generale. Ovvero: lire 800 x abitanti 56.778.031 = lire 45.422.424.000 per ciascuna camera, dai 30 miliardi di lire complessivi per l'elezione delle due Camere in base alla cifra risalente al 1985.

I requisiti per accedere al rimborso venivano adeguati alle nuove leggi elettorali di Senato e Camera. Gli aventi diritto al Senato sono: i gruppi di candidati (formati da almeno tre candidati) *a)* che abbiano ottenuto almeno un eletto nella regione o *b)* che abbiano conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale; partecipano altresì alla ripartizione del fondo *c)* i candidati non

²⁰⁴ Fusaro, *cit.*, 1994, p. 453. Per quanto riguarda l'aumento dei contributi ai partiti per le spese elettorali, il testo approvato in prima lettura al Senato prevedeva l'assegnazione del contributo ai partiti che avessero ottenuto almeno un eletto in una delle due Camere, commisurato sulla base dell'attribuzione di tremila lire per ciascun voto ottenuto nella quota proporzionale della Camera, mentre il testo della commissione Affari costituzionali della Camera prevedeva l'attribuzione ai partiti che avessero ottenuto almeno un eletto in una delle due Camere di una somma pari a lire 1.500 per ciascun voto ottenuto da ciascuna lista proporzionale alla Camera (con soglia nazionale dell'1,5% dei voti per l'accesso al contributo) e a lire 1.500 al Senato (con soglia del 5% dei voti nella regione). V. poi la seduta della Camera del 10 novembre 1993, pp. 20196-20203, che approvò la formulazione poi diventata legge sulla base di un emendamento del governo, con alcuni sub-emendamenti che introdussero il rimborso per i candidati non collegati ad alcun gruppo al Senato, la doppia soglia di accesso alla Camera del 4% e del 3% più un eletto uninominale, un criterio specifico per il rimborso dei partiti rappresentativi di minoranze linguistiche.

collegati ad alcun gruppo che risultino eletti o *d*) che conseguano nel rispettivo collegio uninominale almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi. Gli aventi diritto alla Camera sono: i partiti e movimenti *a*) che abbiano superato la soglia del 4 per cento dei voti validamente espressi nella parte proporzionale (equivalente alla soglia di sbarramento della *legge Mattarella*) ovvero *b*) abbiano conseguito almeno un eletto a loro collegato nei collegi uninominali e abbiano conseguito almeno il 3 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale²⁰⁵. Alla Camera era inoltre previsto un criterio speciale per l'accesso al rimborso da parte dei partiti o movimenti presenti con proprie liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche (per questi non è necessario il verificarsi del requisito percentuale: per il calcolo del rimborso spettante a tali partiti o movimenti si attribuisce a ciascuno di essi, per ogni candidato eletto nei collegi uninominali, una cifra pari al rimborso medio risultante dalla ripartizione secondo il criterio generale). La legge 515/1993 stabiliva un riparto esclusivamente in proporzione ai voti conseguiti, tra i gruppi e i candidati non collegati in ambito regionale al Senato, tra le liste per l'attribuzione dei seggi da assegnare in ragione proporzionale alla Camera (ecco una terza novità: non è più prevista una quota, sia pure limitata, da attribuirsi in misura uguale per tutte le forze politiche).

L'art. 16 comma 3 della legge 515/1993 stabiliva un contributo a titolo di concorso nelle spese per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo in favore dei partiti che abbiano ottenuto almeno un rappresentante: il contributo passando da 30 miliardi (la cifra da ultimo fissata nel 1985) a 45.422.424.000 (moltiplicazione dell'importo di lire 800 per il numero degli abitanti della Repubblica risultante dall'ultimo censimento).

La legge 23 febbraio 1995, n. 43 (*legge Tatarella*, che riformò il sistema elettorale dei consigli delle regioni a statuto ordinario), aumentò a sua volta il contributo per le spese in occasione delle elezioni regionali (il «contributo di cui al secondo comma dell'articolo 1 della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive

²⁰⁵ Ai fini dell'individuazione degli aventi diritto al rimborso i candidati nei collegi uninominali della Camera che risultino collegati con più liste dovevano dichiarare, all'atto della candidatura, a quale delle liste si collegano per il rimborso delle spese elettorali. Alla Camera non vi erano candidature «indipendenti».

modificazioni»²⁰⁶. Esso è determinato nella misura risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.200 per il numero degli abitanti della Repubblica, prevedendo maggiori oneri per 23 miliardi e 800 milioni di lire (da 40 miliardi a 63,8 miliardi, comprensivo anche dei contributi per le elezioni nelle regioni speciali). Il contributo è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione è ripartita proporzionalmente ai voti ottenuti tra le liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata (art. 6). Inoltre, l'art. 5 fissava un tetto alle spese elettorali ed estendeva alle elezioni regionali delle regioni a statuto ordinario tutta una serie di disposizioni della legge 515/1993²⁰⁷.

I due schemi seguente mostrano la ripartizione dei contributi in occasione delle elezioni politiche del 1994 e del 1996 e la nuova conformazione del sistema partitico (mentre per il Senato i piani di ripartizione riflettono le coalizioni in campo, senza tenere conto della successive ripartizioni tra i partiti coalizzati, stabilite autonomamente). Come si vede, la cifra complessiva è la stessa, anche se la legge 515 l'aveva individuata con una formula a titolo transitorio, «in occasione delle prime elezioni politiche che si svolgeranno in applicazione della presente legge»²⁰⁸.

²⁰⁶ Per i lavori preparatori v. A.C. 1969, d'iniziativa del deputato Masi (Patto Segni), presentato il 3 febbraio 1995 e approvato il 20 febbraio 1995, e A.S. 1396, approvato il 23 febbraio 1995.

²⁰⁷ Per la campagna elettorale di ciascun candidato in una lista provinciale: importo massimo dato dalla cifra fissa pari a lire 60 milioni incrementato di una ulteriore cifra pari al prodotto di lire 10 per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Per i candidati nella lista regionale: limite di spesa pari a lire 60 milioni. Per la campagna elettorale di ciascun partito: somma risultante dall'importo di lire 200 moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini residenti nelle circoscrizioni provinciali nelle quali si è presentato con proprie liste. L'applicazione delle seguenti disposizioni della legge 515 era estesa alle elezioni regionali ordinarie: art. 7, commi 3 e 4 (con esclusione dei candidati che spendono meno di 5 milioni di lire avvalendosi unicamente di denaro proprio), 6 e 7; art. 8; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14; art. 15, commi 3, 5, 6-16.

²⁰⁸ Fonte: decreto presidente della Camera dei deputati 2 agosto 1994 (*G.U. 3-8-1994, n. 180*); decreto del presidente della Camera dei deputati 26 giugno 1996 (*G.U. 27-6-1996, n. 149*). Per il Senato: decreti del presidente del Senato della Repubblica 28 luglio 1994 (*G.U. 1-8-1994, n. 178*) e 5 luglio 1996 (*G.U. 6-7-1996, n. 157*).

Per i successivi piani di ripartizione *ex lege* 515/1993: per le europee, decreto del presidente della Camera dei deputati 30 settembre 1994 (*G.U. 1-10-1994, n. 230*); per le regioni ordinarie, decreto 11 luglio 1995 (*G.U. 14-7-1995, n. 163*) e 8 novembre 1995 (*G.U. 9-11-1995, n. 262*); per le regioni speciali, decreti 17 ottobre 1996 (*G.U. 19-10-1996, n. 246*), 30 luglio 1998 (*G.U. 14-9-1998, n. 214*); 30 luglio 1998 (*G.U. 14-9-1998, n. 214*), 11 febbraio 1999 (*G.U. 13-2-1999, n. 36*).

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO STATALE DI L. 45.422.424.800 AI PARTITI E MOVIMENTI POLITICI A TITOLO DI CONCORSO NELLE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (27-28 MARZO 1994) (LEGGE 10 DICEMBRE 1993, N. 515, ART. 9, COMMI 1 E 3).

PARTITI E MOVIMENTI POLITICI	VOTI SISTEMA PROPORZIONALE	E LETTI		CONTRIBUTO SPETTANTE
		Sistema uninominale collegati ai fini del rimborso elettorale	Sistema proporzionale	
<i>Legge 10 dicembre 1993, n. 515, art. 9, comma 3, I periodo</i>				
Forza Italia	8.136.135	105	30	11 152 027 398
Partito democratico della sinistra	7.881.646	88	38	10 803 204.733
Alleanza nazionale	5.214.133	90	23	7.146 901.333
Partito popolare italiano	4.287.172	4	29	5.876 335.583
Lega nord	3.235.248	107	11	4 434 485 703
Rifondazione comunista	2.343.946	27	11	3.212.796.987
Patto di rinascita nazionale - Patto Segni	1.811.814	—	13	2 483.414.959
<i>Legge 10 dicembre 1993, n. 515, art. 9, comma 3, II e III periodo</i> (Rimborso medio per deputato: lire 78.314.526)				
Südtiroler Volkspartei	—	3	—	234.943.578
Vallée d'Aoste	—	1	—	78.314.526
Totale contributo				45.422.424.800

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO STATALE DI L. 45.422.424.800 AI PARTITI E MOVIMENTI POLITICI A TITOLO DI CONCORSO NELLE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (21 APRILE 1996). (Legge 10 dicembre 1993, n. 515, art. 9, commi 1 e 3).

Partiti e movimenti politici	Voti sistema proporzionale	Contributo lire
Partito democratico della sinistra . .	7.894.118	10.224.370.620
Forza Italia	7.712.149	9.988.686.468
Alleanza nazionale	5.870.491	7.603.392.260
Lega nord	3.776.354	4.891.090.162
Rifondazione comunista	3.213.748	4.162.409.357
Popolari-SVP-PRI-UD-Prodi	2.554.072	3.308.004.607
CCD - CDU	2.189.563	2.835.896.753
Lista Dini - Rinnovamento italiano	1.627.380	2.107.763.813
	Eletti sistema uninominale	
	—	
Südtiroler Volkspartei	3	225.608.070
Vallée d'Aoste	1	75.202.690
Totale contributo		45.422.424.800

Grazie a una norma contenuta nel decreto legge sulla *par condicio* adottato dal governo Dini nel marzo 1995 i contributi per le spese elettorali venivano «anticipati, entro cinque giorni dalla presentazione delle liste, per ogni consultazione elettorale in misura pari alla metà di quelli percepiti per la precedente elezione del medesimo organo» (art. 20 del decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83). L'anticipazione fu applicata in occasione delle elezioni regionali ordinarie del 23 aprile 1995. Decaduto il d.l. 83/1995,

l'art. 20 sull'anticipazione del contributo venne riproposto in tutte le successive reiterazioni, fino a definitiva decadenza (dal maggio 1995 al maggio 1996, coprendo quindi anche le elezioni politiche per la XIII legislatura e le elezioni regionali siciliane del 1996)²⁰⁹. Il meccanismo delle anticipazioni richiese una specifica norma transitoria contenuta nel d.l. 83/1995, in base alla quale esse erano «commisurate alla rappresentanza dei partiti politici nella Camera dei deputati e nel Senato della Repubblica al momento dell'entrata in vigore del presente decreto». Non era ovviamente possibile fare riferimento a un criterio «storico», riferito alle precedenti elezioni regionali, superato dagli sconvolgimenti del sistema politico. Lo stesso valeva per le elezioni dell'Assemblea regionale siciliana del giugno 1996, per le quali fu necessaria l'adozione di un apposito decreto legge (d.l. 25 maggio 1996, n. 288, convertito dalla L. 25 luglio 1996, n. 391), che introdusse uno specifico criterio di assegnazione: si sarebbe fatto riferimento ai voti conseguiti ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale nelle elezioni della Camera del 1996 nelle circoscrizioni Sicilia 1 e 2 dai partiti che si presentavano alle elezioni per l'Assemblea regionale. Problemi applicativi si posero inoltre per l'anticipazione dei contributi per le elezioni del Senato dell'aprile 1996: anche in questo caso fu necessaria l'adozione di un apposito decreto legge recante specifiche modalità di assegnazione «ai presidenti dei gruppi parlamentari o ai rappresentanti legali di partiti o movimenti politici da essi indicati... in proporzione ai voti conseguiti nelle precedenti elezioni dai senatori appartenenti a ciascun gruppo» (d.l. 19 marzo 1996, n. 136, decaduto, e d.l. 17 maggio 1996, n. 1996, n. 275, convertito dalla l. 8 luglio 1996, n. 369)²¹⁰.

²⁰⁹ Questa è la catena dei decreti recanti «disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie», dopo la decadenza del d.l. 83/1995: decreto-legge 19 maggio 1995, n. 182; decreto-legge 18 luglio 1995, n. 289 ; decreto-legge 18 settembre 1995, n. 386; decreto-legge 18 novembre 1995, n. 488; decreto-legge 16 gennaio 1996, n. 19; decreto-legge 19 marzo 1996, n. 129; decreto-legge 17 maggio 1996, n. 266.

²¹⁰ Per i piani di ripartizione delle anticipazioni: decreto del presidente della Camera dei deputati 11 aprile 1995 (*G.U. 12-4-1995, n. 86*) per le elezioni regioni ordinarie del 23 aprile 1995 (lire 28.775.659.800); decreto del presidente della Camera dei deputati 19 marzo 1996 (*G.U. 21-3-1996, n. 68*) per le elezioni della Camera del 21 aprile 1996 (lire 22.711.212.400); decreto del presidente del Senato 20 marzo 1996 (*G.U. 21-3-1996, n. 68*) per le elezioni del Senato del 21 aprile 1996 (lire 22.711.212.400); decreto del presidente della Camera dei deputati 30 maggio 1996 (*G.U. 1-6-1996, n. 127*) per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana del 16 giugno 1996 (lire 1.735.200.000).

La legge 25 luglio 1995, n. 309, infine, modificò la legge 515/1993 introducendo l'art. 9-*bis* sul «contributo alle spese elettorali in occasione di elezioni suppletive» nei collegi uninominali della Camera e del Senato, e applicando tali disposizioni retroattivamente «per tutti i casi di elezioni suppletive successive alla tornata elettorale del 27 marzo 1994»²¹¹. Il contributo per le elezioni suppletive era attribuito ai partiti o movimenti politici collegati ai candidati che risultino eletti o che abbiano conseguito nel proprio collegio almeno il 15% dei voti. Il contributo era ripartito tra i partiti in proporzione ai voti conseguiti dai candidati ad essi collegati (previsto l'obbligo di dichiarare il collegamento per il rimborso elettorale per i candidati alle suppletive della Camera, mentre per le suppletive del Senato la dichiarazione di collegamento era facoltativa, con erogazione direttamente ai candidati in caso di mancata dichiarazione, sussistendo i suddetti requisiti). A tal fine veniva istituito, «in occasione di ciascun turno elettorale suppletivo», un fondo pari all'importo di lire 800 per il numero degli abitanti dei collegi interessati alla consultazione (a differenza dei contributi per il rinnovo della Camera e del Senato e di quelli per le europee e per le regionali, la legge prevedeva la rivalutazione di tale importo).

²¹¹ Per i lavori preparatori v. A.S. 1336, presentato da senatori del gruppo di Rifondazione comunista il 31 gennaio 1995 e approvato dalla commissione affari costituzionali in sede deliberante il 3 maggio 1995; A.C. 2492, approvato dall'aula il 25 luglio 1995 e quindi definitivamente dall'aula del Senato il 27 luglio 1995.

La tabella mostra i contributi erogati in occasione delle elezioni suppletive²¹².

Anno svolgimento o suppletive	N. Suppletive Camera	Contributi spettanti ex art. 9-bis l. 515/1993 (legge 309/1995)	N. Suppletive Senato	Contributi spettanti ex art. 9-bis l. 515/1993 (legge 309/1995)
1994			1	L. 218.041.600
1995	3	L. 291.930.566	1	L. 202.155.200
1996	1	L. 100.768.255	1	L. 226.621.000
1997	1	L. 99.344.147	2	L. 403.179.000
1998	1	L. 111.998.199		
1999	7	L. 738.090.054	4	L. 889.616.820
2000	1	L. 95.125.860		
2001				
2002				
2003	1	€ 61.720,66		
2004	7	€ 434.537,93		
2005	2	€ 112.861,86	2	€ 273.293,69

2.4. La legge sulla «contribuzione volontaria» ai partiti e il suo fallimento

Dopo la successione di elezioni tenutesi fra il 1994 e il 1996 (politiche ed europee del 1994, regionali del 1995, ancora politiche ed elezioni regionali siciliane del 1996), senza la prospettiva di ulteriori contributi pubblici legati a scadenze elettorali

²¹² Per i piani di ripartizione dei contributi alle suppletive:

– decreti del Presidente del Senato della Repubblica 13 febbraio 1996 (G.U. n. 43 del 21 febbraio 1996), 14 febbraio 1997 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 1997), 8 aprile 1998 (G.U. n. 86 del 14 aprile 1998), 26 novembre 1999 (G.U. n. 283 del 2 dicembre 1999), 25 maggio 2000 (G.U. n. 132 del 8 giugno 2000), 24 maggio 2005 (G.U. n. 122 del 27 maggio 2005);
– decreti del Presidente della Camera dei deputati 8 marzo 1996 (G.U. n. 62 del 14 marzo 1996), 30 ottobre 1997 (G.U. n. 256 del 3 novembre 1997), 30 luglio 1998 (G.U. n. 214 del 14 settembre 1998), 22 luglio 1999 (G.U. n. 173 del 26 luglio 1999); 21 ottobre 1999 (G.U. n. 252 del 26 ottobre 1999), 9 febbraio 2000 (G.U. n. 37 del 15 febbraio 2000), 19 luglio 2000 (G.U. n. 172 del 25 luglio 2000), 3 maggio 2004 (G.U. n. 108 del 10 maggio 2004), 18 febbraio 2005 (G.U. n. 51 del 3 marzo 2005), 24 novembre 2005 (G.U. n. 283 del 5 dicembre 2005).

ravvicinate, i partiti cercarono una nuova soluzione. Con la legge «per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici», approvata nel dicembre 1996, si affiancò al contributo per le spese elettorali un'altra forma di finanziamento pubblico, basata su presupposti diversi da quelli del vecchio finanziamento annuale erogato attraverso i gruppi parlamentari²¹³. L'aspetto innovativo del nuovo sistema di contribuzione ai partiti si fondava sulla possibilità per ciascun contribuente di destinare, all'atto della dichiarazione annuale dei redditi, una quota pari al 4 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento dei partiti e movimenti politici. Le somme raccolte sulla base delle scelte dei contribuenti non andavano a un partito o movimento specificamente indicato dal contribuente (per la necessità di tutelare la riservatezza della scelta, come si sostenne insistentemente allora, ed evitare il rischio di possibili «schede»), ma al sistema dei partiti nel suo complesso: esse andavano infatti a costituire un fondo, il cui ammontare non poteva comunque superare l'importo annuo di 110 miliardi di lire («norma di salvaguardia»), da ripartire tra tutti i partiti o movimenti con almeno un parlamentare eletto alla Camera o al Senato²¹⁴. Questo sistema, in realtà, non avrebbe poi mai trovato applicazione «a regime» e, nel breve tempo in cui la legge 2/1997 rimase in vigore, operò soltanto sulla base di «disposizioni transitorie», in parte già contenute nella legge 2/1997 in parte aggiunte successivamente.

L'approvazione della legge avvenne con alcuni mesi di ritardo rispetto a quanto i suoi proponenti avevano inizialmente immaginato. Presentato dal senatore Luciano Guerzoni (Ds) e sottoscritto da tutti i gruppi della maggioranza (Partito popolare italiano, Rifondazione comunista, Rinnovamento italiano, Verdi), nonché da alcuni

²¹³ Già allora si sosteneva che l'aumento dei contributi elettorali aveva consentito di fare «vistose economie» rispetto alle spese elettorali vere e proprie, «sostituendo così, di fatto, almeno in parte il contributo "ordinario", per il funzionamento soppresso con il referendum»; Troccoli, *cit.*, 1996, p. 875). Secondo Ciaurro, *cit.*, 1995, p. 77, «si potrebbe addirittura ipotizzare che – mediante il cospicuo aumento dei contributi per le spese elettorali – si sia surrettiziamente, anche se solo in parte, elusa nella sostanza la volontà referendaria che ha portato all'abrogazione dei contributi ordinari».

²¹⁴ Il meccanismo del 4 per mille differiva quindi, sotto l'aspetto della scelta dei destinatari, dall'otto per mille alle confessioni religiose e differisce dal 5 per mille agli enti del volontariato e della ricerca scientifica (introdotto per la prima volta dalla legge finanziaria 2006).

gruppi di opposizione (Ccd, Cdu, Lega Nord)²¹⁵, l'esame del disegno di legge sulla «contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici» iniziò il 4 luglio 1996 nella commissione Affari costituzionali in sede referente. L'esame proseguì nella seduta del 10 luglio e poi in sede di comitato ristretto, sede per la quale non è prevista alcuna forma di pubblicità, fino alla seduta del 1° agosto nella quale venne chiesto dalla commissione all'unanimità una nuova assegnazione in sede deliberante. Trasferito in sede deliberante, l'esame si concluse nella seduta notturna che ebbe luogo nella medesima giornata con l'approvazione praticamente unanime del testo predisposto dal comitato ristretto²¹⁶.

Trasmesso all'altro ramo il 2 agosto 1996, il presidente della Camera Luciano Violante ne propose l'assegnazione in sede legislativa nella seduta del 2 agosto, proprio alla vigilia della pausa estiva. La Camera approvò la proposta nel corso di una seduta tumultuosa e carica di tensione, ma il presidente dovette poco dopo comunicare la rimessione all'assemblea, su richiesta di più di un decimo dei componenti della Camera, della proposta di legge che quindi restava assegnata alla stessa commissione in sede

²¹⁵ A.S. 335, presentato il 15 maggio 1996, ripartendo dal punto in cui era arrivata la discussione nella precedente legislatura – la commissione Affari costituzionali del Senato aveva elaborato un testo unico per il «finanziamento volontario dei partiti e movimenti politici», fondato sul meccanismo del 4 per mille, basandosi su una proposta di legge dello stesso senatore Guerzoni. Si veda in precedenza l'ordine del giorno a prima firma Salvi, approvato dal Senato il 16 dicembre 1994, pp. 25-26, e l'intervento del senatore Salvi, pp. 30-31, che già lo prefigurava, sostenendo la necessità di sostituire al vecchio sistema di finanziamento pubblico «un altro sistema, tutti insieme, senza farne materia di controversia e di avversione e senza rinfacciarcelo l'un l'altro. Vi è un orientamento largamente diffuso: facciamolo uscire dai colloqui riservati. È giusto o no che sulla base di una dichiarazione del cittadino che affermi di volerlo fare, e quindi non sulla base di una imposizione dall'alto, ci sia la possibilità di destinare risorse – ribadisco, sulla base di una dichiarazione del cittadino – al finanziamento della politica?»

²¹⁶ V. resoconto stenografico della seduta del 1° agosto 1996. Nel testo approvato dal Senato alla ripartizione delle risorse derivanti dalla destinazione dal 4 per mille potevano partecipare solo i movimenti o partiti con almeno un parlamentare eletto alla Camera o al Senato e presenti «con proprie liste o candidati in liste di coalizione» alle elezioni della Camera per la quota proporzionale. Diversa era anche la disposizione transitoria per l'anno finanziario in corso (su cui si tornerà dopo).

referente²¹⁷. Fallì così il tentato blitz per incassare la sua approvazione definitiva prima della sospensione estiva dei lavori parlamentari.

La commissione Affari costituzionali della Camera iniziò quindi l'esame in sede referente il 17 settembre 1996 con l'obiettivo di concluderlo prima dell'inizio della sessione di bilancio, ma anche questa scadenza saltò²¹⁸. Dopo la costituzione di un comitato ristretto decisa nella seduta del 28 novembre, la commissione concluse l'esame nelle sedute del 18 e 19 dicembre 1996, approvando con un ormai generale consenso dei rappresentanti di tutti i gruppi sia di maggioranza sia di opposizione il mandato al relatore Sabattini a riferire favorevolmente sul testo elaborato dal comitato ristretto, che conteneva novità di notevole portata rispetto al testo pervenuto dal Senato²¹⁹. Il testo venne quindi discusso in tempi rapidissimi e approvato in assemblea il 20 dicembre 1996: 422 voti a favore, 31 astenuti e 13 voti contrari²²⁰. Tra le modifiche, una delle più significative fu quella che riguardava la disposizione transitoria sull'anticipazione di una somma per il 1996 (ora slittata al 1997): nel testo approvato dal Senato si prevedeva la corresponsione di 44 miliardi di lire «a titolo di anticipo e salvo conguaglio o rivalsa complessivi»; nel testo approvato dalla Camera, diventato poi legge, si prevedeva invece la corresponsione di una somma di 160 miliardi di lire «a titolo di prima erogazione». La differenza fu considerata una sorta di «indennizzo» per i cinque mesi di ritardo con cui si giunse all'approvazione finale. Lo stesso giorno la

²¹⁷ Seduta n. 46 del 2 agosto 1996, pp. 2908-2910, pp. 2912-2917. Violante comunicò che: «Tanto nella conferenza dei presidenti di gruppo di ieri quanto nei colloqui che ho avuto con alcuni presidenti, è emerso il riconoscimento generale dell'opportunità di consentire l'esame sollecito di questo provvedimento. Il Senato, peraltro, ha previsto la possibilità di convocare la Commissione qualora la Commissione della Camera decidesse di approvare con modificazioni il provvedimento che l'Assemblea decidesse di assegnare in sede legislativa»; e ne propose direttamente l'assegnazione in sede legislativa alla prima commissione in deroga al termine previsto dal regolamento (in base all'art. 92, la proposta di assegnazione «è iscritta all'ordine del giorno della seduta successiva»). Sulla proposta parlò contro il deputato Marzano (Forza Italia), a favore il deputato Sabattini (Ds).

²¹⁸ V. sedute del 18 settembre, del 25 settembre e del 2 ottobre 1996.

²¹⁹ V. la seduta del 19 dicembre 1996, pp. 4-24 che si protrasse, salvo varie interruzioni di alcune ore, dalla mattina a mezzanotte.

²²⁰ Seduta n. 120 del 20 dicembre 1996, pp. 9564-9631. Fra le dichiarazioni di voto, tutte a favore tranne un deputato del gruppo misto-La Rete, sono state spesso citate le parole di Massimo D'Alema: «Questa è anche una legge ad alto rischio per i partiti. Questa legge è una sfida, perché attraverso il meccanismo che prevede avremo, anno per anno, nella scelta dei cittadini, un giudizio sul sistema dei partiti. In questo senso, questa legge ha anche un contenuto democratico, perché i partiti si espongono ad essere giudicati dai cittadini, nel loro insieme, anche nel momento della dichiarazione fiscale».

proposta Guerzoni venne approvata definitivamente dalla commissione Affari costituzionali del Senato in sede deliberante, concludendo così l'iter prima delle vacanze natalizie²²¹.

Il comitato promotore del referendum abrogativo in materia di finanziamento pubblico svoltosi il 18 aprile 1993 si attivò rivendicando il potere di agire al fine di assicurare il rispetto della volontà popolare e presentò ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti delle Camere e del capo dello Stato (dopo la promulgazione della legge, avvenuta il 2 gennaio 1997), ritenendo che con la nuova legge si fosse reintrodotta una forma di finanziamento pubblico in violazione dell'esito referendario. Con l'ordinanza n. 9 del 9-14 gennaio 1997 la Corte costituzionale dichiarò l'inammissibilità del conflitto per difetto di legittimazione dei ricorrenti quali rappresentanti del comitato promotore: ad operazioni referendarie concluse i promotori perdono quella qualità di potere dello Stato che è loro invece riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte nel corso del procedimento referendario²²². D'altra parte, la Corte, non precludendosi una eventuale pronuncia nel merito, affermò che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza, da parte del legislatore stesso, dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare»²²³.

²²¹ Resoconto stenografico della seduta del 20 dicembre 1996, riunita dalle ore 20,10 alle ore 23,45: approvazione all'unanimità, salvo l'astensione del rappresentante dei Verdi.

²²² L'assimilazione del comitato promotore a un potere dello Stato non si traduce, secondo la Corte costituzionale, «nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del referendum e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario». Con la proclamazione dei risultati del referendum e l'abrogazione delle disposizioni oggetto di referendum «si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste appunto la titolarità dell'anzidetto potere, sicché, relativamente alle vicende ulteriori, non permane la titolarità medesima in capo al firmatari della richiesta di referendum, in rappresentanza dei quali agiscono nella specie i promotori».

²²³ Sul «problematico controllo del rispetto da parte del legislatore dell'esito referendario, nei rapporti tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa», v. Tommaso F. Giupponi, *Il "giudizio di legittimità" sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, intervento al Seminario *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006, pubblicato sul «Forum dei Quaderni costituzionali». Recentemente la Corte costituzionale ha per la prima volta pronunciato una sentenza di incostituzionalità per violazione dell'art. 75 Cost. (sent. n. 199 del 2012):

Il primo adempimento previsto dalla nuova legge (entro il 28 febbraio 1997) era la ripartizione della somma «a titolo di prima erogazione», che prescindeva completamente da qualsiasi manifestazione di volontà dei contribuenti, intervenendo in immediato soccorso delle finanze dei partiti (art. 4). I partiti si assicurarono così, in un colpo solo, 160 miliardi di lire. L'assegnazione di questa somma, per l'infelice formulazione dei criteri e requisiti per partecipare al riparto delle risorse, in una fase di continuo riassetto dei partiti e di accentuata mobilità parlamentare, aprì le porte alla moltiplicazione dei soggetti richiedenti e alla dispersione delle risorse disponibili. Gli aventi diritto erano i partiti o movimenti politici con almeno un parlamentare eletto alla Camera o al Senato. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, ciascun deputato e ciascun senatore dichiarava il partito o movimento politico di riferimento al presidente della camera di appartenenza (dichiarazione efficace per l'intera legislatura, indipendentemente dalle successive vicende politiche del parlamentare). Tale dichiarazione poteva essere effettuata a favore di una qualsiasi forza politica, sia che avesse partecipato con proprie liste nella quota proporzionale della Camera sia che non avesse partecipato all'ultima competizione elettorale del 1996. Si era data in pratica ad ogni singolo parlamentare la facoltà di dichiarare la propria appartenenza anche a sigle partitiche eventualmente create per l'occasione. I seguenti prospetti, tratti dal decreto del ministro del tesoro con cui si procedette alla ripartizione del contributo, lo esemplificano bene.

1) Pour la Vallée d'Aoste	L.	169.312.165
2) Sudtiroler Volkspartei	»	846.560.825
3) Alleanza Democratica	»	677.248.660
4) Associazione Labour	»	338.624.330
5) Associazione Liberal Democra- tica per la Sicilia	»	169.312.165
6) Associazione Patto Segni	»	507.936.495
7) Associazione Politica Giuseppe Saragat	»	169.312.165
8) Associazione Socialisti Italiani	»	2.031.745.980
9) Cobas per l'Autorganizzazione	»	169.312.165
10) Coordinamento Nazionale dei Repubblicani per l'Unità del- la Sinistra Democratica	»	1.185.185.155
11) Cristiano-Sociali	»	1.523.809.485
12) Federazione Laburista	»	1.523.809.485
13) Italia Democratica	»	169.312.165
14) Italia Federale	»	169.312.165
15) Movimento dei Comunisti Uni- tari	»	1.354.497.320
16) Movimento Italiano Democra- tico	»	169.312.165
17) Movimento per la Democrazia La Rete	»	1.015.872.990
18) Movimento per la dignità del parlamentare e il rispetto del- la volontà dell'elettore	»	1.523.809.485
19) Movimento Rinnovamento Si- ciliano	»	169.312.165
20) Partito Federalista Lombardo	»	169.312.165
21) Union Autonomista Ladina	»	169.312.165
22) Unione di Centro	»	169.312.165
23) Union Valdotaïne	»	169.312.165
24) Associazione L'Ulivo i Democra- tici	»	507.936.495
25) Destra di Popolo	»	169.312.165
26) Federazione Laburista Lom- barda	»	169.312.165
27) Lega delle Regioni	»	169.312.165
Totale		L. 15.576.719.180

La legge prevedeva che il riparto del fondo si effettuasse assegnando in primo luogo le quote spettanti 1) ai partiti e movimenti politici espressione di minoranze linguistiche presenti alle elezioni con proprie liste o candidature e 2) quelle spettanti ai partiti e movimenti che non avevano presentato liste per l'elezione della quota proporzionale della Camera. Il criterio di assegnazione era lo stesso: a ciascun partito o movimento era corrisposta una somma pari alla moltiplicazione di un novecentoquarantacinquesimo dell'ammontare totale del fondo per il numero dei parlamentari eletti al Parlamento nazionale che hanno dichiarato di fare riferimento a tale partito o movimento; la quota unitaria pari a un novecentoquarantacinquesimo di lire 160 miliardi ammonta, arrotondata per difetto, a L. 169.312.165. Nel primo caso ne hanno beneficiato le prime due formazioni politiche di questo elenco. Nel secondo caso ne hanno beneficiato le venticinque formazioni politiche elencate dal numero 3 al numero 27; di queste ve ne sono quattordici che hanno avuto diritto al contributo grazie alla dichiarazione di un unico parlamentare (i giornali parlarono di «parlamentari fai da te»); il contributo maggiore andò all'Associazione Socialisti Italiani con dodici dichiarazioni di riferimento; al «Movimento per la dignità parlamentare e il rispetto della volontà dell'elettore fecero riferimento nove parlamentari, appartenenti ai gruppi di Forza Italia e Alleanza nazionale; e così via. Effettuata tale ripartizione, si procedeva all'assegnazione delle quote restanti (complessivamente L. 144.423.280.820) ai partiti e movimenti presenti con proprie liste nella quota proporzionale della Camera (con riparto dei fondi in proporzione ai voti validi ricevuti; o all'interno di una stessa lista espressione di due o più partiti o movimenti, con riparto in proporzione al numero di candidati eletti riferibili a ciascuno di essi): in totale 17 soggetti beneficiari, da sommare ai 27 dell'altro elenco²²⁴.

²²⁴ V. decreto del ministro del tesoro 6 marzo 1997 (*G.U. 10-3-1997, n. 57*), che sostituì il decreto 28 febbraio 1997 (*G.U. 1-3-1997, n. 50*), a sua volta rettificato dal decreto 28 febbraio 1997 (*G.U. 5-3-1997, n. 50*).

Liste	Voti validi	%		Importo
1) Partito Democratico della Sinistra	7.894.118	21,2882017	L.	30.745.119.360
2) Forza Italia	7.712.149	20,7974828	»	30.036.407.047
3) Alleanza Nazionale	5.870.491	15,8310525	»	22.863.725.434
4) Lega Nord	3.776.354	10,1837578	»	14.707.717.123
5) Rifondazione Comunista	3.213.748	8,6665687	»	12.516.542.805
6) Rinnovamento Italiano - Lista Dini	1.627.380	4,3885832	»	6.338.135.856
7) Federazione dei Verdi	938.665	2,5313138	»	3.655.806.445
8) Lista Pannella-Sgarbi	702.988	1,8957596	»	2.737.918.279
9) Movimento Sociale Fiamma Tricolore	339.351	0,9151336	»	1.321.665.954
10) Partito Socialista	149.441	0,4030001	»	582.025.931
11) AT6 - Lega d'Azione Meridionale	72.062	0,1943308	»	280.658.940
12) Partito Sardo d'Azione	38.002	0,1024806	»	148.005.898
13) Partito Federalista	3.743	0,0100938	»	14.577.814

Considerato che, sempre sulla base delle dichiarazioni di riferimento rese dai candidati, le liste espressione di due o più partiti o movimenti sono le seguenti con diritto ai contributi a fianco di ciascuna indicati:

Liste	Voti validi	%		Importo	Eletti
1) Popolari	2.554.072	6,8876092	L.	9.733.390.541	91
Sudtiroler Volkspartei			»	0	0
Partito Repubblicano Italiano			»	213.920.671	2
Unione Democratica			»	0	0
Prodi			»	0	0
Totale			L.	9.947.311.213	
2) Centro Cristiano Democratico	2.189.563	5,9046316	L.	5.685.108.480	36
Cristiani Democratici Uniti			»	2.842.554.240	18
Totale			L.	8.527.662.721	

La prima applicazione del meccanismo del 4 per mille era prevista per le somme da erogare nel 1998 con riferimento alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1997. La legge 2/1997 prevedeva: determinazione dell'ammontare del fondo, e conseguente ripartizione tra i partiti o movimenti aventi diritto, con decreto del ministro del tesoro, di concerto con il ministro delle finanze, «entro il 30 novembre di ciascun anno» sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti²²⁵. La scadenza era

²²⁵ Il regolamento attuativo emanato dal ministro delle finanze con decreto 2 luglio 1997, n. 231 aveva specificato talune modalità applicative: possibilità di effettuare la scelta del 4 per mille da parte dei «contribuenti persone fisiche che presentano la dichiarazione dei redditi modello 740 e modello 730 e dai soggetti esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione in possesso dei modelli 101 e 201, sempreché dai detti modelli e certificati risulti dovuta una imposta netta» (dal 1998 il modello 740 è stato sostituito dal modello «unico», i modelli 101 e 201 dal modello CUD); determinazione del fondo da ripartire tra i movimenti e partiti «in misura pari al 4 per mille delle imposte nette dichiarate dai contribuenti che hanno operato le scelte»; qualora non risulti possibile determinare l'entità del fondo entro il termine del 30 novembre, essa «è determinata provvisoriamente, salvo conguaglio, moltiplicando il numero delle scelte operate per un importo pari al 4 per mille della quota media di imposta sul reddito delle persone fisiche, quale risulta dalle più recenti statistiche generali».

particolarmente impegnativa per l'amministrazione finanziaria, in relazione alla tempestività dei procedimenti di trasmissione e acquisizione dei dati²²⁶.

A questo punto si rivelò subito l'esistenza di problemi «tecnici» e difficoltà applicative, peraltro facilmente prevedibili, derivanti fondamentalmente dalla scarsa adesione registrata fra i contribuenti, cui si cercò di porre rimedio con interventi legislativi tampone. Un articolo inserito nella legge di conversione di un decreto legge sul versamento dei tributi relativi alle dichiarazioni di successione prorogò il termine per la scelta di destinare il 4 per mille al 31 dicembre 1997, mediante spedizione postale dell'apposita scheda²²⁷.

Una seconda correzione in corsa intervenne con la decisione, stante l'apparente impossibilità di conoscere i dati delle dichiarazioni effettuate dai contribuenti, di anticipare per l'anno finanziario 1998 «una somma pari a 110 miliardi di lire, con riserva di conguaglio negli anni 1999 e successivi». La legge contenente tale disposizione venne approvata nel marzo 1998, ma il presidente della Repubblica la rinviò alle Camere²²⁸. Fu quindi riapprovata un mese dopo dalle Camere ed entro la fine

²²⁶ Nel caso dell'otto per mille lo Stato si riserva tre anni per provvedere al conteggio e al versamento delle somme. Lo Stato corrisponde annualmente alla Chiesa cattolica una somma «a titolo di anticipo e salvo conguaglio» che viene «calcolata sull'importo liquidato dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali relative al terzo periodo d'imposta precedente» (art. 47 della l. 222/1985). Lo Stato versa alle altre confessioni religiose i finanziamenti relativi alle dichiarazioni di tre anni prima.

²²⁷ Art. 2 della legge 31 luglio 1997, n. 259 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1997, n. 185, recante differimento del termine per il versamento dei tributi relativi alle dichiarazioni di successione». L'articolo venne aggiunto dall'assemblea del Senato nella seduta del 17 luglio 1997 con l'approvazione di un emendamento a prima firma Salvi (Ds), sottoscritto da rappresentanti di tutti i gruppi (A.S. 2582). Alla Camera (A.C. 4019) ciò suscitò la presentazione di molti emendamenti di tipo ostruzionistico e un'ampia discussione nella seduta del 29 luglio 1997.

²²⁸ Si trattava di un emendamento a un disegno di legge governativo «per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria» (A.S. 2524), approvato in commissione Finanze del Senato in sede deliberante nella seduta del 10 febbraio 1998, a prima firma del relatore Bonavita (Ds) e sottoscritto anch'esso da tutti i gruppi. Il presidente della commissione Angius (Ds) dichiarò il suo voto favorevole e aggiunse: «In tutti i paesi democratici i movimenti e i partiti politici godono del sostegno dell'intervento pubblico, soltanto i regimi dittatoriali non lo prevedono». Il disegno di legge venne approvato dalla commissione finanze della Camera in sede legislativa nella seduta del 2 marzo 1998 (A.C. 4565-bis) e definitivamente dalla sesta commissione del Senato nella seduta del 12 marzo 1998.

di maggio fu possibile procedere all'assegnazione delle somme²²⁹. In quegli stessi giorni il vice presidente del Consiglio Walter Veltroni rispose alla Camera a una interrogazione concernente dati e stime sugli introiti derivanti dal 4 per mille a favore dei partiti, con cui si era chiesto: «se risponda a verità la notizia che i centri di raccolta evitano di elaborare i dati, essendo circa il 2 per cento la percentuale degli italiani che hanno operato la scelta»²³⁰. Nella risposta Veltroni, dopo essersi soffermato sulle «macchinosità» e «disfunzioni» delle procedure fiscali che richiedevano tempi molto lunghi per la disponibilità dei dati, affermò che si trattava di una notizia «del tutto priva di fondamento. Così come del tutto infondata è la valutazione che solo il 2 per cento dei cittadini avrebbe scelto di destinare opzioni a favore dei partiti... non essendo appunto disponibili ancora i dati, è impossibile formulare a questo momento qualunque previsione da tale punto di vista attendibile».

Nel messaggio di rinvio alle Camere il presidente della Repubblica dichiarò senza fondamento «il rilievo riferito al preteso contrasto tra il nuovo sistema di finanziamento basato sulla contribuzione volontaria... perché, avendo il referendum detto no al finanziamento dei partiti a carico dello Stato, il legislatore ha introdotto un sistema interamente basato sulla libera e volontaria contribuzione dei cittadini». Il presidente ritenne invece fondato il rilievo che riguardava le modalità non corrette di copertura finanziaria dell'onere posto a carico del bilancio dello Stato con l'anticipazione dei fondi ai partiti: «fare un'eccezione contro lo spirito dell'articolo 81 della Costituzione proprio per una norma che riguarda i partiti politici vuol dire non

²²⁹ Art. 30 della legge 8 maggio 1998, n. 146 «Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario», che aggiungeva i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater alle disposizioni transitorie di cui art. 4 della l. 2/1997. La legge rinviata dal capo dello Stato venne discussa dal Senato nelle sedute del 7 e 8 aprile 1998 (approvata con modificazioni con 206 favorevoli, 9 contrari, 4 astenuti) e dalla Camera nelle sedute del 28 e 29 aprile 1998 (approvata con 369 sì, 7 no, 9 astenuti. Sulla ripartizione per l'anno 1998, v. il decreto del ministro del tesoro 30 maggio 1998 (*G.U. 5-6-1998, n. 129*), pressoché analogo alla ripartizione dell'anno precedente, tranne che per le somme ridotte, e per l'aggiunta fra i beneficiari della formazione L'Ulivo Alleanza per il Governo, grazie alle dichiarazioni di riferimento di due parlamentari.

²³⁰ Interrogazione n. 3-02277 Manzione, Cimadoro, Di Nardo, svolta nella seduta del 30 aprile 1998.

tener conto di uno stato d'animo, purtroppo insistente e alquanto generalizzato, di non favore, se non di ostilità, verso i partiti stessi»²³¹.

Tale caratterizzazione del finanziamento ai partiti *ex lege* 2/1997 come «sistema interamente basato sulla libera e volontaria contribuzione dei cittadini» appare molto discutibile, trattandosi comunque di una forma di finanziamento pubblico e essendo comunque limitato il potere di scelta del singolo contribuente²³². Altre disposizioni della stessa legge regolavano infatti la contribuzione «volontaria» in senso stretto, attraverso erogazioni liberali o spontanee. Gli artt. 5 e 6 introdussero per la prima volta nella legislazione fiscale italiana (il testo unico delle imposte sui redditi, di cui al d.p.r. 917/1986: aggiunta del comma 1-*bis* dell'art. 13-*bis* e aggiunta dell'art. 91-*bis*) una disciplina delle «erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici», prevedendo la possibilità di una detrazione dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche pari al 22 per cento per le erogazioni di importo compreso tra 500.000 e 50 milioni di lire (erogazioni effettuate unicamente mediante versamento bancario o postale). Analoga detrazione era prevista per le erogazioni liberali delle società di capitali e degli enti commerciali «diversi dagli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché dalle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente, tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi»²³³. La «norma di salvaguardia» di cui all'art. 9, oltre a porre un tetto

²³¹ Doc. I. n. 2, 23 marzo 1998. Sergio Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 404-405, riteneva l'opinione del capo dello Stato «di massima condivisibile, anche se il contrasto è meno radicale di quanto si potrebbe credere, giacché il nuovo sistema di finanziamento implica comunque un'erogazione di pubblico denaro in percentuale del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, pur rimettendone ai contribuenti l'esatta quantificazione». Resta comunque il fatto che le soluzioni escogitate per il 1997 e anche quella per il 1998, a parte il riferimento al successivo conguaglio, si configuravano «come mere riproposizioni del vecchio sistema di finanziamento, volte ad assicurare ai partiti mezzi di sostentamento che si temeva di non riuscire ad ottenere dall'adesione volontaria dei contribuenti»

²³² Si vedano le ampie considerazioni in tal senso di Giuseppe Troccoli, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in «Rassegna parlamentare», 1997, trattandosi di somme che «non sono nella disponibilità dei singoli contribuenti», ritagliate da «imposte già accertate e in parte riscosse». Si vedano analoghe considerazioni in Vittorio Gasparini Casari, *La legge sul finanziamento dei partiti. Considerazioni critiche*, in «Il diritto dell'economia», n. 3, 1997, trattandosi di denaro «da ritenersi già "pubblico", in quanto dovuto dal privato e spettante allo Stato, appunto, a titolo di imposta».

²³³ L'art. 7 della legge 2/1997 escludeva dalla possibilità di valersi delle detrazioni d'imposta «persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese per l'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale abbia avuto luogo».

massimo al fondo derivante dalla destinazione del 4 per mille, stabiliva che il mancato gettito derivante dalle detrazioni a favore delle erogazioni liberali non poteva in ogni caso superare l'importo di 50 miliardi di lire per ciascun anno, aggiungendo che qualora tale limite fosse superato «il ministro del tesoro, di concerto con il ministro delle finanze, provvede con proprio decreto a rideterminare, per l'esercizio finanziario successivo, le detrazioni fiscali di cui agli articoli 5 e 6 nella misura sufficiente ad assicurare il rispetto del limite» dei 50 miliardi.

La legge 2/1997 prevedeva infine l'abrogazione espressa delle norme vigenti in materia di bilanci dei partiti, le quali sono sostituite dalle previsioni dell'art. 8 sul «rendiconto dei partiti e movimenti politici», volte a rendere i bilanci dei partiti più simili a quelli di una qualsiasi azienda. Si trattava di una disciplina molto più dettagliata, dai dodici commi dell'art. 4 della legge 659/1981 ai diciassette commi dell'art. 8 della legge 2/1997, che entrava fin nei particolari più minuti, ad esempio nella previsione degli obblighi di tenuta delle scritture contabili, ma senza sostanziali novità nelle modalità e forme del controllo.

Quanto agli obblighi a carico dei rappresentanti legali o dei tesoreri dei partiti (per i partiti che hanno usufruito dei contributi pubblici: rimborsi elettorali o risorse del 4 per mille): *a)* obbligo di redigere il rendiconto di esercizio secondo il modello allegato alla legge; *b)* obbligo di corredare il rendiconto con una relazione sulla situazione economico-finanziaria del partito e sull'andamento della gestione nel suo complesso, di cui si forniva il modello; *c)* obbligo di corredare altresì il rendiconto con una nota integrativa, redatta anch'essa secondo un modello allegato; *d)* obbligo di allegare al rendiconto i bilanci relativi alle imprese partecipate anche per tramite di società fiduciarie o per interposta persona, nonché, relativamente alle società editrici di giornali o periodici, ogni altra documentazione eventualmente prescritta dal garante per la radiodiffusione e l'editoria; *e)* obbligo di tenere il libro giornale e il libro degli inventari; *f)* obbligo di conservare ordinatamente, in originale e in copia, per almeno cinque anni, tutta la documentazione che abbia natura o comunque rilevanza amministrativa e contabile; *g)* obbligo di far numerare progressivamente in ogni pagina i libri contabili tenuti dai partiti o movimenti e di farli bollare in ogni pagina da un

notaio, che deve dichiarare nell'ultima pagina del libro il numero dei fogli che lo compongono; *h*) obbligo di indicare nel libro giornale le operazioni compiute giorno per giorno; 9) obbligo di redarre l'inventario al 31 dicembre di ogni anno, contenente l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività; *i*) obbligo di tenere tutte le scritture «secondo le norme di una ordinata contabilità, senza parti in bianco, interlinee o trasporti in margine», divieto di «fare abrasioni e, se è necessaria qualche cancellazione, questa deve eseguirsi in modo che le parole cancellate siano leggibili»; *l*) obbligo di pubblicare il rendiconto corredato da una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa almeno su due quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale, entro il 30 giugno di ogni anno; *m*) trasmissione del rendiconto di esercizio, corredato della relazione sulla gestione, della nota integrativa, sottoscritti dal legale rappresentante o dal tesoriere, della relazione dei revisori dei conti, da essi sottoscritta, nonché delle copie dei quotidiani ove è avvenuta la pubblicazione, al presidente della Camera dei deputati entro il 31 luglio di ogni anno, cui segue la pubblicazione in un supplemento speciale della *Gazzetta Ufficiale*.

Quanto ai controlli sui rendiconti: il presidente della Camera, d'intesa con il presidente del Senato, comunica al ministro del tesoro, sulla base del controllo di conformità alla legge compiuto da un collegio di revisori, l'avvenuto riscontro della regolarità di redazione del rendiconto, della relazione e della nota integrativa; il collegio dei revisori è composto da cinque revisori ufficiali dei conti nominati d'intesa tra i presidenti delle due Camere, all'inizio di ciascuna legislatura, e individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili; il mandato dei revisori non è rinnovabile (cinque, dunque, invece che tre, e non più nominati congiuntamente dalle conferenze dei presidenti dei gruppi, come il comitato tecnico previsto dalla legge 659/1981)²³⁴. In caso di inottemperanza agli obblighi contabili o di irregolare redazione del rendiconto, il presidente della Camera ne dà comunicazione al ministro del tesoro che sino alla regolarizzazione sospende dalla ripartizione delle fondo del 4 per mille i partiti o i

²³⁴ La disposizione sulla nomina dei revisori è stata così modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 (*legge Bassanini II*, art. 17 comma 130), che ha specificato che essa avviene all'inizio di ogni legislatura, come era già previsto dalla legge 659/1981, con mandato non rinnovabile. Le nuove disposizioni non riproducono quanto previsto dalla legge 659/1981 sul potere del comitato tecnico di richiedere ai rappresentanti dei partiti sia chiarimenti sia l'esibizione della documentazione contabile.

movimenti inadempienti²³⁵. I tre allegati della legge contengono i modelli, anch'essi molto dettagliati, rispettivamente, il modello per la redazione dei rendiconti dei partiti o movimenti (allegato A, con molte più voci rispetto al vecchio modello del bilancio consuntivo, distinguendo attività e passività dello stato patrimoniale e proventi e oneri del conto economico; in particolare, i proventi della «gestione caratteristica» sono distinti in: quote associative annuali, contributi dello Stato, contributi provenienti dall'estero, altre contribuzioni da persone fisiche o da persone giuridiche, provenienti da attività editoriali, manifestazioni e altre attività), il contenuto della relazione (fra cui l'indicazione delle spese sostenute per le campagne elettorali *ex* legge 515/1993, dell'eventuale ripartizione tra i livelli politico-organizzativi dei contributi per le spese elettorali ricevuti, dei soggetti eroganti e delle libere contribuzioni di ammontare superiore a quanto previsto dalla legge 659/1982: allegato B) e il contenuto della nota integrativa (allegato C)²³⁶.

²³⁵ L'art. 8 prevedeva infine la riserva di una quota non inferiore al 30 per cento delle risorse del 4 per mille di ciascun partito alle «proprie strutture decentrate su base territoriale che abbiano per statuto autonomia finanziaria» e l'applicazione alle strutture decentrate che partecipano alla ripartizione delle risorse delle disposizioni sulla redazione del rendiconto, da allegarsi al rendiconto nazionale, ma solo a decorrere dal quarto anno successivo alla data di entrata in vigore. Come vedremo, la legge 2/1997 non sarebbe durata così a lungo.

²³⁶ Sul nuovo modello di bilancio predisposto dalla legge 2/1997, v. Andrea Donatini e Lisa Grazzini, *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in «Economia pubblica», n. 2, 1999, pp. 119-120.

La tabella seguente mostra contributi pubblici ai partiti dal 1994 al 1999, prima che intervenisse la successiva legge 157/1999 (l'anno si riferisce alla data dei decreti del presidente della Camera con cui sono stati ripartiti i contributi).

Anno	Elezioni Camera + Senato	Elezioni europee	Elezioni regioni ordinarie	Elezioni regioni speciali	Finanziamento ex l. 2/1997
1994	45.422.424.800 + 45.422.424.800	45.422.424.800		1.788.444.150	
1995			57.551.319.600		
1996	45.422.424.800 + 45.422.424.800			5.959.663.200	
1997					160.000.000.000
1998				1.576.324.800	110.000.000.000
1999				1.068.432.000	

3. La terza fase: la legislazione sui rimborsi elettorali (1999-2012)

3.1. La disciplina dei rimborsi elettorali nella legge 157 del 1999

Dalla ricerca di rimedi tampone, implicito riconoscimento del fallimento del sistema della «contribuzione volontaria», alla sua definitiva archiviazione, a favore di una soluzione sperimentata e sicura quale l'aumento della «contribuzione elettorale», il passo fu breve. Due anni e mezzo dopo la legge 2/1997 il Parlamento varò una nuova legge sul finanziamento pubblico dei partiti. La disciplina contenuta nella legge 3 giugno 1999, n. 157, intitolata «Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e ai partiti politici», originava dal progetto di

legge che portava la prima firma di Maurizio Balocchi, il tesoriere della Lega Nord²³⁷. La Camera approvò la dichiarazione d'urgenza della proposta Balocchi nella seduta del 28 gennaio 1999²³⁸. L'approvazione in prima lettura alla Camera avvenne l'11 marzo 1999, con 300 sì, 177 no, 6 astenuti, rompendo così la consuetudine della sostanziale unanimità su questa materia (a favore la maggioranza ulivista con Lega, Ccd e Prc; contrari Fi, An, Democratici)²³⁹. La proposta venne approvata con lievi modificazioni dal Senato²⁴⁰. L'approvazione definitiva della Camera giunse il 26 maggio 1999, con 279 sì e 130 no²⁴¹.

Abrogato il sistema del 4 per mille, la legge 157/1999 poggiava tutta sul finanziamento etichettato come «rimborso elettorale»: «È attribuito ai movimenti o partiti politici un *rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute* per le campagne per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali» (art. 1 comma 1). L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi, relativi rispettivamente al Senato, alla Camera, al Parlamento europeo e ai consigli regionali «è pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 4.000 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati» (art. 1 comma 5: la base di calcolo è rappresentata dagli elettori della Camera anche per la costituzione del fondo del Senato per il quale votano sette classi

²³⁷ A.C. 5535, presentato il 19 dicembre 1998. Gli altri firmatari erano Bastianoni (Rinnovo italiano), Crema (Sdi), Dell'Elce (Forza Italia), Giovine (Forza Italia), Molinari (Ppi), Muzio (Comunisti), Nardini (Rifondazione comunista), Ostilio (Udr), Parenti (ex Forza Italia), Peretti (Ccd), Sabattini (Ds), Scalia (Verdi).

²³⁸ Seduta n. 473, pp. 5-16: 283 sì, 157 no, con il voto contrario fra gli altri di Forza Italia, nonostante il progetto portasse la firma del suo tesoriere Giovanni Dell'Elce.

²³⁹ Seduta n. 502, pp. 21-46. La discussione in aula era iniziata il 3 marzo, seduta n. 496, pp. 33-60, e proseguita il 4 marzo, seduta n. 497, pp. 3-31, il 9 marzo, seduta n. 500, pp. 22-54, il 10 marzo, seduta n. 501, pp. 3-55 e 81-127. Fra le dichiarazioni di voto finale contro la legge, l'ex presidente del Consiglio Romano Prodi – «non una lira ai partiti, ai movimenti ed alle coalizioni, nonché ai loro organi di informazione, senza che vi sia un cittadino che lo abbia deciso» – il presidente di An Gianfranco Fini, che preannunciò un referendum abrogativo. Sull'iter della legge 157/1999, v. Pujas 2000, in particolare pp.153-156.

²⁴⁰ A.S. 3886, nella seduta del 20 maggio 1999, n. 620, con 158 voti favorevoli, 63 contrari, 5 astenuti. Le modifiche riguardavano la clausola di entrata in vigore della legge (il giorno successivo a quello della sua applicazione, senza *vacatio legis*: art. 11; dalla data di entrata in vigore della legge sarebbe decorso il termine per la richiesta dei contributi per le elezioni europee del 13 giugno 1999: art. 1 comma 10). V. precedenti sedute n. 608, n. 609 del 4 maggio, n. 610 del 5 maggio, n. 612 e n. 613 del 6 maggio, n. 618 e n. 619 del 19 maggio.

²⁴¹ V. seduta n. 242, pp. 67-85.

annuali di cittadini in meno). Tale somma si aggirava quindi intorno ai 200 miliardi di lire per ognuna delle consultazioni elettorali indicati²⁴². Questa somma veniva ridotta in occasione del rinnovo del Parlamento europeo del 13 giugno 1999: l'importo da moltiplicare veniva scontato da 4.000 lire a 3.400 lire²⁴³.

I partiti o movimenti che intendano usufruire dei rimborsi devono farne domanda, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle liste (termine da tenere bene a mente). I presidenti delle Camere erogano i rimborsi a carico dei rispettivi bilanci, senza che l'erogazione dei rimborsi sia vincolata alla prestazione di alcuna forma di garanzia bancaria o fidejussoria da parte dei movimenti o partiti aventi diritto. È quanto previsto nel comma 6 dell'art. 1, il quale inoltre prevedeva una corresponsione a rate dei rimborsi «con cadenza annuale», attraverso *tranches* annuali (come le rate dell'originaria legge 195/1975): i rimborsi sono corrisposti entro il 31 luglio di ciascun anno, in misura pari al 40% della somma spettante e al 15% per i quattro anni successivi della legislatura. Con ciò si superavano le previsioni contenute nei regolamenti di attuazione della legge 515/1993, che consentivano ai partiti aventi diritto di percepire immediatamente i contributi, nel termine di sessanta giorni dall'inizio della legislatura, mediante prestazione di idonea garanzia (fidejussione da parte di un istituto assicurativo o di credito autorizzato)²⁴⁴. In caso di scioglimento anticipato del Senato o della Camera «il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è interrotto» e in tal caso i partiti «hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi», ma era previsto il versamento della quota annuale di rimborso «anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno, eccetto

²⁴² Sarebbe stata ancora più alta se non fosse stato emendato il moltiplicatore che compariva nel testo del progetto Balocchi, riferito al numero degli abitanti della Repubblica, come nella legge 515/1993, e non degli elettori.

²⁴³ La legge 157/1999 modificava inoltre il limite di spesa per le campagne elettorali dei partiti alle elezioni politiche, stabilito dall'art. 10 della legge 515/1993 (da 200 lire all'importo di lire 800, moltiplicato per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali, e non più per il numero degli abitanti, delle circoscrizioni per la Camera e dei collegi per il Senato nei quali ciascun partito è presente con liste o candidati.

²⁴⁴ I regolamenti di attuazione, *ex art. 20-bis* della legge 515/1993 (introdotto dalla legge 448/1994), erano stati approvati dagli uffici di presidenza delle Camere con delibera Senato Repubblica 21 luglio 1994 e delibera Camera 26 luglio 1994, nonché decreto del presidente della Camera 11 luglio 1995 che ne estendeva l'applicazione ai contributi per le elezioni regionali. V. Ciauro, *cit.*, 1995, pp. 90-94.

quello in cui sia già stata versata la quota del 40%»²⁴⁵. I rimborsi per le elezioni del Parlamento europeo del 13 giugno 1999 e per le elezioni dei consigli regionali negli anni 1999-2000 erano invece corrisposti in un'unica soluzione: questo afflusso di denaro fu l'effetto immediato e diretto della legge Balocchi²⁴⁶.

Per la determinazione dei requisiti per partecipare alla ripartizione delle somme, l'art. 2 della legge 157/1999 rinviava all'art. 9 della legge 515/1993, per i rimborsi delle elezioni politiche, introducendovi tuttavia una significativa modifica: il fondo è ripartito tra le liste proporzionali che hanno superato la soglia del 4% o, in alternativa, hanno ottenuto l'elezione di almeno un candidato collegato nei collegi uninominali unita al conseguimento di almeno l'1% dei voti validi in ambito nazionale («le parole “almeno il 3 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “almeno l'1 per cento”»)²⁴⁷. Non veniva toccato il contributo in occasione delle elezioni suppletive, che, oltre alla particolarità di essere soggetto a rivalutazione, continuava a fare riferimento per il calcolo del suo ammontare al numero degli abitanti. Per le elezioni europee e per le elezioni regionali, la legge 157/1999 rinviava a sua volta all'art. 16 della legge 515/1993 e all'art. 6 della legge 43/1995.

Una novità della legge 157/1999, come dal suo titolo, è il rimborso per le consultazioni referendarie, sia referendum abrogativi ai sensi dell'art. 75 Cost. sia referendum costituzionali ai sensi dell'art. 138 Cost. promossi dagli elettori. Il fondo referendario è fissato in 500 milioni di lire (mille lire per ciascuna delle 500 mila firme necessarie) e viene assegnato ai comitati promotori di uno o più referendum abrogativi «fino ad un limite massimo pari a complessivamente a lire 5 miliardi annue, e «a

²⁴⁵ Nel testo del progetto Balocchi si faceva riferimento anche all'ipotesi di scioglimento dei consigli regionali, prevedendo l'applicazione delle medesime disposizioni «limitatamente alle quote dei rimborsi riferite alla regione o alle regioni interessate dalla scadenza anticipata della legislatura»

²⁴⁶ Per le elezioni europee: decreto del presidente della Camera dei deputati 22 luglio 1999 (*G.U. 26-7-1999, n. 173*); per le elezioni in Sardegna: decreto del presidente della Camera dei deputati 22 luglio 1999 (*G.U. 26-7-1999, n. 173*), che cambiava il criterio di ripartizione del fondo tra le regioni, determinato anch'esso in ragione del numero degli aventi diritto, e non più della popolazione; per le elezioni nelle regioni ordinarie: decreto del presidente della Camera dei deputati 19 luglio 2000 (*G.U. 25-7-2000, n. 172*).

²⁴⁷ Va ricordato che l'iter della legge 157/1999 coincise con la consultazione referendaria per l'abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi, che si tenne il 18 aprile 1999, mancando di pochissimo il quorum. In caso di approvazione, ciò avrebbe reso necessario individuare un nuovo criterio di partecipazione ai rimborsi, nel quadro di un sistema elettorale a base interamente maggioritaria uninominale.

condizione che la consultazione referendaria abbia raggiunto il quorum di validità della partecipazione» (ammontare del rimborso e limite massimo annuo sono analoghi per le richieste di referendum costituzionali, senza quorum). La condizione del raggiungimento del quorum ha reso il rimborso inoperante nella prima consultazione referendaria successiva alla legge 157/1999 (quella del 2000, così come in quelle del 2003, 2005, 2010).

Un secondo gruppo di disposizioni della legge 157/1999 riguardava il regime fiscale delle erogazioni liberali (art. 4) e la disciplina fiscale dell'attività di partiti e movimenti politici (art. 5). Si modificava l'art. 13-*bis* comma 1-bis del testo unico delle imposte sui redditi con l'ampliamento della fascia su cui opera la detrazione dall'imposta lorda per importi ora compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire, anziché tra 500.000 e 50 milioni di lire. Quanto alle agevolazioni fiscali per i partiti (che equiparavano i partiti alle Onlus): sono esenti dalle tasse sulle concessioni governative «gli atti costitutivi, gli statuti ed ogni altro atto necessario per l'adempimento di obblighi dei movimenti o partiti politici, derivanti da disposizioni legislative o regolamentari» (modifica al d.p.r. 641/1972, art. 13-*bis*, al d.p.r. 642/1972, tabella di cui all'allegato B, al d.p.r. 131/1986, tabella allegata: esenzione dalle tasse sulle concessioni governative, dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro); non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni «i trasferimenti a favore di movimenti e partiti politici» (modifica al d.lgs. 346/1990, art. 3). Altre agevolazioni: alle occupazioni temporanee di suolo pubblico, di durata temporanea non superiore a trenta giorni, effettuate da movimenti e partiti politici per lo svolgimento delle loro attività, si applicano le agevolazioni previste nei regolamenti comunali sulle entrate (ai sensi dell'art. 63 comma 2 lettera *e*) del d.lgs. 446/1997); i consigli comunali e provinciali possono prevedere nei loro regolamenti le forme per l'utilizzazione non onerosa di strutture comunali e provinciali idonee ad ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti politici e gli oneri per l'utilizzazione di tali strutture sono poste a carico dei bilanci dei rispettivi enti (a tali agevolazioni – occupazioni temporanee di suolo pubblico e uso gratuito di strutture dei comuni e delle province – hanno diritto i partiti o

movimenti politici che abbiano propri rappresentanti eletti nelle elezioni politiche, regionali, provinciali o comunali o per il Parlamento europeo).

Un terzo gruppo di disposizioni della legge 157/1999 riguardava la coda applicativa del sistema del 4 per mille, per regolare le situazioni pendenti formatesi sotto la legge 2/1997. Rispetto al progetto di legge Balocchi, venne espunta la previsione di un secondo anticipo «al buio» del fondo di 110 miliardi di lire anche per l'anno finanziario 1999, con riserva di conguaglio (come già avvenuto per il 1998)²⁴⁸. Messo da parte l'anticipo, si prevedeva l'applicazione per l'ultima volta del meccanismo del 4 per mille determinando l'ammontare del fondo per il 1999 sulla base delle dichiarazioni effettuate dai contribuenti nell'anno precedente e provvedendo alla ripartizione del fondo tra i partiti e movimenti beneficiari delle somme corrisposte nel 1997 e nel 1998 (il ministro del tesoro determinava con proprio decreto l'ammontare del fondo da ripartire tra i partiti e movimenti aventi diritto, sulla base delle dichiarazioni effettuate dai contribuenti nel 1998 e provvedeva alla ripartizione tra gli stessi, ma dalle somme spettanti ad ogni partito o movimento veniva trattenuto, ai fini del conguaglio, l'ammontare dei contributi eventualmente ricevuti in eccesso per l'anno finanziario 1998, rispetto alle dichiarazioni effettuate dai contribuenti nel 1997). Una diversa modalità di conguaglio delle somme ricevute nel 1998 era specificata (con l'aggiunta del comma 1-*quinquies* all'art. 4 della l. 2/1997), prevedendo un decreto del ministro del tesoro con cui si sarebbe dovuto determinare l'eventuale ammontare in eccesso dei fondi e approvare un piano di ripartizione delle somme da restituire a titolo di conguaglio dei contributi già ricevuti (restituzione da effettuarsi mediante il versamento di rate annuali, in un tempo non superiore a dieci anni, o cinque anni per i partiti non aventi diritto al rimborso elettorale)²⁴⁹. Sta di fatto che né il decreto sulla determinazione e ripartizione del fondo per il 1999 né il decreto sulla determinazione e

²⁴⁸ Il progetto Balocchi prevedeva anche la possibilità di rinnovare le dichiarazioni di riferimento dei deputati e dei senatori, ma la nuova dichiarazione poteva essere resa solo a favore di un partito costituito in gruppo parlamentare o in componente politica all'interno del gruppo misto in almeno una delle due Camere, in considerazione delle novità intervenute nella composizione dei gruppi fra il 1997 e il 1999 a seguito delle vicende legate alla crisi del governo Prodi e alla nascita del governo D'Alema.

²⁴⁹ La disposizione prevedeva anche il caso in cui si verificasse l'estinzione del partito o movimento prima dell'integrale versamento del conguaglio: le somme ancora da versare sarebbero state portate in detrazioni dai fondi relativi al rimborso delle spese elettorali (art. 4 comma 1-*sexies* della l. 2/1997).

ripartizione delle somme in eccesso ricevute nel 1998 non risulta siano mai stati adottati dal ministro del tesoro, come se con l'uno e con l'altro si fossero pareggiati i conti. La vicenda del 4 mille è così rimasta avvolta nel mistero²⁵⁰.

La legge 157/1999 riproduceva la stessa sanzione già prevista dalla legge 2/1997 (abrogato comma 17 dell'art. 8), ora rapportata ai rimborsi elettorali anziché ai fondi del 4 per mille, in base alla quale in caso di inottemperanza agli obblighi a carico dei rappresentanti legali o tesorieri o di irregolare redazione del rendiconto, il presidente della Camera e il presidente del Senato, per i fondi di rispettiva competenza, «sospendono l'erogazione del rimborso fino ad avvenuta regolarizzazione» (art. 1 comma 8)²⁵¹. All'art. 8 della legge 2/1997 faceva inoltre riferimento la disposizione della legge 157/1999 sulle «risorse per accrescere la partecipazione attiva delle donne»: l'art. 3 prevedeva la destinazione una quota pari almeno al 5% dei rimborsi ricevuti da ogni partito per ciascuna delle quattro elezioni ad «iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne», dovendone dare espressamente conto attraverso un'apposita voce nel rendiconto di esercizio.

Lo schema seguente riporta la ripartizione dei rimborsi elettorali in occasione delle elezioni della Camera dei deputati del 2001²⁵².

²⁵⁰ Gli unici dati comunicati ufficialmente restano quelli, parziali, annunciati il 19 gennaio 1999 dal ministro delle finanze Visco. Su poco più di un milione di modelli 740, su un totale di quattordici milioni, la percentuale delle scelte in favore del 4 per mille era stata del 5,1%, per un gettito di 800 milioni. La percentuale riferita a 6.518.435 modelli 730, le scelte espresse, su un totale di 7 milioni e mezzo, erano state 819.212, il 12,57 per cento, per un gettito di 18 miliardi. Sui giornali si stimava, sulla base invariata di queste percentuali, una volta completato il conteggio (non prima del primo semestre del 2000, secondo il ministro), al massimo 11,2 miliardi provenienti dal 740 e 21 miliardi provenienti dal 730. Balocchi, nella seduta alla Camera del 28 gennaio 1999, considerando anche la mancanza di dati sui modelli 101 e 201, affermò che «quelli in nostro possesso ci fanno comunque presumere con certezza di essere molto vicini, se non ai 110 miliardi, ai 70-90 miliardi».

²⁵¹ All'art. 8 della legge 2/1997, oltre al comma 17, sono abrogati anche i commi 15 e 16 sulla riserva obbligatoria di quote delle risorse del 4 per mille alle strutture decentrate. Erano inoltre abrogati gli articoli 1, 2 e 3 e l'articolo 9 comma 1 della legge 2/1997, nonché gli articoli 1 e 2 della vecchia legge 195/1974.

²⁵² Fonte: decreto del presidente della Camera dei deputati 26 luglio 2001 (*G.U. 30-7-2001, n. 175*). Per il Senato: decreto del presidente del Senato 31 luglio 2001 (*G.U. 31-7-2001, n. 176*). Per le elezioni in Sicilia: decreto del presidente della Camera dei deputati 26 luglio 2001 (*G.U. 30-7-2001, n. 175*); per le elezioni in Molise (dopo annullamento delle elezioni del 2000): decreto del presidente della Camera dei deputati 22 luglio 2002 (*G.U. 27-7-2002, n. 175*).

PIANO DI RIPARTIZIONE DEL FONDO RELATIVO AI RIMBORSI PER LE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE DAI MOVIMENTI E PARTITI POLITICI PER IL RINNOVO DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI DEL 13 MAGGIO 2001

(ARTT. 1 E 2 DELLA LEGGE 3 GIUGNO 1999, N. 157; ART. 9 DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 1993, N. 515)

MOVIMENTI E PARTITI POLITICI	Voti sistema proporzionale	Seggi attribuiti		Rimborso globale		1 ^a rata del 40% per l'anno 2001		Successive 4 rate del 15% per gli anni da 2002 a 2005	
		Sistema uninomineale	Sistema proporzionale	Lire	pari ad Euro	Lire	pari ad Euro	Lire	pari ad Euro
<i>Art. 9, comma 3, I periodo, della legge 10 dicembre 1993, n. 515:</i>									
FORZA ITALIA	10.923.431	10	62	65.683.929.106	33.922.918,35	26.273.571.642	13.569.167,34	9.852.589.366	5.088.437,75
DEMOCRATICI DI SINISTRA	6.151.154	26	31	36.987.642.734	19.102.523,27	14.795.057.094	7.641.009,31	5.548.146.410	2.865.378,49
LA MARGHERITA DEMOCRAZIA E LIBERTÀ CON RUTELLI	5.391.827	23	27	32.421.716.438	16.744.419,13	12.968.886.575	6.697.767,65	4.863.257.466	2.511.562,87
ALLEANZA NAZIONALE	4.463.205	10	24	26.837.798.564	13.660.566,22	10.735.119.426	5.544.226,49	4.025.669.785	2.079.094,93
PARTITO DELLA RIFONDAZIONE COMUNISTA	1.868.659	-	11	11.236.475.543	5.803.155,32	4.494.590.217	2.321.262,13	1.685.471.331	870.473,30
LEGA NORD	1.464.301	2	-	8.805.021.341	4.547.414,02	3.522.008.536	1.818.965,61	1.320.753.201	682.112,10
IL GIRASOLE	805.340	10	-	4.842.608.102	2.600.998,36	1.937.043.241	1.000.399,35	726.391.215	375.149,75
PARTITO DEI COMUNISTI ITALIANI	620.859	22	-	3.733.301.244	1.928.089,18	1.493.320.498	771.295,67	559.995.167	289.213,36
<i>Art. 9, comma 3, II e III periodo, della legge 10 dicembre 1993, n. 515:</i>									
SÜDTIROLER VOLKSPARTEI		8	-	6.122.039.936	3.161.769,76	2.448.815.974	1.264.707,90	918.305.990	474.265,46
VALLÉE D'AOSTE - AUTONOMIE - PROGRÈS - FÉDÉRALISME		1	-	765.254.992	395.221,22	306.101.997	158.088,49	114.788.249	59.283,18
				Totale rimborsi:	197.435.788.000	101.967.074,83	40.786.929,94	29.615.368.200	15.295.001,21

3.2. La seconda legge sui rimborsi elettorali

La legge Balocchi venne subito fatta oggetto di iniziative referendarie. Due analoghe richieste vennero presentate da Alleanza nazionale e dai radicali²⁵³. La Corte costituzionale dichiarò ammissibili le richieste nel gennaio 2000, reputando l'oggetto del quesito «completo e unitario» nel suo proposito di «eliminare i rimborsi pubblici per le spese elettorali e referendarie dei movimenti e partiti politici, sì che essi sostengano le spese solo con mezzi propri o giovandosi di erogazioni liberali private» (comprese dunque anche le disposizioni sul rimborso che sarebbe stato eventualmente appannaggio dei rispettivi comitati promotori). La sentenza della Corte costituzionale, molto concisa, è la n. 41 del 2000. Nel quesito non erano state incluse le disposizioni sui rimborsi contenute in altre fonti normative, cui la legge 157/1999 rinviava, ma secondo la Corte si trattava di «mere disposizioni di richiamo destinate a rimanere inoperanti una volta abrogato l'istituto del rimborso stesso». Il referendum si tenne il 21 maggio 2000. Il sì ottenne il 71,1%, ma il quorum non venne nemmeno sfiorato: la partecipazione si fermò al 32,2%, di poco superiore alla percentuale di votanti della tornata referendaria del 1997 che aveva inaugurato il periodo di crisi dell'istituto referendario²⁵⁴.

Incassata la prima rata dei rimborsi per le consultazioni elettorali del 2001 (più di 85 milioni di euro), insoddisfatti delle somme spettanti nel 2002 come seconda rata (poco più di 31 milioni di euro), i partiti ritennero di avere campo libero. È così che si arrivò, fra la sorpresa generale, alla legge 26 luglio 2002, n. 156 «Disposizioni in materia di rimborsi elettorali». Essa originava da una proposta di legge presentata alla

²⁵³ Il quesito era il seguente: «Volete voi che sia abrogata la legge 3 giugno 1999, n. 157 recante “Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici”, limitatamente agli articoli 1, 2 e 3?». Al quesito l'Ufficio centrale per il referendum attribuì la denominazione: «Rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie: abrogazione».

²⁵⁴ Insieme a quello sui rimborsi si votavano altri sei referendum, con la riproposizione fra gli altri del quesito sulla legge elettorale della Camera che un anno prima aveva mancato per pochissimo il quorum.

Camera il 9 aprile 2002 a prima firma del deputato di Forza Italia Giovanni Deodato²⁵⁵. L'originaria proposta di legge, in realtà, aveva un oggetto molto più limitato, come dal titolo «Differimento del termine di cui all'articolo 1, comma 2, ultimo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta, da parte di movimenti o partiti politici, dei rimborsi delle spese per consultazioni elettorali svoltesi nell'anno 2001 per il rinnovo della Camera dei deputati e dell'Assemblea regionale siciliana». L'intento, si legge nella relazione, era quello di porre rimedio a un «disguido di natura postale» che non aveva consentito alla formazione politica Vallée d'Aoste Autonomie Progrès Fédéralisme di presentare in tempo utile la richiesta di rimborso per le elezioni della Camera, e di conseguenza era stata dichiarata decaduta. Per equanimità sanava la situazione anche dell'altro caso di decadenza, verificatosi per le elezioni regionali in Sicilia, che riguardava la lista centrista Biancofiore. Il testo approvato dalla Camera l'11 luglio 2002 e definitivamente dal Senato il 25 luglio 2002 era diventato quello promulgato in legge con il titolo «Disposizioni in materia di rimborsi elettorali», che aggiungeva all'articolo sul differimento del termine per la presentazione della richiesta dei rimborsi (al trentesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge, con corresponsione delle quote maturate entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine differito) un ulteriore articolo recante varie modifiche alla legge 157/1999, alla legge 515/1993 e alla legge 43/1995 e modificava la disposizione sulla copertura finanziaria.

La proposta Deodato venne assegnata alla commissione Affari costituzionali della Camera in sede legislativa²⁵⁶. L'esame in commissione iniziò il 3 luglio 2002. Nella seduta dell'11 luglio 2002 la commissione approvò l'emendamento aggiuntivo a prima firma Sabattini (Ds) e, ottenuto il parere favorevole della commissione bilancio,

²⁵⁵ A.C. 2611. Alla firma di Deodato seguivano in ordine alfabetico i deputati Ballaman (Lega Nord), G. Bianchi (Margherita), Biondi (Forza Italia), Buontempo (An), Colucci (Forza Italia), De Simone (Ds), Dussin (Lega Nord), Fiori (An), Manzini (Ds), Mastella (Udeur), Mazzocchi (An), Mussi (Ds), Pistone (Comunisti italiani), Rotondi (Udc), Tarditi (Forza Italia), Trupia (Ds), Valpiana (Rifondazione comunista). Tutti i gruppi parlamentari, più tre componenti politiche del gruppo misto, avevano dunque aderito alla proposta Deodato.

²⁵⁶ V. resoconto stenografico della seduta dell'assemblea del 18 giugno 2002, n. 160, p. 13, senza obiezioni.

passò nella stessa seduta alla votazione del testo finale, che venne approvato con 34 sì su 35 presenti²⁵⁷.

L'articolo aggiuntivo (art. 2 della legge 156/1999) prevedeva una serie di modifiche alla legge 157/1999 che, sostituendo o inserendo o sopprimendo singole parole o frammenti di frasi, mutava completamente l'ammontare, ora calcolato in euro, dei rimborsi per Camera, Senato, Parlamento europeo e consigli regionali. Il comma 5 e il comma 6 dell'art. 1 della legge 157/1999 risultavano così modificato:

«5. L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi relativi agli organi di cui ai commi 1 è pari, per ciascun anno di legislatura degli organi stessi, alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di ~~lire 4.000~~ euro 1,00 per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati.

6. I rimborsi di cui ai commi 1 e 4 sono corrisposti con cadenza annuale, entro il 31 luglio di ciascun anno, ~~in misura pari, per il primo anno, al 40 per cento della somma spettante, e, per i quattro anni successivi, al 15 per cento della somma spettante~~. L'erogazione dei rimborsi non è vincolata alla prestazione di alcuna forma di garanzia bancaria o fidejussoria da parte dei movimenti o partiti politici aventi diritto. In caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è interrotto. In tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi. Il versamento della quota annua di rimborso, spettante sulla base del presente comma, è effettuato anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno, ~~eccetto quello in cui sia già stata versata la quota del 40 per cento~~».

Dal rimborso dilazionato in rate annuali si passava al rimborso determinato annualmente: 1 euro moltiplicato per il numero degli elettori è inferiore a 4.000 lire moltiplicato per lo stesso numero, ma tale formula non dava più il rimborso globale, complessivamente erogato per l'intera legislatura (salvo interruzione anticipata), bensì il rimborso erogato ogni anno (per ciascuna elezione esso andava quindi moltiplicato per gli anni della legislatura). In altre parole, la formula 4.000 lire x elettori era stata sostituita dalla formula 5 euro (=9.681,35 lire) x elettori). La «naturale evoluzione» dei rimborsi elettorali nell'ultimo decennio si poteva così riassumere. Sommando i rimborsi complessivi per le diverse elezioni (in lire): dal 1993-1995: 213 miliardi di lire; dal

²⁵⁷ Emendamento firmato oltre che da Sergio Sabattini, già relatore della legge 157/1999, da Bressa (Margherita), Leoni (Ds), Mascia (Rifondazione comunista), Buemi (Sdi), Fontanini (Lega Nord), Saponara (Forza Italia), Rotondi (Udc), D'Alia (Udc), Mazzoni (Udc), Anedda (An), Carrara (An). Sull'emendamento si registra la sola astensione del deputato Boato (Verdi), che si astenne anche nella votazione finale: v. sedute n. 5 e n. 6 dell'11 luglio 2002, il cui resoconto stenografico è peraltro alquanto stringato, con il presidente della commissione Donato Bruno che pone in votazione l'emendamento e il provvedimento nel suo complesso, senza che nessuno chieda di parlare e la sola dichiarazione di voto di Boato.

1999: 792 miliardi di lire; dal 2002 1.912 miliardi di lire (cioè oltre 380 miliardi all'anno). In base alla legge 157/1999, si era arrivati a un rimborso quinquennale di 101.967.074,83 euro per le elezioni della Camera del 2001; grazie alla legge 156/2002 il totale dei rimborsi alla fine del quinquennio sarebbe diventato 238.218.617,94 euro (prima rata del 40% ex l. 157/1999 più le quattro quote annuali ex l. 156/2002).

La modifica alla legge 515/1993, con l'intera riscrittura del comma 3 dell'art. 9, mutava i requisiti per partecipare al riparto delle somme per i rimborsi della Camera: la soglia del 4% dei voti nella quota proporzionale o, in alternativa, dell'1% dei voti con almeno un eletto collegato nell'uninomiale, veniva sostituita da una soglia unica pari all'1% dei voti validamente espressi in ambito nazionale. La legge 156/2002 (art. 2 comma 4) specificava che tali disposizioni (aumento dei rimborsi e riduzione della soglia di accesso) si applicavano «a partire dalla data di rimborso delle spese elettorali sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati da erogare entro il 31 luglio 2002» (con effetto retroattivo)²⁵⁸. La soglia ridotta consentì perciò di «ripescare» alcuni partiti esclusi nel 2001 e riammessi nel 2002: il Ccd-Cdu col 3,22%, che aveva perso il diritto al rimborso perché i suoi eletti nell'uninomiale all'interno della Casa delle libertà, una quarantina, erano tutti collegati a una lista civetta, nonché l'Italia dei valori col 3,89%, Democrazia europea col 2,39%, la Lista Pannella-Bonino col 2,24%, tutte forze collocatesi al fuori delle due coalizioni principali²⁵⁹.

Al Senato la proposta di legge venne esaminata invece in sede referente dalla commissione Affari costituzionali²⁶⁰. Nella seduta dell'assemblea del 24 luglio, inframmezzata alla discussione del Dpef, svolse la relazione il relatore Malan (Forza

²⁵⁸ Le altre modifiche riguardavano l'aumento del tetto alle spese elettorali dei partiti alle elezioni politiche (l'importo base di cui all'art. 10 comma 1 della legge 515/1993, già modificato nel 1999, passava da lire 800 a euro 1,00) e l'aumento del tetto alle spese elettorali dei partiti alle elezioni regionali (l'importo base di cui all'art. 5 comma 3 della legge 43/1995 passava da lire 200 a euro 1,00, moltiplicato per il numero degli elettori, anziché dei cittadini residenti, nelle circoscrizioni provinciali in cui il partito ha presentato proprie liste). Non modificava invece il tetto alle spese elettorali dei candidati nelle liste provinciali, di cui al comma 1 dell'art. 5, che rimaneva così espresso in lire.

²⁵⁹ Si veda l'analisi di Maria Chiara Pacini, *Finanziamento ai partiti: chi ottiene quanto, come e perché*, in «Il Mulino», n. 6, 2002, sugli incentivi alla frammentazione insiti nelle norme sul finanziamento dei partiti, che con la legge 156/2002 sembrano non solo assecondare la frammentazione ma anche «ostacolare l'evoluzione bipolare del sistema politico».

²⁶⁰ A.S. 1601. V. sedute n. 176 e n. 177 del 16 luglio 2002, n. 177 e n. 178 del 23 luglio 2002.

Italia) e furono respinte una questione pregiudiziale e una questione sospensiva. Si decise però di non procedere nell'esame in seduta notturna, su decisione unanime della conferenza dei capigruppo, e la discussione venne rinviata alla seduta dell'indomani mattina, con tempi contingentati e votazione finale entro le ore 12. Nella seduta del 25 luglio si svolse la discussione generale e furono respinti tutti gli emendamenti. Nelle dichiarazioni di voto finale annunciarono voto contrario i rappresentanti di Pri, Udeur e Margherita e l'astensione il rappresentante dei Verdi. Un giornale calcolò in meno di due ore e mezzo il tempo totale impiegato dal Parlamento per far passare questa legge²⁶¹.

Furono invece approvati alcuni ordini del giorno «interpretativi», fra cui l'ordine del giorno del relatore sull'interpretazione del comma 4 dell'art. 2 (v. sopra) «nel senso che, in caso di entrata in vigore della legge successiva al 31 luglio 2002, quanto già corrisposto entro tale scadenza ai sensi del comma 6 dell'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, debba intendersi come acconto delle somme risultanti dall'applicazione della legge in approvazione e che il conguaglio vada altresì corrisposto nel più breve termine possibile dall'entrata in vigore della legge stessa; ritiene altresì che l'indicazione della rata di rimborso in scadenza del 31 luglio come inizio dell'applicazione della legge vada riferita anche ai rimborsi per il rinnovo dei consigli regionali a partire dal 2001»²⁶². Un altro ordine del giorno, prevedendo l'arrotondamento della soglia dell'1%, sembrava indirizzato al caso del Nuovo Psi, partito che nel 2001 aveva ottenuto alla Camera lo 0,95% dei voti, ma esso rimase ugualmente escluso dai rimborsi. In un ordine del giorno Bassanini veniva invece «valutato positivamente l'adeguamento della misura dei contributi finanziari all'effettiva entità delle spese elettorali», ma si auspicava «una nuova regolamentazione del finanziamento democratico della politica». Infine, venne approvato l'ordine del giorno «provocazione» dei senatori leghisti a prima firma Calderoli, che suggellò in qualche modo il ruolo della Lega Nord di partito capofila delle battaglie parlamentari a

²⁶¹ *Soldi ai partiti, 148 minuti per il «sì»*, di Gianluca Di Donfrancesco, *Il Sole24Ore*, 30 luglio 2002. Fra i commentatori: Angelo Panebianco, *Soldi ai partiti. Sapore d'antico*, *Corriere della Sera*, 14 luglio 2002; Roberto D'Alimonte, *Una legge contro il bipolarismo*, *Il Sole24Ore*, 30 luglio 2002.

²⁶² La legge venne immediatamente promulgata dal presidente della Repubblica Ciampi e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 luglio, ma non conteneva una clausola di immediata entrata in vigore.

favore del finanziamento pubblico, impegnando il Senato ad introdurre disposizioni legislative volte a far sì che i rimborsi elettorali previsti dal disegno di legge «non siano erogati a favore dei partiti che abbiano espresso, verbalmente o di fatto, anche in un solo ramo del Parlamento, voto contrario al medesimo disegno di legge, fatti salvi i partiti aderenti al gruppo misto».

Nello schema è riportata la nuova ripartizione dei rimborsi elettorali a seguito della legge 156/2002, con quattro nuovi partiti beneficiari (oltre alla riammissione della formazione valdostana, decaduta nel 2001, ma comunque elencata anche nel precedente piano). Si può notare anche l'effetto incidentale dell'abuso delle liste civetta, con un numero ridottissimo di deputati eletti nell'uninomiale collegati a liste «vere», di cui ha beneficiato la Svp (in quanto partito espressione di una minoranza linguistica: in tal caso il rimborso è calcolato infatti non in proporzione ai voti conseguiti, ma in base al numero degli eletti secondo un meccanismo di ponderazione che tiene conto del totale degli eletti delle liste ammesse al rimborso)²⁶³.

²⁶³ Fonte: decreto del presidente della Camera dei deputati 1° ottobre 2002 (*G.U. 5-10-2002, n. 234*). Per il Senato: decreto del presidente del Senato della Repubblica 22 ottobre 2002 (*G.U. 25-10-2002, n. 251*). Si vedano inoltre i decreti del presidente della Camera dei deputati 1° ottobre 2002 (*G.U. 5-10-2002, n. 234*), per le elezioni in Sicilia e in Molise del 2001.

Per i successivi piani di ripartizione: decreti del presidente della Camera dei deputati 24 luglio 2003 (*G.U. 28-7-2003, n. 173*), 27 luglio 2004 (*G.U. 29-7-2004, n. 176*), 27 luglio 2004 (*G.U. 29-7-2004, n. 176*) e 29 ottobre 2004 (*G.U. 9-11-2004, n. 263*), 27 luglio 2004 (*G.U. 29-7-2004, n. 176*), 26 luglio 2005 (*G.U. 28-7-2005, n. 174*), 26 luglio 2006 (*G.U. 28-7-2006, n. 174*), 23 aprile 2007 (*G.U. 8-5-2007, n. 105*); decreto del presidente del Senato della Repubblica 27 luglio 2006 (*G.U. 28-7-2006, n. 174*).

NUOVO PIANO DI RIPARTIZIONE, PER GLI ANNI DAL 2002 AL 2005, DEL FONDO RELATIVO AI RIMBORSI PER LE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE DAI MOVIMENTI E PARTITI POLITICI PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 13 MAGGIO 2001 (ARTT. 1 E 2 DELLA LEGGE 26 LUGLIO 2002, N. 156)											
MOVIMENTI E PARTITI POLITICI	Seggi attribuiti			Voti sistema proporzionale			Rimborso annuo spettante dal 2002 al 2005			Rimborso precedentemente attribuito per il 2002	Integrazione per il 2002
	Sistema uninominale	Sistema proporzionale	Sistema uninominale proporzionale	Sistema uninominale	Sistema proporzionale	Sistema uninominale proporzionale	2002	2003	2004	2005	
<i>Art. 9, comma 3, I periodo, della legge 10 dicembre 1993, n. 515:</i>											
FORZA ITALIA	10	62	10.923.431	14.435.619,76	5.088.437,75	9.347.182,01					
DEMOCRATICI DI SINISTRA	26	31	6.151.154	8.128.922,15	2.865.378,49	5.263.543,66					
LA MARGHERITA DEMOCRAZIA E LIBERTA' CON RUTELLI	23	27	5.391.827	7.125.450,27	2.511.662,87	4.613.787,40					
ALLEANZA NAZIONALE	10	24	4.463.205	5.898.250,31	2.079.084,93	3.819.165,38					
PARTITO DELLA RIFONDAZIONE COMUNISTA	-	11	1.868.659	2.469.485,17	870.473,30	1.599.011,87					
LEGA NORD	2	-	1.464.301	1.935.114,75	682.112,10	1.253.002,65					
LISTA DI PIETRO ITALIA DEI VALORI	-	-	1.443.725	1.907.922,99	-	1.907.922,99					
CENTRO CRISTIANO DEMOCRATICO - CRISTIANI DEMOCRATICI UNITI	-	-	1.194.040	1.577.957,28	-	1.577.957,28					
DEMOCRAZIA EUROPEA	-	-	888.249	1.173.845,91	-	1.173.845,91					
LISTA MARCO PANNELLA EMMA BONINO	-	-	832.213	1.099.792,77	-	1.099.792,77					
IL GIRASOLE	10	-	805.340	1.064.279,35	375.149,75	689.129,60					
PARTITO DEI COMUNISTI ITALIANI	22	-	620.859	820.482,54	289.213,38	531.269,16					
<i>Art. 9, comma 3, II e III periodo, della legge 10 dicembre 1993, n. 515:</i>											
SÜDTIROLER VOLKSPARTEI	8	-	-	1.530.510,00	474.265,46	1.056.244,54					
VALLEE D'AOSTE - AUTONOMIE - PROGRÈS - FÉDÉRALISME	1	-	-	191.313,75	-	191.313,75					
Totale:				49.358.947,00	15.235.778,03	34.123.168,97					

La tabella mostra l'aumento dei rimborsi elettorali *ex lege* 157/1999 e successive modifiche.

Anno	Elezioni Camera + Senato	Elezioni europee	Elezioni regioni ordinarie	Elezioni regioni speciali
1999		86.520.102,57		2.934.037,10 (Sardegna)
2000			85.884.344,63	
2001	40.788.829,94 + 40.788.829,94			3.687.147,77 (Sicilia)
2002	49.358.947,00 + 49.358.947,00		263.693,80 (Molise)	4.462.071,00 (Sicilia)
2003	49.358.947,00 + 49.358.947,00		319.114,00 (Molise)	4.462.071,00 (Sicilia) + 1.092.124,00 (Friuli-Venezia Giulia) + 101.932,00 (Valle d'Aosta)
2004	49.358.947,00 + 49.358.947,00	49.787.365,00	319.114,00 (Molise)	4.462.071,00 (Sicilia) + 1.092.124,00 (Friuli-Venezia Giulia) + 101.932,00 (Valle d'Aosta) + 1.449.052,00 (Sardegna) + 777.967,00 (Trento/Bolzano)
2005	49.358.947,00 + 49.358.947,00	49.787.365,00	319.114,00 (Molise) + 42.676.136,00	4.462.071,00 (Sicilia) + 1.092.124,00 (Friuli-Venezia Giulia) + 101.932,00 (Valle d'Aosta) + 1.449.052,00 (Sardegna) + 777.967,00 (Trento/Bolzano)

Anno	Elezioni Camera + Senato	Elezioni europee	Elezioni regioni ordinarie	Elezioni regioni speciali
2006	49.964.574,57 + 49.964.574,57	49.289.491,35	315.922,86 (Molise) + 41.259.374,64	1.081.202,76 (Friuli-Venezia Giulia) + 100.912,68 (Valle d'Aosta) + 1.434.561,48 (Sardegna) + 770.187,93 (Trento/Bolzano) + 4.520.428,11 (Sicilia)
2007	49.226.181,84 + 49.226.181,84	49.289.491,35	41.259.374,64 + 324.360,63 (Molise)	1.081.202,76 (Friuli-Venezia Giulia) + 100.912,68 (Valle d'Aosta) + 1.434.561,48 (Sardegna) + 770.187,33 (Trento/Bolzano) + 4.520.428,11 (Sicilia)

3.3. Le successive norme «sparse» sui rimborsi elettorali

Negli anni successivi alla nuova legislazione sui rimborsi elettorali del 1999-2002 sono state approvate numerose norme che l'hanno modificata o integrata sotto svariati profili, sparse in molteplici testi legislativi, per lo più decreti legge, spesso attraverso modificazioni inserite dalle leggi di conversione. Essa è stata quindi oggetto di tutta una serie di micro-interventi, in gran parte «nascosti», che in realtà risultano assai significativi). Tali norme possono essere così raggruppate: 1) una disposizione di interpretazione autentica; 2) disposizioni che hanno aumentato o avuto comunque per effetto l'aumento ulteriore dell'entità dei rimborsi elettorali; 3) disposizioni che hanno differito il termine, o meglio, riaperto i termini già scaduti per la presentazione delle domande per ottenere i rimborsi. Altre disposizioni, in controtendenza rispetto all'intera evoluzione più che trentennale della disciplina del finanziamento dei partiti, hanno

infine portato, per la prima volta a partire dal 2007, a una riduzione dei rimborsi elettorali, seppure in modo molto timido (di queste si parlerà nel successivo paragrafo).

1) La legge 29 novembre 2004, n. 298 reca «Interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 3 giugno 1999, n. 157 e dell'articolo 6, comma 2, secondo periodo, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di rimborso per le spese elettorali sostenute dai movimenti o partiti politici per il rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano»²⁶⁴. L'interpretazione autentica attiene alle disposizioni sulla ripartizione dei rimborsi elettorali per il rinnovo dei consigli regionali. Essa è conseguente innanzitutto all'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»): l'art. 4 della legge costituzionale aveva modificato lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, prevedendo che il consiglio regionale sia composto dai membri dei consigli provinciali di Trento e di Bolzano, eletti a suffragio universale diretto (aveva cioè reso il consiglio regionale, precedentemente eletto direttamente in due collegi provinciali, un organo derivato composto dai due consigli provinciali autonomamente eletti). La legge 298/2004 afferma che il rimborso per le elezioni regionali «si intende riferito, per la regione Trentino-Alto Adige, al rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano». L'interpretazione autentica è conseguente, inoltre, all'entrata in vigore della legge della provincia autonoma di Trento 5 marzo 2003, n. 2 («Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia»): l'art. 63 della legge provinciale disciplina le modalità di espressione del voto, per un candidato alla carica di presidente e per una delle liste ad esso collegato, e prevede che il segno tracciato solo sul nome del candidato presidente vale anche come voto a favore della lista o del gruppo di liste collegate, a differenza di quanto previsto dalla legge elettorale per le regioni ordinarie. La legge 298/2004 afferma che la disposizione in base alla quale la quota di rimborso è ripartita proporzionalmente ai voti ottenuti, tra le

²⁶⁴ La legge venne approvata in sede deliberante dalla prima commissione della Camera l'8 luglio 2004 (A.C. 4952, a prima firma Deodato (Forza Italia), presentato il 29 aprile 2004 e sottoscritto da altri sedici deputati appartenenti a tutti i gruppi parlamentari e a due componenti politiche del gruppo misto) e dalla prima commissione del Senato il 10 novembre 2004 (A.S. 3037).

liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali che abbiano ottenuto un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata, «si interpreta nel senso che i voti espressi senza indicazione di lista a favore di un candidato alla carica di presidente della provincia di Trento sono attribuiti alla lista collegata al medesimo candidato ovvero, in caso di collegamento plurimo, alle liste collegate allo stesso candidato in proporzione alla cifra elettorale di ciascuna lista. Infine, la legge 298/2004 dispone l'applicazione (ovviamente retroattiva) delle suddette disposizioni interpretative «con decorrenza dalle elezioni per il rinnovo dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano svoltesi il 26 ottobre 2003 (art. 1 comma 3)²⁶⁵.

2) L'art. 39-*quater decies* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 («Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti»: governo Berlusconi III), inserito dalla legge di conversione (l. 23 febbraio 2006, n. 51) prevedeva varie modifiche alla normativa sul finanziamento dei partiti e sui rimborsi elettorali. Una prima modifica era recata alla legge 659/1981 e incideva sugli obblighi di dichiarazione dei contributi privati: si elevava la soglia oltre il quale sorge l'obbligo di dichiarazione congiunta da 5 milioni di lire, somma soggetta a rivalutazione, da ultimo rivalutata in 6.614 euro (pari a lire 12.806.471) dal decreto del ministro dell'interno 23 febbraio 2001, a 50.000 euro, somma non più soggetta a rivalutazione periodica.

Una seconda modifica, ben nascosta, era recata alla legge 157/1999 ed era così formulata: «all'art. 1, comma 6, terzo periodo, le parole “è interrotto” sono sostituite dalla parole “è comunque effettuato”». Il periodo sul quale si inseriva la modifica era quello in base al quale, in caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, scattava l'interruzione del versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi. Di conseguenza veniva soppresso il quarto periodo («In tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi»).

²⁶⁵ Tale interpretazione era stata anticipata dal decreto del presidente della Camera dei deputati 27 luglio 2004 con cui si era proceduto alla ripartizione dei rimborsi per il rinnovo dei consigli provinciali di Trento e di Bolzano del 26 ottobre 2003, sulla scorta di un parere del Consiglio di stato: <<http://www.astrid-online.it/--il-finan/Normativa/CdS-Quesito-Camera-su-contributi-ele.pdf>>.

Si tratta della disposizione che avrebbe eventualmente portato al raddoppio dei rimborsi elettorali erogati ogni anno, per tutti gli anni rimanenti di una legislatura sciolta anticipatamente sommandosi a quelli delle nuove Camere, che il legislatore approvò, in tutta la sua preveggenza, proprio alla vigilia delle elezioni politiche del 2006 che avrebbero dato vita alla brevissima XV legislatura²⁶⁶. Tale modifica consentirà ad alcuni partiti per gli anni 2008-2010 di raddoppiare i rimborsi e ai partiti nel frattempo estintisi (Ds e Margherita, nell'elezioni del 2006 presentatisi in un'unica lista alla Camera e in liste separate al Senato, poi confluiti nel Partito democratico; Forza Italia e An, confluiti nel Popolo della libertà) di continuare a percepirli.

I due schemi che seguono riportano i rimborsi assegnati per la Camera nel 2006 e i rimborsi assegnati per la Camera per il 2008.

²⁶⁶ Una decisione definita «aberrante» da Giovanni Pieraccini, *La riforma della democrazia. Riflessioni per un rinnovamento dei partiti*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 2006, pp. 328-329.

**NUOVO PIANO DI RIPARTIZIONE DEI RIMBORSI PER LE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE DAI
MOVIMENTI E PARTITI POLITICI PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DEL 9 E 10 APRILE 2006**

**(ART. 39-BIS DEL DECRETO-LEGGE N. 223/2006, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI,
DALLA LEGGE N. 248/2006)**

TABELLA RIEPILOGATIVA

MOVIMENTI E PARTITI POLITICI	Rimborso annuo complessivamente spettante dal 2006 al 2010	Rimborso precedentemente attribuito per il 2006	Conguaglio rata 2006
L'ULIVO	€ 16.038.257,19	€ 15.718.441,97	€ 319.815,22
FORZA ITALIA	€ 12.343.500,77	€ 12.188.379,99	€ 155.120,78
ALLEANZA NAZIONALE	€ 6.327.567,26	€ 6.201.390,69	€ 126.176,57
UDC	€ 3.524.482,27	€ 3.486.816,77	€ 37.665,50
PARTITO DELLA RIFONDAZIONE COMUNISTA	€ 2.996.963,20	€ 2.937.201,44	€ 59.761,76
LEGA NORD	€ 2.351.496,03	€ 2.329.169,19	€ 22.326,84
LA ROSA NEL PUGNO - LAICI SOCIALISTI LIBERALI RADICALI	€ 1.331.743,18	€ 1.305.187,19	€ 26.555,99
ITALIA DEI VALORI - LISTA DI PIETRO	€ 1.204.570,63	€ 1.191.610,05	€ 12.960,58
PARTITO DEI COMUNISTI ITALIANI	€ 1.188.490,19	€ 1.164.790,78	€ 23.699,41
FEDERAZIONE DEI VERDI	€ 1.054.973,62	€ 1.033.936,63	€ 21.036,99
POPOLARI UDEUR	€ 717.949,29	€ 716.439,73	€ 1.509,56
SÜDTIROLER VOLKSPARTEI	€ 323.324,68	€ 318.101,32	€ 5.223,36
AUTONOMIE LIBERTÉ DEMOCRATIE	€ 80.831,17	€ 79.525,33	€ 1.305,84
L'UNIONE	€ 366.169,73	€ 555.190,76	- € 189.021,03
ASSOCIAZIONI ITALIANE IN SUDAMERICA	€ 63.766,08	-	€ 63.766,08
PER L'ITALIA NEL MONDO CON TREMAGLIA	€ 37.691,66	-	€ 37.691,66
UNIONE SUDAMERICANA EMIGRATI ITALIANI - USEI	€ 9.074,58	-	€ 9.074,58
ALTERNATIVA INDIPENDENTE ITALIANI ALL'ESTERO	€ 3.723,04	-	€ 3.723,04
Totali:	€ 49.964.574,57	€ 49.226.181,84	€ 738.392,73

PIANO DI RIPARTIZIONE DEI RIMBORSI PER LE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE DAI MOVIMENTI E PARTITI POLITICI PER IL RINNOVO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 13 E 14 APRILE 2008 (ARTT. 1, COMMA 5-BIS, E 2, COMMA 1, DELLA LEGGE 3 GIUGNO 1999, N. 157) TABELLA RIEPILOGATIVA			
MOVIMENTI E PARTITI POLITICI	Rimborso annuo per il territorio nazionale	Rimborso annuo per la circoscrizione Estero	Rimborso annuo complessivamente spettante dal 2008
IL POPOLO DELLA LIBERTA'	€ 19.125.938,09	€ 257.739,11	€ 19.383.677,20
PARTITO DEMOCRATICO	€ 16.955.819,17	€ 277.440,90	€ 17.233.260,07
LEGA NORD	€ 4.243.214,32	-	€ 4.243.214,32
UDC	€ 2.874.115,97	€ 63.041,61	€ 2.937.157,58
ITALIA DEI VALORI - LISTA DI PIETRO	€ 2.234.584,45	€ 37.578,25	€ 2.272.162,70
LA SINISTRA L'ARCOBALENO	€ 1.576.098,50	€ 18.910,82	€ 1.595.009,32
LA DESTRA - FIAMMA TRICOLORE	€ 1.240.583,64	-	€ 1.240.583,64
MOVIMENTO PER L'AUTONOMIA	€ 575.458,51	-	€ 575.458,51
PARTITO SOCIALISTA	€ 498.351,09	-	€ 498.351,09
SÜDTIROLER VOLKSPARTEI	€ 161.190,08	-	€ 161.190,08
AUTONOMIE LIBERTE' DEMOCRATIE	€ 80.595,04	-	€ 80.595,04
MOVIMENTO ASSOCIATIVO ITALIANI ALL'ESTERO	-	€ 51.033,21	€ 51.033,21
ASSOCIAZIONI ITALIANE IN SUDAMERICA	-	€ 37.745,33	€ 37.745,33
Totali:	€ 49.565.948,86	€ 743.489,23	€ 50.309.438,09

Sempre al comma 6 dell'art. 1 della legge 157 era aggiunto il seguente periodo: «Le somme erogate o da erogare ai sensi del presente articolo ed ogni altro credito, presente o futuro, vantato dai partiti o movimenti politici possono costituire oggetto di operazioni di cartolarizzazione e sono comunque cedibili a terzi». Di conseguenza, si provvedeva alla soppressione delle disposizioni contenute nella legge 195/1974 (art. 6) che stabilivano il divieto di cessione delle somme esigibili dai partiti politici a titolo di contributo pubblico e la nullità dei patti contrari²⁶⁷.

Alla legge 157 era inoltre aggiunto l'art. 6-bis («Garanzia patrimoniale»), che introduceva una peculiare disciplina in tema di responsabilità patrimoniale degli

²⁶⁷ Nel testo dell'art. 6 della legge 195/1974 rimaneva invece il periodo: «I contributi previsti dalla presente legge non sono soggetti ad alcuna tassa né imposta, diretta o indiretta»:

amministratori dei partiti e di garanzia per i loro debiti. In particolare, si affermava che i rimborsi elettorali «costituiscono, ai sensi dell'art. 2740 del codice civile, garanzia ai fini dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai partiti e movimenti politici beneficiari delle stesse»; che i creditori dei partiti e movimenti politici fruitori dei rimborsi «non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave»; che per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici maturati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge 157/1999 «è istituito un fondo di garanzia alimentato dall'1 per cento delle risorse stanziare» per i rimborsi elettorali, rinviando a un decreto del ministro dell'economia le modalità di gestione e funzionamento del fondo²⁶⁸. Si specificava infine che il nuovo art. 6-*bis* della legge 157/1999 «si applica anche per i giudizi e procedimenti in corso». In particolare, con l'esonero di responsabilità degli amministratori dei partiti per le obbligazioni contratte in nome e per conto degli stessi, salvo le ipotesi di dolo o colpa grave, si dava vita a un «regime speciale rispetto alla regola generale ricavabile dall'art. 38 c.c.», uno dei tre articoli del codice civile che regolano le associazioni non riconosciute²⁶⁹. La Corte di cassazione (cass. civ., sez. I, 23 giugno 2009, n. 14612) giudicò tuttavia infondato ogni dubbio di costituzionalità dell'art. 6-*bis*, in riferimento in particolare all'art. 3 Cost., in base alla considerazione che «i partiti ed i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari»²⁷⁰.

²⁶⁸ Ricordiamo che, ai sensi del primo comma dell'art. 2740 c.c., «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni «con tutti i suoi beni presenti e futuri»; il secondo comma aggiunge che «le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge». Il «regolamento concernente modalità di gestione e funzionamento del fondo per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici» venne adottato con decreto 22 febbraio 2007, n. 31. Con decreto del presidente della Camera dei deputati 26 luglio 2006 (*G.U. 28-7-2006, n. 174*) si procedette alla rideterminazione delle rate dei rimborsi per effetto dell'art. 6-*bis*.

²⁶⁹ Ricordiamo che, in base all'art. 38 c.c., «per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione, i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione».

²⁷⁰ Fortemente critico sulle disposizioni dell'art. 6-*bis* e sulla sentenza della Corte di cassazione, Gaetano Piepoli, «*Statuto dei partiti e disciplina delle associazioni non riconosciute*, in «Rivista critica del diritto privato», n. 4, 2009. Si veda ampiamente Giovanni Tarli Barbieri, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 117-122.

Tutte queste disposizioni compaiono per la prima volta nell'iter parlamentare nel maxi-emendamento presentato dal governo al Senato in prima lettura, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, sulla cui approvazione il governo pose la questione di fiducia nella seduta del 2 febbraio 2006²⁷¹. Apparentemente, dunque, si tratta di disposizioni spuntate dal nulla, e passate quasi del tutto inosservate. Il maxi-emendamento riprendeva disposizioni contenute in diversi decreti legge in scadenza, ma dell'articolo aggiuntivo in materia di finanziamento dei partiti e rimborsi elettorali non si ritrova traccia in nessun atto parlamentare e in nessun emendamento precedentemente presentato²⁷². Alla Camera il disegno di legge di conversione venne rapidamente approvato dall'assemblea il 9 febbraio 2006, di nuovo con l'apposizione delle questione di fiducia²⁷³.

L'art. 39-bis («Disposizioni in materia di rimborsi elettorali») del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 («Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»: governo Prodi II, cosiddetto primo *decreto Bersani*), inserito dalla legge di conversione (legge 4 agosto 2006, n. 248), aggiungeva due nuovi commi all'art. 1 della legge 157/1999, introducendo il «rimborso da attribuire ai movimenti o partiti politici in relazione alle spese sostenute per le campagne elettorali nella circoscrizione estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, per l'elezione delle Camere» (nuovo comma 1-*bis*). Per tale rimborso si disponeva che i fondi relativi, rispettivamente, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati «sono incrementati nella misura dell'1,5 del loro ammontare»; ciascuno dei due importi aggiuntivi «è suddiviso tra le ripartizioni della circoscrizione estero in proporzione alla

²⁷¹ A.S. 3717 ed emendamento 1.2000. Il decreto, in scadenza il 28 febbraio, doveva poi essere approvato dalla Camera.

²⁷² Resoconto stenografico della seduta del 2 febbraio 2006: gli unici interventi che si soffermano sulle disposizioni riguardanti il finanziamento dei partiti, in senso fortemente negativo, sono quelli del senatore del gruppo Ds Giovanni Legnini, che sulla responsabilità degli amministratori parlò di «una mutilazione, un *vulnus* al sistema codicistico civile», e del senatore Antonio Falomi, gruppo misto-Il Cantiere, che sull'innalzamento della soglia di trasparenza dei contributi privati parlò di «legalizzazione delle tangenti».

²⁷³ A.C. 6323. V. seduta n. 747 dell'8 febbraio 2006 e seduta n. 748 del 9 febbraio 2006. Nella discussione si segnalano solo gli interventi della deputata Luana Zanella (Verdi) e del deputato Pierluigi Castagnetti (Margherita) contro l'innalzamento della soglia al di sotto della quale non vi è obbligo di dichiarazione dei finanziamenti privati.

rispettiva popolazione»; la quota spettante a ciascuna ripartizione «è suddivisa tra le liste di candidati in proporzione ai voti conseguiti nell'ambito della ripartizione». Partecipano alla ripartizione della quota le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella ripartizione o che abbiano conseguito almeno il 4 per cento dei voti validamente espressi nell'ambito della ripartizione stessa» (nuovo comma 5-bis)²⁷⁴. Anche per tali rimborsi si prevedeva la corresponsione con cadenza annuale.

Venivano inoltre modificate anche le disposizioni della legge 157/1999 sui rimborsi referendari, aggiornando le cifre previste nel comma 4 dell'art. 1, il quale attribuiva ai comitati promotori di referendum abrogativi «un rimborso pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di lire mille [0,516 euro] per ogni firma valida fino alla concorrenza della cifra minima necessaria per la validità della richiesta e fino ad un limite massimo pari complessivamente a lire 5 miliardi annue» (analogo rimborso era previsto per i comitati promotori di referendum costituzionali «sempre nel limite di lire 5 miliardi»). Il decreto sostituisce i valori indicati in lire con valori in euro, convertendo mille lire in «un euro» e, al tasso reale di conversione, cinque miliardi di lire in «euro 2.582.285 annui». La corresponsione dei rimborsi referendari viene prevista, anziché con cadenza annuale, «in un'unica soluzione, entro il 31 luglio dell'anno in cui si è svolta la consultazione referendaria». Il primo caso di corresponsione del rimborso referendario si è avuto con il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 sul testo della legge costituzionale recante «Modifiche alla parte II della Costituzione»²⁷⁵, dal momento che tutti i referendum abrogativi svoltisi tra il 2000 e il 2005 non avevano raggiunto il quorum di validità di partecipazione al voto, condizione prevista dalla legge 157/1999 per procedere al rimborso. Nel 2011 il raggiungimento del quorum ha

²⁷⁴ La «circoscrizione estero» era stata introdotta dalle leggi costituzionali n. 1/2000 e n. 1/2001: si era votato per la prima nella circoscrizione estero alle elezioni politiche dell'aprile 2006. Le ripartizioni della circoscrizione Estero sono quattro: Europa; America del Sud; America del Nord e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide; il calcolo è fatto ripartizione per ripartizione, per eleggere dodici deputati e sei senatori; non è prevista una soglia espressa di sbarramento.

²⁷⁵ V. decreto del presidente della Camera dei deputati 26 luglio 2006 (*G.U. 28-7-2006, n. 174*), con l'attribuzione al comitato promotore di un rimborso pari a euro 255.646,15, da erogare in cinque rate di euro 51.129,23. Il referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 sul testo della legge costituzionale recante «Modificazioni del titolo V della parte seconda della Costituzione» non aveva dato luogo a rimborso perché era stato attivato da due richieste di iniziativa parlamentare.

consentito il primo caso di corresponsione del rimborso referendario anche per quattro referendum abrogativi²⁷⁶.

In definitiva, con questo decreto, come modificato dalla legge di conversione, si era introdotta una tipologia aggiuntiva di rimborso elettorale e si erano aumentati i rimborsi referendari²⁷⁷. Tutto ciò il decreto faceva (istituzione del rimborso per le circoscrizioni estero e incremento dei rimborsi per i comitati promotori di referendum), disponendo altresì che tali disposizioni «si applicano a partire dai rimborsi delle spese elettorali sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nelle elezioni dell'aprile 2006»²⁷⁸.

Tale articolo aggiuntivo era frutto di diversi emendamenti presentati nella quinta commissione del Senato, sottoscritti da senatori appartenenti a tutti i gruppi, e discussi nella seduta del 21 luglio 2006. Il decreto venne approvato dall'assemblea del Senato, previo voto di fiducia su un emendamento interamente sostitutivo del governo, il 25 luglio 2006, e dalla Camera con la fiducia il 2 agosto 2006²⁷⁹.

²⁷⁶ V. decreto del presidente della Camera 21 luglio 2011 (*G.U. 28-7-2011, n. 174*), per i comitati promotori del referendum sul nucleare e sul legittimo impedimento; decreto del presidente della Camera 28 settembre 2011 (*G.U. 13-10-2011, n. 239*), per i comitati promotori del referendum sui servizi pubblici locali di rilevanza economica e sul servizio idrico integrato (il rimborso di euro 500.000 per ciascuno dei quattro comitati)

²⁷⁷ Il decreto modificava anche alcune parti dell'art. 9 della legge 515/1993, con finalità di coordinamento, perché superate dalla nuova legge elettorale del 2005. Veniva abrogato l'intero comma 1 dell'art. 9, in cui tra l'altro si faceva riferimento ai candidati nei collegi uninominali della Camera, e al comma 3 erano soppresses le parole «per l'attribuzione della quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale», non più riferibili al nuovo sistema elettorale introdotto dalla legge 270/2005. Tale legge veniva inoltre citata nel nuovo 5-bis dell'art. 1 della legge 157/1999, dove si affermava che «si applicano le disposizioni di cui al comma 13 dell'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515», prevedendosi cioè la sospensione del versamento del rimborso da parte del presidente della Camera in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali

²⁷⁸ - Per la circoscrizione estero, con un incremento di 738.392,73 euro: decreto del presidente della Camera 26 ottobre 2006 (*G.U. 31-10-2006, n. 254*) e decreto del presidente del Senato della Repubblica 6 dicembre 2006 (*G.U. 12-12-2006, n. 288*). Per il referendum costituzionale del 2006: decreto del presidente della Camera 26 ottobre 2006 (*G.U. 31-10-2006, n. 254*), con l'attribuzione al comitato promotore di euro 495.000,000, in luogo di 255.646,15 euro, e la corresponsione di euro 443.870, 77 in unica soluzione ad integrazione della somma di euro 51.129,23 già erogata a titolo di prima rata.

²⁷⁹ A.S. 741 e A.C. 1475. Al Senato, su proposta del senatore Luigi Luisi (L'Ulivo), la cifra inizialmente proposta per i rimborsi referendari, da lire mille a 0,60 euro, era stata poi sostituita con quella di un euro. Le stesse disposizioni sul rimborso per la circoscrizione estero erano state riprese da un disegno di legge presentato da Luisi il 10 luglio 2006 (n. 774).

2) Già nella legge 156/2002, la seconda legge sui rimborsi elettorali, era inserita una disposizione per «differire» il termine per la presentazione della richiesta dei rimborsi elettorali (v. sopra). Interventi di questo tipo sono stati ripetuti a più riprese dal legislatore in occasione di successive scadenze elettorali, con norme fotocopia, spesso approfittando dello strumento del decreto «milleproroghe» annuale.

L'art. 14-*undecies* del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 («Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione»: governo Berlusconi III), aggiunto dalla legge di conversione (legge 17 agosto 2005, n. 168) prevedeva: «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali relative al rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 3-4 aprile e del 17-18 aprile 2005 è differito al 30 settembre 2005»²⁸⁰. Le elezioni regionali del 2005 si erano tenute in tredici regioni ordinarie il 3-4 aprile, in Basilicata il 17-18 aprile (escluso il Molise). Tale eventualità era già stata presa in considerazione nel decreto del presidente della Camera 26 luglio 2005 con cui si era proceduto alla ripartizione, là dove si affermava: ove le richieste di rimborso effettuate oltre il termine di decadenza «risultino presentate nei termini, successivamente all'approvazione della presente deliberazione, per effetto dell'entrata in vigore di una disposizione di legge che differisca il menzionato termine, le dichiarazioni di decadenza riportata in calce ai piani di ripartizione», esse «si intendono revocate». Furono così riammesse una serie di formazioni politiche, per lo più «civiche»: Repubblicani-Democrazia liberale in Campania; Gente della Liguria per Claudio Burlando in Liguria; Insieme per Bresso, Verdi Verdi-L'Ambienta-Lista per Ghigo in Piemonte; La primavera pugliese e La Puglia prima di tutto in Puglia.

L'art. 51-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria»: governo Prodi II, cosiddetto milleproroghe 2007), inserito dalla legge di conversione

²⁸⁰ La legge di conversione venne approvata attraverso quattro passaggi parlamentari e la suddetta aggiunta al decreto derivava da un emendamento della prima commissione al Senato (A.S. 3523, approvato il 20 luglio 2005; A.C. 6016, approvato il 27 luglio 2005; poi dal Senato il 28 luglio e dalla Camera il 30 luglio. L'emendamento della commissione (differimento al 20 luglio 2005) venne approvato nella seduta dell'assemblea del Senato il 20 luglio 2005, con un subemendamento del relatore (differimento al 30 settembre 2005).

(legge 28 febbraio 2008, n. 31) prevedeva: «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta di rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali svoltesi il 9 e il 10 aprile 2006 per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica è differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»²⁸¹. L'indicazione dei partiti decaduti era riportata nei decreti dei presidenti delle due Camere del 26 e 27 luglio 2007 che avevano proceduto alla ripartizione dei rimborsi: Autonomie Liberté Démocratie alla Camera e Alleanza autonomista e progressista Autonomie-Liberté Démocratie al Senato. La disposizione si applicava retroattivamente anche alle quote di rimborso già maturate, relative agli anni 2006 e 2007, e non erogate in conseguenza della decadenza dal diritto al rimborso stesso, le quali erano corrisposte in un'unica soluzione entro i quarantacinque giorni successivi alla scadenza del termine differito, mentre per l'erogazione delle quote successive si sarebbe proceduto secondo le scadenze previste dalla normativa vigente²⁸².

Il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»: governo Berlusconi IV, milleproroghe 2008) prevedeva all'art 3 comma 8: «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali svoltesi nel 2008 è differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto» (con corresponsione anche delle quote di rimborso relative all'anno 2008 maturate a seguito della presentazione «differita» della

²⁸¹ La legge di conversione venne approvata dalla Camera il 20 febbraio 2008 (A.C. 3324) e dal Senato il 27 febbraio 2008 (A.S. 2013). La disposizione sul differimento dei termini riproduceva sostanzialmente, aggiornata all'anno nel frattempo trascorso, il contenuto di una proposta di legge presentata il 20 settembre 2006 (n. 1667, a prima firma Brugger e sottoscritta da tutti i gruppi di maggioranza, esaminata in sede referente nella prima commissione che concluse il 3 maggio 2007, dando mandato al relatore Boato di riferire in senso favorevole, ma l'assemblea della Camera non aveva poi iniziato l'esame del provvedimento. La modifica al decreto-legge 248/2007 nasceva da un emendamento aggiuntivo (Boato e altri), approvato dalle commissioni riunite prima e quinta della Camera nella seduta del 19 gennaio 2008. Si segnala la presentazione al Senato di un emendamento soppressivo dell'art. 51-bis presentato dal senatore Manzione (ex Ulivo, poi nel gruppo misto-Unione democratica per i consumatori) e l'intervento dello stesso Manzione nella seduta dell'assemblea del 27 febbraio 2008, che respinse l'emendamento.

²⁸² Si vedano i nuovi piani di ripartizione: decreto del presidente della Camera 16 aprile 2008 (*G.U. 7-5-2008, n. 106*) e decreto del presidente del Senato 28 luglio 2008 (*G.U. 31-7-2008, n. 178*)

richiesta)²⁸³. Il decreto venne convertito con la legge 26 febbraio 2010, n. 15. Le formazioni interessate erano la Svp, decaduta sia alla Camera sia al Senato in occasione delle elezioni politiche del 2008, che fu quindi riammessa. Così come furono riammesse, tre liste alle elezioni regionali in Valle d'Aosta (Federazione autonomista-Fédération autonomiste, Stella alpina-Udc-Vallée d'Aoste, Union Valdôtaine), due liste alle elezioni provinciali di Trento (Civica per Divina presidente del Trentino, Partito autonomista Trentino tirolese, mentre risultava decaduta anche dopo il differimento Unione autonomista ladina), tre liste alle elezioni in Abruzzo del 2008 (Movimento per l'autonomia, Partito dei comunisti italiani, Rialzati Abruzzo).

Il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie»: governo Berlusconi IV, milleproroghe 2010), al comma 24 dell'art. 1, inserito dalla legge di conversione (legge 26 febbraio 2011, n. 10) prevedeva: «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi per le consultazioni elettorali relative al rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario del 28 e 29 marzo 2010, è differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (con corresponsione delle quote relative al 2010 nei successivi quarantacinque giorni)²⁸⁴. Il differimento del termine consentiva ai partiti dichiarati decaduti dai rimborsi di beneficiare dei medesimi nel quadro del riparto approvato con il decreto del presidente della Camera del 27 luglio 2010, con riferimento alle elezioni regionali del 2010, che riguardarono tredici regioni a statuto ordinario. Riammessi così: Io amo la Lucania (Basilicata), Lista civica cittadini/e per Bonino

²⁸³ Nessun emendamento risultava presentato al Senato (A.S. 1955, approvato l'11 febbraio 2010) e alla Camera (A.C. 3210, approvato il 24 febbraio 2010), e poi di nuovo al Senato (approvato il 25 febbraio). v. la proposta A.C. 17 «Differimento del termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta, da parte di movimenti o partiti politici, dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali svoltesi nell'anno 2008 per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», firmata dai due deputati altoatesini e dal deputato valdostano. V. decreto del presidente del Senato 18 maggio 2010 (*G.U. 25-5-2010, n. 120*) e decreto del presidente della Camera 18 giugno 2010 (*G.U. 18-6-2010, n. 140*).

²⁸⁴ Tale comma venne aggiunto con l'approvazione di un emendamento presentato dal senatore Luigi Lusi (Pd), approvato dalle commissioni riunite prima e quinta del Senato nella seduta dell'11 febbraio 2011. La legge di conversione venne approvata il 16 febbraio dal Senato (A.S. 2518), il 26 febbraio dalla Camera (A.C. 4086) e lo stesso giorno di nuovo dal Senato.

(Lazio), Noi con Burlando (Liguria), Insieme per Bresso (Piemonte), La Puglia per Vendola (Puglia)²⁸⁵.

L'art 4-bis del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 («Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»: governo Monti, milleproroghe 2011), inserito dalla legge di conversione (legge 24 febbraio 2012, n. 14), prevedeva: «Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, terzo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, per la presentazione della richiesta dei rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali relative al rinnovo del consiglio regionale del Molise del 16 e 17 ottobre 2011, è differito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»²⁸⁶. Il piano di ripartizione dei rimborsi per il rinnovo del consiglio regionale del Molise doveva essere approvato entro il 31 luglio 2012, ma le elezioni sono state nel frattempo annullate dal Tar con decisione del 17 maggio 2012, decisione poi confermata dal Consiglio di stato il 29 ottobre 2012, e per questo non si è proceduto all'erogazione dei rimborsi.

3.4. La riduzione dei rimborsi elettorali prima della riforma del 2012

1) La legge 24 dicembre 2007, n. 244 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» disponeva all'art. 2 comma 275: «L'autorizzazione di spesa di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotta

²⁸⁵ Il piano di ripartizione per i rimborsi delle elezioni regionali del 2010 era stato adottato con decreto del presidente della Camera 27 luglio 2010 (*G.U. 29-7-2010, n. 175*). In esso erano indicate le liste decadute e, per la prima volta, le rinunce al rimborso elettorale: il Movimento 5 stelle di Beppe Grillo aveva infatti rinunciato in Piemonte – 132.879,57 euro nel 2010, 128.067,14 nel 2011, 64.595,88 nel 2012 –, e in Emilia Romagna – 193.258,87 euro nel 2010, 186.259,71 nel 2011, 93.947,68 nel 2012. Per la riammissione delle liste decadute: v. decreto del presidente della Camera 4 maggio 2011 (*G.U. 10-5-2011, n. 107*). Risultava inoltre revocata la dichiarazione di decadenza della Lista autonomia Loiero presidente in Calabria (decreto del presidente della Camera 21 dicembre 2010 in *G.U. 5-1-2011, n. 3*) e dei Popolari uniti in Basilicata (decreto del presidente della Camera 28 settembre 2011 in *G.U. 13-10-2011, n. 239*).

²⁸⁶ Tale articolo venne aggiunto con l'approvazione di un emendamento presentato dai deputati appartenenti alla componente politica del gruppo misto Grande Sud-Ppa (Fallica e altri), approvato dalle commissioni riunite prima e quinta della Camera dei deputati nella seduta del 19 gennaio 2012. In assemblea vennero presentati due emendamenti per sopprimerlo, uno firmato da deputati dell'Idv e uno firmato dai deputati radicali del gruppo Pd, caduti a seguito della posizione della questione di fiducia (A.C. 4865, approvato il 31 gennaio 2012). Anche al Senato vennero presentati due emendamenti soppressivi, entrambi a firma di senatori dell'Idv, uno dei quali riduceva anche i rimborsi fino al 50 per cento.

di 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2008». Veniva così effettuato un primo taglio ai rimborsi elettorali. Tale disposizione era stata prevista nel disegno di legge finanziaria presentato dal ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa Schioppa (governo Prodi II), insieme alla soppressione del fondo di garanzia sui debiti contratti dai partiti politici. Nella relazione illustrativa si faceva menzione della prevista soppressione del fondo di garanzia, ma si taceva della riduzione dei rimborsi elettorali, non considerata nemmeno nella relazione tecnica, come se la si volesse proteggere da occhi indiscreti. Le suddette disposizioni erano state curiosamente inserite in due commi di un articolo concernente l'«edilizia scolastica, penitenziaria e sanitaria». Nello stesso articolo si prevedeva, ad esempio, l'incremento di 20 milioni di euro del fondo destinato ad «interventi di adeguamento strutturale e antisismico degli edifici del sistema scolastico» e la spesa di 20 milioni di euro «al fine di fronteggiare l'emergenza penitenziaria con l'adeguamento infrastrutturale degli edifici esistenti o la realizzazione di nuovi edifici». Il testo finale approvato dal Senato il 15 novembre 2007 manteneva solo il comma sulla riduzione dell'autorizzazione di spesa²⁸⁷. Il Servizio studi della Camera aveva segnalato a questo proposito «l'opportunità di riformulare la rubrica dell'articolo» e «l'opportunità di intervenire con una modifica testuale dell'art. 1, commi 4 e 5, della l. 157/1999». La disposizione, infatti, «potrebbe determinare problemi applicativi in sede di ripartizione dei rimborsi elettorali e referendari in quanto non interviene sui criteri di determinazione dell'ammontare dei fondi da ripartire, recati dall'art. 1 della l. 157/1999, ma esclusivamente sull'autorizzazione di spesa ad essi destinata. Pertanto, fermi restando i parametri di determinazione dei fondi, al fine di conseguire la riduzione prevista si renderebbe necessario un loro taglio in misura proporzionale all'ammontare fino alla concorrenza di 20 milioni di euro. Resterebbe peraltro da valutare le modalità di applicazione della decurtazione ai fondi per i rimborsi referendari, la cui erogazione ha carattere eventuale, essendo legata all'effettivo svolgimento delle consultazioni referendarie e, nel caso di referendum abrogativi, al

²⁸⁷ La soppressione del fondo di garanzia era invece fra le disposizioni di cui era stato deliberato dal presidente del Senato lo stralcio ai sensi dell'art. 126 comma 3 del regolamento (seduta del 4 ottobre 2007). Non risultano presentati emendamenti sul punto né al Senato (A.S. 1817) né alla Camera (A.C. 3256), dove venne poi posta la questione di fiducia con approvazione finale il 15 dicembre 2007, così come nella successiva lettura al Senato che l'approvò definitivamente il 21 dicembre 2007.

raggiungimento del quorum di validità di partecipazione al voto»²⁸⁸. Lo stanziamento di competenza previsto dal disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2008 per i fondi relativi ai rimborsi delle spese elettorali ammontava a 204.319.044 euro; a seguito della riduzione prevista le somme destinate a tal fine risultavano dunque pari a 184.319.044 euro.

A seguito della legge finanziaria 2008 si è resa in pratica necessaria la rideterminazione di anno in anno delle quote di rimborso, sulla base dei fondi trasferiti dal ministro dell'economia: ciò è avvenuto a partire dal decreto del presidente della Camera dei deputati 29 luglio 2008, adottato contestualmente ai piani di ripartizione per le elezioni della Camera e per le elezioni in Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta svoltesi nel 2008 (*G.U. 30-7-2008, n. 177*), «per effetto della riduzione di cui all'articolo 2, comma 275 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008)», ma anche «delle attuali disponibilità di bilancio del capitolo 1638 del bilancio dello Stato derivanti dall'accantonamento previsto dall'articolo 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007)»²⁸⁹. Per quello anno si è proceduto a un

²⁸⁸ Servizio studi della Camera dei deputati, *Finanziaria 2008. A.C. 3256. Sintesi normativa ed elementi per l'istruttoria legislativa*, n. 292/4, 27 novembre 2007; *Finanziaria 2008. Legge 24 dicembre 2007, n. 244. Schede di lettura (articolo 2, commi 1-303)*, n. 292/11, 14 marzo 2008..

²⁸⁹ Art. 1, comma 507, della legge 296/2006: «Per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, è accantonata e resa indisponibile, in maniera lineare, con esclusione degli effetti finanziari derivanti dalla presente legge, una quota, pari rispettivamente a 4.572 milioni di euro, a 5.031 milioni di euro e a 4.922 milioni di euro, delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato, anche con riferimento alle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, con esclusione del comparto della radiodiffusione televisiva locale, relative a consumi intermedi (categoria 2), a trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (categoria 4), con esclusione dei trasferimenti a favore della protezione civile, del Fondo ordinario delle università statali, degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli organi costituzionali, ad altri trasferimenti correnti (categorie 5, 6 e 7), con esclusione dei trasferimenti all'estero aventi natura obbligatoria, delle pensioni di guerra e altri assegni vitalizi, delle erogazioni agli istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché alle confessioni religiose di cui alla legge 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni, ad altre uscite correnti (categoria 12) e alle spese in conto capitale, con esclusione dei trasferimenti a favore della protezione civile, di una quota pari al 50 per cento dello stanziamento del Fondo per le aree sotto utilizzate, dei limiti di impegno già attivati, delle rate di ammortamento mutui, dei trasferimenti agli enti territoriali e delle acquisizioni di attività finanziarie. Ai fini degli accantonamenti complessivi indicati, le dotazioni iscritte nelle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono accantonate e rese indisponibili, in maniera lineare, per un importo complessivo di 40 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2007-2009. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare, su proposta dei Ministri competenti, entro il 31 marzo di ciascun anno del triennio 2007-2009, possono essere disposte variazioni degli accantonamenti di cui al primo periodo, anche interessando diverse unità previsionali relative alle suddette categorie con invarianza degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione, restando preclusa la possibilità di utilizzo di risorse di conto capitale per disaccantonare risorse di parte corrente. Lo schema di decreto è trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario».

acconto iniziale e a un saldo successivo pari all'ammontare del disaccantonamento disposto con decreto ministeriale sul suddetto capitolo di spesa del bilancio dello Stato. Il decreto riguardava tutte le elezioni dal 2003 in avanti²⁹⁰. Non si faceva riferimento alle elezioni per l'Assemblea regionale siciliana del 2006, che era stata sciolta anticipatamente nel 2008. Ma nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 agosto 2008, n. 180 era pubblicato un decreto del presidente della Camera dei deputati 31 luglio 2008 che prendeva atto della «nota in data 30 luglio 2008 con la quale il ministero dell'economia e delle finanze comunica che lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali non comporta, ai sensi del comma 6 dell'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, l'interruzione dei versamenti delle successive quote annuali dei rimborsi e continueranno pertanto i trasferimenti alla Camera dei deputati dell'occorrente provvista finanziaria». Per gli anni successivi, si vedano il decreto del presidente della Camera dei deputati 28 luglio 2009, adottato contestualmente ai piani di ripartizione per le elezioni provinciali di Trento e Bolzano dell'ottobre 2008, le elezioni in Abruzzo nel dicembre 2008, le elezioni europee e le elezioni in Sardegna svoltesi nel 2009 (*G.U. 30-7-2009, n. 175*), che provvede alla rideterminazione anche «per effetto della riduzione di cui... all'articolo 60, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – delle rate 2009»²⁹¹; il decreto del presidente della Camera 27 luglio 2010, adottato contestualmente al piano di ripartizione per le elezioni nelle regioni ordinarie svoltesi nel 2010 (*G.U. 29-7-2010, n. 175*) e il decreto del presidente della Camera 21 luglio 2011 (*G.U. 28-7-2011, n. 174*), nei quali la rideterminazione è riferita unicamente agli effetti della legge finanziaria 2008. Il rimborso totale per le elezioni della Camera del 2006 è stato pari a

²⁹⁰ Per la Sardegna v. decreto 29 luglio 2008 (*G.U. 30-7-2008*); per la Sicilia v. decreto 29 luglio 2008 (*G.U. 30-7-2008, n. 177*), sostituito dal decreto 31 luglio 2008 (*G.U. 2-8-2008, n. 180*). Per la ripartizione del saldo: decreti del presidente della Camera 24 settembre 2008 (*G.U. 2-10-2008, n. 231*) e 6 novembre 2008 (*G.U. 13-11-2008, n. 266*).

²⁹¹ Art. 60 comma 10 del d.l. 112/2008: «Per l'anno 2009 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 507 e 508, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e la quota resa indisponibile per detto anno, ai sensi del citato comma 507, è portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio».

235.904.922,54, con un risparmio per effetto delle riduzioni intervenute di 13.917.950,30 euro (analogo rimborso è stato corrisposto per il Senato)²⁹².

La tabella mostra la riduzione dei rimborsi fra il 2007 e il 2011 (nell'ultimo anno considerato il totale rimborsi corrisposti ammontava a: 180.558.644,78 euro)

Ann o	Camera + Senato (2006)	Camera + Senato (2008)	Parlamento europeo	Regioni ordinarie	Regioni speciali
2007	49.226.181,84 + 49.226.181,84		49.289.491,35	41.259.374,64 + 324.360,63 (Molise)	1.081.202,76 (Friuli-Venezia Giulia) + 100.912,68 (Valle d'Aosta) + 770.187,33 (Trento/ Bolzano) + 1.434.561,48 (Sardegna) + 4.520.428,11 (Sicilia)
2008	45.882.338,49 + 45.882.338,49	50.309.438,09 + 50.309.438,09	45.262.411,34	37.888.376,10 + 297.859,52 (Molise)	707.261,02 (Trento/ Bolzano) + 1.317.354,06 (Sardegna) + 4.151.097,34 (Sicilia 2006) + 4.527.182,87 +(Sicilia: 2008) + 993.572,06 (Friuli-Venezia Giulia) + 93.245,14 (Valle d'Aosta)

²⁹² Per le elezioni del Senato del 2006: decreti del presidente del Senato 28 luglio 2008 - (G.U. 31-7-2008, n. 178), 19 dicembre 2008 (G.U. 19-12-2008, n. 296), 29 luglio 2009 (G.U. 30-7-2009, n. 175), 29 luglio 2010 (G.U. 30-7-2010, n. 176) Totale rimborso per le elezioni di ciascuna camera del 2006 pari a 235.904.922,54 (risparmio di 13.917.950,30 euro).

Per le elezioni del Senato del 2008: decreti del presidente del Senato 28 luglio 2008 (G.U. 31-7-2008, n. 178), 29 luglio 2009 (G.U. 30-7-2009, n. 175), 29 luglio 2010 (G.U. 30-7-2010, n. 176), 28 luglio 2011, n. 176 (G.U. 30-7-2011, n. 176).

Ann o	Camera + Senato (2006)	Camera + Senato (2008)	Parlamento europeo	Regioni ordinarie	Regioni speciali
2009	43.434.503,03 + 43.434.503,03	43.734.294,94 + 43.734.294,94	43.325.106,87	35.867.020,75 + 281.968,63 (Molise) + 1.040.548,99 (Abruzzo)	3.929.635,15 (Sicilia 2006) + 3.935.507,11 (Sicilia 2008) + 940.564,72 (Friuli-Venezia Giulia) + 88.270,49 (Valle d'Aosta) + 684.403,28 (Trento/ Bolzano) + 1.267.837,73 (Sardegna)
2010	46.718.931,88 + 46.718.931,88	47.041.393,45 + 47.041.393,45	46.601.263,41	303.290,53 (Molise) + 1.119.233,20 (Abruzzo) + 37.797.396,74	4.226.786,17 (Sicilia 2006) + 4.233.102,16 (Sicilia 2008) + 1.1011.688,30 (Friuli-Venezia Giulia) + 94.945,32 (Valle d'Aosta) + 736.156,46 (Trento/ Bolzano) + 1.363.709,04 (Sardegna)
2011		45.337.719,12 + 45.337.719,12	44.913.529,05	292.306,41 (Molise) + 1.078.698,50 (Abruzzo) + 36.428.507,56	4.079.794,04 (Sicilia) + 975.048,51 (Friuli-Venezia Giulia) + 91.506,73 (Valle d'Aosta) + 709.495,46 (Trento/ Bolzano) + 1.314.320,28 (Sardegna)

2) Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» (governo Berlusconi IV: cosiddetta manovra Tremonti del 2010) disponeva: «A decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei

consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, l'importo di un euro previsto dall'art. 1, comma 5 primo periodo della legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto del 10 per cento ed è abrogato il quarto periodo del comma 6 del citato articolo 1» (comma 4 dell'art. 5 «economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici»). Si riduceva in questo modo, a partire però dalle successive elezioni, cioè non prima del 2013 salvo interruzioni anticipate, del 10% l'ammontare dei rimborsi elettorali – euro 1,00-(10% di 1,00)=0,90 euro –, e si sopprimeva la disposizione della legge 157/1999 in base alla quale in caso di scioglimento anticipato del Senato o della Camera il versamento delle quote annuali «è comunque effettuato», ma con effetto differito alla successiva legislatura – differito perché così non si toccava il versamento entro il 31 luglio 2010 dell'ultima quota annuale per la legislatura iniziata nel 2006 e sciolta anticipatamente nel 2008²⁹³. Nella relazione tecnica si stimava un ammontare crescente di risparmi annui, in relazione al progressivo rinnovo delle assemblee, «prevedibilmente realizzabile a regime dal 2015 per circa 20 milioni di euro»²⁹⁴.

²⁹³ Si vedano i molti articoli scritti in quei giorni su questo tema da Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, *Stato più leggero, il piano dei tagli*, *Corriere della Sera*, 24 maggio 2010, i quali scrivevano alla vigilia della presentazione della manovra che i partiti «per la prima volta, a causa della gravità dei conti, potrebbero davvero veder sottoposto a un taglio radicale quel sistema dei rimborsi elettorali che, gonfiando i soldi a dismisura, ha preso il posto del finanziamento pubblico abolito anni fa da un referendum... Tema molto controverso. L'intenzione di Tremonti e dei rigoristi sarebbe quella di ridurre il contributo elettorale da 1 euro a 50 centesimi a elettore. Secondo i calcoli del Sole 24 ore la prima stretta porterebbe a un risparmio di 170 milioni. Resta da capire se i partiti che verrebbero penalizzati sulle entrate che avevano messo in conto di avere già in tasca (62 milioni a rischio per il Pdl, 54 per il Pd, 12,4 per la Lega e giù giù fino a 1 milione e 800mila euro per la destra...) se ne faranno una ragione o meno. In caso di rifiuto, certo, sarebbe complicato poi raccomandare sacrifici agli altri»; v. poi S. Rizzo, *Ma i partiti sono sempre più ricchi*, *Corriere della Sera*, 25 maggio 2010; G.A. Stella, *La "finanza creativa" dei nostri partiti*, *Corriere della Sera*, 9 giugno 2010; G.A. Stella, *I partiti mai a dieta*, *Corriere della Sera*, 3 giugno 2010.

²⁹⁴ Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. D.L. 78/2010-A.C. 3638. Schede di lettura (artt. 1-14)*, n. 373, Parte I, 18 luglio 2010

Il decreto-legge è stato convertito con l. 30 luglio 2010, n. 122, senza introdurre modificazioni alla suddetta disposizione²⁹⁵.

3) Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» (governo Berlusconi IV: cosiddetta manovra Tremonti del 2011) stabiliva «1. Ferme restando le riduzioni di spesa già previste dall'articolo 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dall'articolo 5, comma 4, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, l'importo previsto dall'articolo 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto di un ulteriore 10 per cento, così cumulando una riduzione complessiva del 30 per cento. All'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, il terzo e quarto periodo del comma 6 sono sostituiti dai seguenti: "In caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è interrotto. In tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi. Il versamento della quota annua di rimborso, spettante sulla base del presente comma, è effettuato anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno.". 3. Il comma 1 si applica a decorrere del primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del presente articolo».

²⁹⁵ Si vedano gli emendamenti respinti al Senato (in 5° commissione bilancio, sedute del 23 giugno 2010, n. 350 e n. 351: dieci emendamenti) e poi preclusi in assemblea a seguito della posizione della questione di fiducia nella seduta n. 404 del 14 luglio 2010 (A.S. 2228). Si vedano altresì gli emendamenti discussi alla Camera (in 5° commissione bilancio, tesoro e programmazione e in assemblea - sette emendamenti -, ma non posti in votazione né durante la discussione in commissione dal 19 al 22 luglio, né durante la discussione in aula dal 26 al 29 luglio, con posizione della questione di fiducia il 27 luglio: A.C. 3638). Una riduzione più grande, fino al 50%, era stata proposta negli emendamenti presentati dai parlamentari del gruppo misto-Alleanza per l'Italia (da attuare altresì a partire dal 2011) e negli emendamenti presentati dai parlamentari dell'Italia dei valori (prevedendo altresì che la cifra ridotta andasse moltiplicata per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per la relativa elezione che avessero effettivamente esercitato il diritto di voto); v. al Senato anche gli emendamenti Astore e Musso (riduzione del 50%), Pistorio e altri (riduzione del 20%), mentre gli emendamenti dei parlamentari radicali del gruppo Pd mantenevano la riduzione al 10% ma facendola decorrere dal 2011 (insieme comunque ad altri emendamenti che prevedevano l'erogazione del rimborso entro i limiti di spesa consentiti e limitatamente alle spese effettivamente sostenute e documentate).

Tali disposizioni erano contenute nell'art. 6 rubricato «finanziamento dei partiti politici», inserito nel capo I sulla «riduzione dei costi della politica e degli apparati» (comprendente anche disposizioni sul trattamento remunerativo dei parlamentari, dei titolari di cariche elettive e incarichi pubblici, sulle «auto blu» e sugli «aerei blu», sulla limitazione dei benefit dopo la cessazione dalla carica, sulla riduzione delle dotazioni degli organismi politico-amministrativi, sull'«election day»)²⁹⁶.

Rispetto al precedente decreto, si apportava un'ulteriore riduzione del 10% all'importo di 1 euro che deve essere moltiplicato per il numero degli elettori della Camera – euro 0,90-(10% di 0,90)=euro 0,81 – che si veniva a cumulare alle due riduzioni precedenti in modo da raggiungere una riduzione complessiva del 30%. In effetti, anche la prima riduzione prevista dalla legge finanziaria 2008, che interveniva in termini assoluti (20 milioni) e non percentuali, aveva avuto l'effetto di una riduzione di circa il 10%. Anche in questo caso il taglio era rinviato alle successive elezioni. Si otterrebbe perciò un risparmio complessivo pari a circa 18,2 milioni di euro; tenendo conto della riduzione disposta dalla legge 244/2007, fissata in valore assoluto, e non percentuale, i rimborsi risulterebbe complessivamente ridotti da 202.382.469 a 164.144.222 euro²⁹⁷.

L'altra disposizione ripristinava l'originaria formulazione sull'interruzione del versamento in caso di scioglimento anticipato: rispetto all'abrogazione differita disposta dal precedente decreto, tale disposizione, modificativa della legge 157/1999, era invece applicabile anche alla legislatura in corso. Probabilmente per errore, la modifica

²⁹⁶ Il testo riprendeva un articolato predisposto dal ministro dell'economia Giulio Tremonti, che era stato rivelato sul sito del *Corriere della Sera* da Sergio Rizzo, *Compensi politici nella media Europa*, 24 giugno 2011. «Unica incertezza: ancora non è stata fissata una percentuale di questa riduzione. In memoria forse di quello che accadde lo scorso anno, quando la proposta di sfiorciare del 50% i rimborsi elettorali fu ridimensionata al 10%». Nella bozza del ministro si lasciavano i puntini di sospensione: «A partire dalla prossima legislatura, il finanziamento ai partiti è ridotto del... . I rimborsi per le spese elettorali sono comunque erogati solo in proporzione alla durata della legislatura». Si veda poi Sergio Rizzo, *Le novità (e i tagli) che Tremonti ha tenuto nascosto*, *Corriere della Sera*, 2 luglio 2011.

²⁹⁷ I risparmi sono così calcolati nei dossier del Servizio studi della Camera, n. 522, 14 luglio 2011, e n. 522/1/1 dl 7 ottobre 2011.

cancellava anche la disposizione relativa alla non obbligatorietà di garanzie bancarie o fidejussorie ai fini dell'erogazione dei rimborsi²⁹⁸.

Il decreto venne trasformato in legge attraverso un iter di pochissimi giorni: l'esame iniziò al Senato (A.S. 2814) e si svolse nella quinta commissione il 12 e 13 luglio²⁹⁹; il governo pose la fiducia nella seduta del 14 luglio 2011; la legge di conversione, approvata dall'assemblea del Senato il 14 luglio, venne esaminata dalla quinta commissione della Camera (A.C. 4509) lo stesso giorno, senza che venissero presentati emendamenti, e venne approvata definitivamente dall'assemblea della Camera il 15 luglio, previa posizione della questione di fiducia. Il decreto diventò quindi legge con un iter di nove giorni dalla pubblicazione del decreto alla promulgazione della legge di conversione.

Nessuna disposizione sui rimborsi elettorali e sul finanziamento dei partiti veniva invece prevista dalla manovra finanziaria adottata dal governo Berlusconi un mese dopo (manovra di agosto: d.l. 13 agosto 2011, n. 138 recante ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito con l. 14 settembre 2011, n. 148). Né nel primo provvedimento del governo Monti, il cosiddetto decreto salva-Italia (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214)³⁰⁰.

²⁹⁸ Come aveva segnalato il Servizio studi del Senato, n. 301/I, luglio 2011, «l'intenzione era probabilmente quella di sostituire il quarto e il quinto periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge 157/1999. La sostituzione del terzo e del quarto periodo comporta che un periodo sia ripetuto due volte («Il versamento della quota annua di rimborso, spettante sulla base del presente comma, è effettuato anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno») e che un altro (relativo alla non obbligatorietà di garanzie bancarie) sia abrogato». Il Senato corresse la ripetizione risultante dal quarto periodo introdotto dal decreto e dal quinto periodo della legge vigente, ma non intervenne per ripristinare l'originario terzo periodo.

²⁹⁹ Nella seduta del 13 luglio 2011 vennero respinti gli emendamenti all'art. 6: tre emendamenti presentati da senatori del gruppo Per il terzo polo e uno da senatori del gruppo Idv, che proponevano una riduzione più drastica o comunque con effetto immediato.

³⁰⁰ *Costi della politica. I tagli che mancano*, di Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, *Corriere della Sera*, 6 dicembre 2011, e la risposta di Rizzo e Stella alla lettera del deputato Pd Ugo Sposetti, *I finanziamenti ai partiti e i tagli già decisi*, 14 dicembre 2011.

4. Stratificazione normativa, ricostruzione della disciplina vigente, criticità della legislazione sul finanziamento dei partiti

L'esame della vigente disciplina in materia di finanziamento dei partiti pone, innanzitutto il problema di ricostruire un tessuto normativo estremamente frammentato e confuso. La disciplina del finanziamento dei partiti, frutto dell'evoluzione storico-normativa descritta nei paragrafi precedenti, costituisce un coacervo di norme derivanti da una pluralità di leggi che si sono nel tempo stratificate e sovrapposte. Nell'analisi fin qui condotta abbiamo citato ben 32 atti legislativi, costituenti la normativa italiana in materia di finanziamento dei partiti in Italia dal 1974 al 2011³⁰¹. Ciò resta vero, come vedremo, anche dopo la riforma del 2012. Fra le numerose leggi via via intervenute, il principale testo di riferimento può essere considerato la legge 3 giugno 1999, n. 157, all'interno di un quadro normativo che è stato definito «sconcertante nella sua genesi, frammentarietà, disorganicità: un singolare quanto evidente contrasto con l'asserita e conclamata esigenza di trasparenza, che manca totalmente a partire dalla stessa disciplina legislativa», snodatasi in una successione di provvedimenti «all'insegna dell'ipocrisia e dell'oscurità»³⁰². Con la prima legge sui «rimborsi elettorali» del 1999 (art. 8) fu anche prevista una delega legislativa, rimasta però inattuata, per la redazione di un «testo unico compilativo» nel quale avrebbero dovuto essere riunite e coordinate tutte le norme di legge riguardanti: *a)* rimborso delle spese elettorali e finanziamenti a favore di partiti, movimenti politici, candidati e titolari di cariche elettive; *b)* agevolazioni fiscali a favore dei medesimi soggetti; *c)* controlli e sanzioni. Il decreto legislativo non venne adottato né nel termine inizialmente previsto dalla legge 157/1999 – la scadenza originaria era il 2 ottobre 1999 - né nel termine successivamente prorogato – la legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999) fissò tale termine in otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, cioè entro

³⁰¹ Ad essi vanno aggiunti i regolamenti di attuazione di competenza dei presidenti delle Camere: il regolamento di attuazione della legge 195/1974, reso esecutivo con decreto del presidente della Camera 10 luglio 1974, e i regolamenti di attuazione delle disposizioni della legge 515/1993 sull'erogazione dei contributi per le spese elettorali, citati nel paragrafo 3.1.

³⁰² Giovanni Maria Flick, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, sul sito <<http://www.federalismi.it>>, 6 giugno 2012, pp. 1-2.

agosto 2001 (in quell'arco di tempo si succedettero i governi D'Alema I e II, Amato II, Berlusconi II).

In assenza di un testo unico, la ricostruzione della disciplina vigente deve dunque partire dalla legge 157/1999, la «legge-madre» dell'attuale modello di finanziamento, nella quale si rinviene la qualificazione nominale del finanziamento pubblico ai partiti come «rimborso elettorale», utilizzando «un “titolo” di legittimazione ritenuto immune da ogni sospetto, in quanto discendente dal vecchio tronco residuo della legge del 1974, sopravvissuto al referendum del 1993»³⁰³. La legge del 1999 superò abrogandola la precedente legge del 1997 sulla «contribuzione volontaria» ai partiti (il sistema del 4 per mille), ma alcune parti della legge 2 gennaio 1997, n. 2 erano rimaste in vigore, fra cui il lungo art. 8 recante il complesso degli obblighi e adempimenti contabili e il riscontro della regolarità dei rendiconti dei partiti (insieme agli allegati recanti il modello per la redazione del rendiconto e delle relative note e relazioni). La legge del 1999 (art. 10) abrogò anche alcuni articoli della vecchia legge del 1974 sul «contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici», in particolare cancellò espressamente le residue disposizioni sul contributo a titolo di concorso alle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere (artt. 1 e 2 della legge 195/1974), in origine distinto dal finanziamento erogato annualmente ai partiti per il tramite dei gruppi parlamentari (art. 3 della legge 195/1974) che era stato cancellato dal referendum del 1993 (ma non vennero abrogate le norme contenute in altri testi legislativi, nella legge 659/1981 e nella legge 413/1985, riguardanti i contributi a titolo di concorso nelle spese elettorali per le elezioni regionali e per le elezioni europee). La legge che introdusse in forma *una tantum* il contributo per le regionali e per le europee (l. 422/1980) è stata invece inserita, come tanti altri atti legislativi ormai «esauriti» nell'elenco del «taglia-leggi» di cui all'art. 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Anche la legge del 1974 restava tuttavia in vigore per taluni aspetti, fra cui le norme in tema di reati concernenti illeciti finanziamenti ai partiti (art. 7). Così come restava in vigore la legge 659/1981, che aveva modificato e integrato la legge del 1974, nella parte in cui (art. 4) si erano estesi divieti e obblighi di cui alle suddette norme sui finanziamenti

³⁰³ Roberto Borrello, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 12, 2008, p. 1288.

illeciti e previsti obblighi di trasparenza per i soggetti che erogano e ricevono finanziamenti privati superiori a un importo massimo annuale (quest'ultimo rideterminato da una modifica contenuta nella legge 51/2006, di conversione del d.l. 273/2005).

La legge del 1999 non riuscì, d'altra parte, nemmeno a definire in modo organico la stessa disciplina dei rimborsi elettorali. Per la determinazione dei requisiti per partecipare al riparto delle somme essa rinviava infatti ad altre disposizioni: si tratta di disposizioni rinvenibili nella legge 515/1993, la legge sulla disciplina delle campagne elettorali, per i rimborsi in occasione delle elezioni politiche e delle elezioni europee, e nella legge 43/1995, la legge di riforma del sistema elettorale delle regioni ordinarie, per i rimborsi in occasione delle elezioni regionali. Esempio di questo modo «sconnesso» di legiferare, la legge 157/1999 rinviava, a questo proposito, all'art. 9 della legge 515/1993 per l'individuazione dei criteri d'accesso ai rimborsi per le elezioni politiche, il quale faceva a sua volta riferimento al «contributo finanziario di cui alla legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni», la quale veniva contestualmente soppressa, nella parte relativa a tale contributo, dalla stessa legge 157/1999³⁰⁴. La citata legge 515/1993, nel quadro di una disciplina generale delle campagne elettorali, va inoltre qui ricordata per le disposizioni relative a limiti, pubblicità e controllo delle spese elettorali dei partiti e dei candidati: peraltro, come tutti sanno, l'entità dei rimborsi elettorali non è, in realtà, in alcun modo correlata, posta «in relazione», all'entità delle spese elettorali effettivamente sostenute. Essa è stata da ultimo modificata dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, di conversione del d.l. 3 gennaio 2006, n. 1 («Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione

³⁰⁴ Il riferimento al contributo di cui alla legge 195/1974 era contenuto nel primo comma dell'art. 9 della legge 515/1993, soppresso dalla legge 248/2006, di conversione del d.l. 233/2006, che ha modificato tale articolo coordinandolo con la nuova legge elettorale del 2005. Non sono invece cambiate, a seguito della riforma elettorale, le soglie di accesso ai rimborsi. Come è stato osservato, il requisito dell'1% alla Camera appare «paradossalmente più rigoroso di quello previsto dalla legge elettorale del 2005 per conseguire un seggio», a causa del meccanismo del «miglior perdente» che consente di ottenere seggi alla prima lista all'interno di una coalizione tra quelle al di sotto della soglia di sbarramento del 2% (teoricamente, anche al di sotto della soglia per il rimborso, come è accaduto nel 2006 per la lista Dc-Psi, con lo 0,74%, e nel 2013 per la lista Centro democratico, con lo 0,49%); Giovanni Tarli Barbieri, *cit.*, pp. 131-133.

informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori Osce, in occasione delle prossime elezioni politiche»³⁰⁵.

La norma volta a favorire le pari opportunità in politica attraverso la disciplina dei rimborsi, attraverso il vincolo di destinazione previsto dalla legge 157/1999, è stata poi integrata dalla misura sanzionatoria prevista dalla legge 90/2004, di riforma della legge elettorale per il Parlamento europeo (trasfusa nel codice delle pari opportunità tra uomo e donna, approvato con d.lgs. 198/2006). Essa prevede la decurtazione dei rimborsi, per le successive due tornate elettorali, in caso di mancato rispetto della norma che stabilisce che nelle liste di candidati presentate per le elezioni europee nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati presenti nella lista³⁰⁶.

La legge del 1999, non seguita dall'annunciato testo unico, è stata successivamente modificata dalla legge 26 luglio 2002, n. 156, la seconda legge sui rimborsi elettorali, che fece lievitare i rimborsi e li trasfigurò definitivamente in un vero e proprio finanziamento annuale. Essa è stata poi modificata da un nugolo di norme sparse e spesso nascoste tra le pieghe di molteplici provvedimenti legislativi sulle materie più varie. Fra queste, ricordiamo la norma (nella legge di conversione 51/2006) che ha modificato il rapporto tra la corresponsione dei rimborsi e la durata della legislatura (e che consentì ai partiti di ricevere fino al 2010 un doppio rimborso, per le elezioni politiche del 2006 e per le elezioni politiche del 2008: ciò si è inoltre verificato anche per le elezioni regionali in Sicilia del 2006 e del 2008, nonché per le elezioni regionali in Abruzzo nel 2005 e nel 2008); l'introduzione del rimborso per la

³⁰⁵ Sui limiti alle spese elettorali: per i candidati, importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 52.000 per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta (escluse le spese per la propaganda elettorale, anche se direttamente riferibili a un candidato, non sostenute dal candidato); per i partiti, somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di euro 1,00 per il numero complessivo che si ricava sommando i totali dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni o collegi per la Camera dei deputati e quelli iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni o collegi per il Senato della Repubblica nelle quali è presente con liste o candidati. È abrogato il limite di 20 milioni di lire ai contributi o servizi erogati ai candidati da persone fisiche, associazioni o persone giuridiche; il limite per l'indicazione nominativa nei rendiconti dei candidati dei contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche è alzato a 20.000 euro.

³⁰⁶ La decurtazione è stata applicata nel piano di ripartizione dei rimborsi delle elezioni europee del 2004 nei confronti di tre formazioni politiche (Udc, Alleanza popolare-Udeur, Movimento sociale-Fiamma tricolore), determinando una riduzione totale di 462.296,05 euro (rideterminata nel 2008 in 420.288,00).

circoscrizione estero alle elezioni della Camera e del Senato (nella legge di conversione 248/2006); i decreti legge in serie recanti «differimento» del termine per la richiesta dei rimborsi, e, infine, le disposizioni sulla riduzione dei rimborsi contenute nella legge finanziaria 2008 e nelle manovre finanziarie adottate con decreto legge nel maggio 2010 e nel luglio 2011 (inclusa una norma che di nuovo interveniva sul rimborso in caso di scioglimento anticipato, ritornando alla previsione originaria della legge 157/1999). Queste ultime disposizioni, come si è visto, non modificavano espressamente la legge 157/1999 – la formula per il calcolo dell'ammontare dei rimborsi era rimasta formalmente quella di $(1 \text{ euro} \times \text{elettori}) \times 5$ –, bensì disponevano una riduzione in termini assoluti ovvero in termini percentuali, in parte immediatamente attuata in parte rinviata al successivo rinnovo delle Camere, del Parlamento europeo e dei consigli regionali.

Vi è poi il capitolo delle agevolazioni fiscali, frutto di disposizioni relativamente recenti, introdotte dalla legge 2/1997 e dalla legge 157/1999³⁰⁷. Vanno distinte le agevolazioni concernenti il regime fiscale dei partiti, sotto forma di esenzioni da imposte dirette o indirette o di riduzione delle aliquote, e le agevolazioni concernenti il regime fiscale delle erogazioni liberali a favore dei partiti, sotto forma di detrazioni d'imposta, consentite per le erogazioni sia delle persone fisiche sia delle società.

Lo schema segue è utile sia come schema generale per riassumere i contenuti che sono propri di una compiuta disciplina in tema di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, sia nello specifico del contesto italiano per ordinare e raccordare i disparati testi normativi nei quali tali contenuti sono racchiusi. Lo schema si ferma al momento che precede l'approvazione della riforma del 2012.

³⁰⁷ Un esempio primordiale di tali agevolazioni, che precede la stessa legislazione sul finanziamento pubblico dei partiti, riguardava l'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi del « reddito derivante dall'esercizio di attività commerciali svolte in occasione di manifestazioni propagandistiche da partiti politici rappresentati nelle assemblee nazionali o regionali» (d.p.r. 601/1973).

Oggetto	Riferimento normativo
<p><i>Finanziamento pubblico «diretto»</i></p> <p>- Rimborsi delle spese elettorali</p> <p>Determinazione dell'ammontare dei rimborsi</p> <p>Criteri per l'individuazione degli aventi diritto al rimborso e per il riparto dei fondi</p> <p>Procedura di erogazione dei rimborsi</p> <p>Norme per la parità di genere</p> <p>- Rimborsi delle spese referendarie</p>	<p>I. 157/1999 e successive modifiche (art. 1 commi 1, 3)</p> <p>I. 157/1999 (art. 1 commi 5, 5-bis, art. 6-bis), l. 244/2007 (art. 2 comma 275), d.l. 78/2010 (art. 5 comma 4), d.l. 98/2011 (art. 6)</p> <p>I. 515/1993 (artt. 9, 16 comma 3), l. 43/1995 (art. 6), l. 157/1999 (art. 1 comma 5-bis)</p> <p>I. 157/1999 (art. 1 commi 2, 6)</p> <p>I. 157/1999 (art. 3), d.lgs. 198/2008 (art. 56)</p> <p>I. 157/1999 (art. 1 commi 4, 6)</p>
<p><i>Finanziamento pubblico «indiretto»</i></p> <p>- Agevolazioni fiscali</p> <p>Esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni</p> <p>Esenzione dalle tasse sulle concessioni governative</p> <p>Esenzione dall'imposta di bollo</p> <p>Esenzione dall'imposta di registro</p> <p>Agevolazioni per le occupazioni temporanee di suolo pubblico</p> <p>Aliquota Iva agevolata per beni e servizi elettorali</p> <p>- Accesso a titolo gratuito o a tariffa agevolata a beni e servizi pubblici</p> <p>Uso di strutture comunali e provinciali per manifestazioni politiche</p> <p>Uso di locali comunali in campagna elettorale</p> <p>Agevolazioni postali per l'invio di materiale elettorale</p>	<p>d.lgs. 346/1990 (art. 3 comma 4-bis)</p> <p>d.p.r. 641/1972 (art. 13-bis comma 1-bis)</p> <p>d.p.r. 642/1972 (all. B art. 27-ter)</p> <p>d.p.r. 131/1986 (tab. art. 11-quater)</p> <p>I. 157/1999 (art. 5 comma 5)</p> <p>I. 515/1993 (art. 18)</p> <p>I. 157/1999 (art. 5 comma 6)</p> <p>I. 515/1993 (art. 19)</p> <p>I. 515/1993 (art. 17)</p>
<p><i>Finanziamento privato</i></p> <p>- Incentivazione fiscale dei finanziamenti privati</p> <p>Detrazione d'imposta sul reddito delle persone fisiche</p> <p>Detrazione d'imposta sul reddito delle società</p>	<p>d.p.r. 917/1986 (art. 15 comma 1-bis), l. 2/1997 (art. 7)</p> <p>d.p.r. 917/1986 (art. 78 comma 1), l. 2/1997 (art. 7)</p>

Oggetto	Riferimento normativo
<p><i>Limitazione dell'afflusso di risorse finanziarie</i></p> <p>Divieti relativi a finanziamenti erogati da soggetti pubblici</p> <p>Divieti relativi a finanziamenti erogati da soggetti privati</p> <p>Obblighi di trasparenza dei finanziamenti privati</p>	<p>I. 195/1974 (art. 7 comma 1), I. 659/1981 (art. 4 comma 1)</p> <p>I. 195/1974 (art. 7 comma 2), I. 659/1981 (art. 4 comma 1)</p> <p>I. 659/1981 (art. 4 commi 3, 4, 5), I. 441/1982 (art. 2 comma 1), I. 515/1993 (art. 7 comma 6)</p>
<p><i>Limitazione della capacità di spesa</i></p> <p>Tetti alle spese elettorali dei partiti</p> <p>Tetti alle spese elettorali dei candidati</p> <p>Classificazione delle spese elettorali</p>	<p>I. 515/1993 (art. 10), I. 43/1995 (art. 5 comma 3)</p> <p>I. 515/1993 (art. 7 commi 1, 2), I. 43/1995 (art. 5 commi 1, 2)</p> <p>I. 515/1993 (art. 11)</p>
<p><i>Adempimenti e controlli</i></p> <p>Obbligo di presentazione dei rendiconti dei partiti, controllo dei rendiconti</p> <p>Obbligo di presentazione dei consuntivi delle spese elettorali dei partiti, controllo dei consuntivi</p> <p>Obbligo di presentazione delle dichiarazioni delle spese elettorali dei candidati, controllo delle dichiarazioni</p>	<p>I. 2/1997 (art. 8)</p> <p>I. 515/1993 (art. 12, art. 16 comma 5), I. 43/1995 (art. 5 comma 4)</p> <p>I. 515/1993 (art. 14)</p>
<p><i>Sanzioni</i></p> <p>- Sanzioni penali</p> <p>Per finanziamento illecito dei partiti</p> <p>- Sanzioni amministrative pecuniarie</p> <p>Per omessa dichiarazione di finanziamenti privati</p> <p>Per superamento dei tetti alle spese elettorali</p> <p>Per irregolarità nelle dichiarazioni e nei consuntivi delle spese elettorali</p> <p>- Sospensione dell'erogazione dei rimborsi elettorali</p> <p>Per irregolarità nel rendiconto dei partiti</p> <p>Per mancato deposito del consuntivo delle spese elettorali dei partiti</p> <p>- Decadenza dalla carica</p> <p>Per violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale</p>	<p>I. 195/1974 (art. 7 comma 3)</p> <p>I. 659/1981 (art. 4 comma 6)</p> <p>I. 515/1993 (art. 15 commi 6, 16)</p> <p>I. 515/1993 (art. 15 commi 5, 11, 14, 15)</p> <p>I. 157/1999 (art. 1 comma 8)</p> <p>I. 515/1993 (art. 15 comma 13)</p> <p>I. 515/1993 (art. 15 commi 7, 8, 9, 10)</p>

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico, lo schema non comprende i contributi concessi dallo Stato in favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici che risultino essere organi o giornali di partiti politici (nonché alle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti politici), i quali vanno fatti rientrare più propriamente nel gran calderone delle provvidenze per l'editoria. Tali contributi furono introdotti dall'art. 9 («contributi ad imprese editrici di particolare valore») e dall'art. 11 («contributi ad imprese radiofoniche di informazione») della legge 25 febbraio 1987, n. 67. Si vedano poi gli artt. 3 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 250, e le numerose modifiche successive. Anche in questo caso siamo di fronte a una normativa «alquanto complessa e frutto di successive stratificazioni, dando luogo a un coacervo scarsamente trasparente nei confronti dell'opinione pubblica»³⁰⁸. Si tratta di un sistema di finanziamento in via di ridimensionamento negli ultimi anni e, dopo le più recenti riforme adottate dal governo Monti, di definitivo superamento. «È un fatto, comunque, che i giornali collegati più o meno pretestuosamente a forze politiche hanno ottenuto nel tempo sovvenzioni pubbliche di entità davvero ingente, che non hanno fatto a meno di indignare l'opinione pubblica, sia per le quantità di denaro erogato sia per la loro distribuzione a pubblicazioni spesso di scarso interesse sia per la labilità del presunto collegamento di tali pubblicazioni con forze politiche»³⁰⁹.

Va notato che una delle questioni più critiche riguardanti tale disciplina ha riguardato la definizione più o meno estensiva dei soggetti ammessi ai contributi pubblici. Inizialmente, la legge del 1987 li ammetteva per gli organi di partiti politici «rappresentati in almeno un ramo del Parlamento» (art. 9 comma 6 e art. 11 comma 2

³⁰⁸ Borrello, *cit.*, 2008, pp. 1290-1292, il quale include tali sovvenzioni fra le forme di «finanziamento pubblico indiretto», in quanto «sovvenzioni a soggetti formalmente distinti dai partiti e movimenti, ma, che, in presenza di un collegamento con quest'ultimi, si traducono in un vantaggio mediato per le forze politiche di riferimento».

³⁰⁹ Maria Romana Allegri, *Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Rivista n. 3/2012, che ripercorre l'evoluzione del sistema di contribuzione diretta fino alle più recenti riforme di cui all'art. 29 comma 3 del d.l. 201/2011 (cosiddetto decreto salva-Italia), che ha sancito «la completa cessazione alla data del 31 dicembre 2014» di tale sistema, e al d.l. 63/2012, che ha dettato «la «disciplina transitoria da applicare nel periodo precedente alla scadenza indicata» (come dice il decreto, «in attesa della ridefinizione delle forme di sostegno all'editoria»). Prima di queste ultime misure, la materia era stata semplificata e riordinata, secondo i principi e criteri indicati dall'art. 44 del d.l. 112/2008, attraverso un regolamento di delegificazione: v. d.p.r. 223/2010; e le somme complessivamente stanziati nel bilancio dello Stato, come «limite massimo di spesa», erano scese di anno in anno.

della l. 67/1987). Successivamente, la legge del 1990 fece riferimento agli organi o giornali delle forze politiche con «un proprio rappresentante in almeno un ramo del Parlamento e nel Parlamento europeo» (art. 3 comma 10 della l. 250/1990, mentre per le imprese radiofoniche il riferimento rimase agli «organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento», art. 4 comma 1). Accanto a questo criterio, ne fu poi introdotto un altro con riferimento, in alternativa a quello, alle forze politiche con «più di un rappresentante in un ramo del Parlamento» (art. 29 della l. 412/1991), poi modificato indicando «complessivamente almeno due rappresentanti eletti nelle Camere, ovvero uno nelle Camere e uno nel Parlamento europeo» (art. 1 del d.l. 545/1996). Questo decreto prevedeva che i suddetti requisiti potevano essere soddisfatti anche sulla base di una semplice dichiarazione dei parlamentari interessati, certificata dalla camera di appartenenza (nuovo comma 11-*bis* dell'art. 3 della l. 250/1990). Tale disposizione fu poi abrogata dalla l. 224/1998.

I requisiti divennero poi più restrittivi: «organi o giornali di forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o nel Parlamento europeo avendo almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano» (art. 2 della l. 224/1998, ma facendo salve le imprese editrici di giornali che, al 31 dicembre 1997, fossero organi di partiti in possesso dei requisiti previsti dalla normativa previgente, nonché le imprese editrici di giornali «pubblicati per la prima volta in data successiva al 31 dicembre 1997 e fino al 30 giugno 1998 quali organi di partiti o movimenti ammessi al finanziamento pubblico»). Con la legge finanziaria 2001 si stabilì che la normativa sui contributi pubblici ai giornali di partito si applicava esclusivamente agli «organi o giornali di forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o rappresentanze nel Parlamento europeo» nell'anno di riferimento dei contributi (art. 153 della l. 388/2000, che faceva riferimento anche agli organi di forze politiche «espressione di minoranze linguistiche riconosciute, avendo almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano»). Per «rappresentanze nel Parlamento europeo» si intendeva, in base al regolamento per la concessione dei contributi e per le provvidenze all'editoria (come modificato dal d.p.r. 460/2001), rappresentanze «consistenti in almeno due deputati eletti nelle liste del

movimento stesso». In base alla legge del 2000, le imprese editrici di giornali organi di partiti aventi diritto ai contributi ai sensi della disciplina previgente avevano facoltà, entro un anno, di costituirsi in «società cooperative, il cui oggetto sociale sia costituito esclusivamente dalla edizione di quotidiani o periodici organi di movimenti politici», destinatarie dei contributi concessi alle cooperative giornalistiche. A partire dagli anni successivi si sono dunque avuti due tipi di contributi, quelli diretti alle imprese editrici di quotidiani o periodici organi di movimenti politici (aventi il proprio gruppo parlamentare in una delle camere o rappresentanze nel parlamento europeo o espressione di minoranze linguistiche riconosciute) e quelli diretti alle imprese editrici di giornali quotidiani o periodici organi di movimenti politici trasformatesi in cooperative. Il d.l. 223/2006 (art. 20) ha poi previsto che il requisito della rappresentanza parlamentare indicato dalla l. 388/2000 «non è richiesto per le imprese e per le testate di quotidiani o periodici che risultano essere giornali od organi di partiti o movimenti politici, che alla data del 31 dicembre 2005 abbiano già maturato il diritto ai contributi». Per le imprese radiofoniche il requisito è rimasto quello di essere rappresentati in almeno un ramo del Parlamento fino alla legge finanziaria 2007 (art. 1 comma 1247 l. 296/2006 che riservava i contributi agli organi di partiti con un proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o due rappresentanti nel Parlamento europeo eletti nelle proprie liste; tuttavia, le imprese radiofoniche che, alla data del 31 dicembre 2005, avevano maturato il diritto ai contributi in base alla disciplina previgente, avrebbero continuato a «percepire in via transitoria con le medesime procedure i contributi stessi, fino alla ridefinizione dei requisiti di accesso»).

Lo schema non comprende inoltre i contributi per il funzionamento dei gruppi parlamentari a carico del bilancio di ciascuna camera (ma su questi torneremo nel successivo capitolo, in quanto alla riforma del finanziamento dei partiti approvata nel 2012 si è subito dopo accompagnata anche una riforma dei regolamenti parlamentari relativa all'erogazione dei contributi ai gruppi e alla trasparenza e controllo di tali risorse).

Nell'ambito del finanziamento pubblico indiretto non è stata considerata la tematica dell'accesso ai mezzi radiotelevisivi ai fini della comunicazione politica ed

elettorale (in particolare, la disciplina dei messaggi politici autogestiti, di cui alla l. 28/2000 sulla par condicio, in forma gratuita sulle reti televisive pubbliche e private nazionali, onerosa sull'emittenza locale).

Annotazioni critiche sulla disciplina del finanziamento dei partiti sono state svolte dall'apposito collegio della Corte dei conti, chiamato ad esercitare il controllo sui consuntivi elettorali dei partiti (il collegio istituito dall'art. 12 della legge 515/1993). Tramite tale collegio la Corte dei conti esercita una funzione di controllo limitata alla «verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse», corredata da una funzione sanzionatoria, ed esercita altresì una funzione di referto al Parlamento. Le risultanze del controllo eseguito sono infatti trasmesse ai presidenti delle Camere e tali referti hanno spesso offerto l'occasione per svolgere alcune riflessioni, da parte del collegio di magistrati, circa il rendimento della disciplina delle campagne elettorali e le sue problematiche applicative, e specificamente sulla disciplina dei rimborsi elettorali.

Ad esempio, nel referto relativo alle elezioni politiche dell'aprile 2006 il collegio di controllo della Corte dei conti si soffermava sulla questione del rapporto tra spese elettorali sostenute e contributo statale: i fondi per il rimborso sono «preordinati a consentire, come in effetti hanno consentito, l'erogazione di contributi di gran lunga superiori alle spese e, quindi, di fatto, rivolti a finanziare l'attività dei partiti ben oltre le strette esigenze elettorale»; in altre parole, «un contributo di norma significativamente superiore alle spese effettuate: un contributo, quindi, che, in contrasto con l'esito delle richiamate vicende referendarie, fuoriesce dall'ottica di mero rimborso elettorale»³¹⁰. Annotazioni non dissimili si rinvenivano già nel primo referto relativo alle elezioni politiche del marzo 1994, sotto la vigenza della disciplina dei rimborsi elettorali di cui all'art. 9 della legge 515/1993: in questo si leggeva che «non è stata prevista nell'attuale disposizione normativa una connessione tra misura del contributo erogato, riferito esclusivamente alla consistenza del risultato elettorale, ed entità reale delle spese sostenute», sicché «trattandosi di contributi attribuiti in relazione alle spese elettorali

³¹⁰ Corte dei conti, collegio controllo spese elettorali, *Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 9-10 aprile 2006*, disponibile nel sito <<http://www.corteconti.it>>, pp. 59- 61.

sostenute, sarebbe opportuna la previsione di una modifica dell'attuale sistema di erogazione del contributo, per introdurre un meccanismo correttivo che consenta una diretta connessione tra misura del contributo ed ammontare complessivo delle spese effettivamente accertate e riconosciute in sede di controllo». Nel referto per le elezioni politiche del 2006 il collegio riprendeva tali considerazioni e sosteneva che «la lettera della norma non favorisce ma nemmeno esclude del tutto una soluzione interpretativa che consenta di ritenere il criterio di ripartizione pur sempre fondato sulla consistenza elettorale ma operante all'interno del limite costituito dall'ammontare delle spese effettivamente sostenute», in quanto la lettura opposta «svuoterebbe delle sue finalità il contributo» e «priverebbe di ogni significato concreto, rendendola fine a se stessa, l'intera disciplina della spesa e dei controlli».

Tutto ciò viene ampiamente svolto nel referto relativo alle elezioni politiche dell'aprile 2008. Il principale dei profili critici annotati dal collegio riguardava appunto l'assenza di qualsiasi collegamento tra la spesa elettorale sostenuta e il correlativo rimborso, che consente anche a un soggetto che non ha sostenuto alcuna spesa di ottenere l'erogazione del contributo. Scriveva infatti il collegio: «manca nella disciplina in commento un criterio di calcolo volto ad abbinare il contributo finanziario statale al rimborso delle spese sostenute; criterio che meglio avrebbe aderito all'esito del referendum abrogativo del 1993 sul finanziamento ai partiti politici. La Corte ha più volte segnalato come la correlazione fra contributo statale finanziario e rimborso delle spese elettorali sia soltanto formale, dal momento che il diritto al contributo e la sua misura sono parametrati in proporzione ai voti conseguiti dalla singola formazione politica... e non alle spese effettivamente sostenute (e riconosciute regolari). Seppure non possa ritenersi totalmente priva di coerenza la previsione di un premio elettorale per le formazioni maggiormente rappresentative dell'elettorato, esso andrebbe comunque limitato ad una sola parte del contributo spettante, l'altra invece parametrata in stretto collegamento con la spesa sostenuta e contabilmente giustificata. Il che varrebbe altresì a ridurre l'eccessivo vantaggio finanziario destinato a gravare sulla finanza pubblica e

in definitiva sui contribuenti»³¹¹. A conferma di tali considerazioni, il collegio allegava un'appendice di «analisi delle spese sostenute e dei contributi erogati nel periodo 1994-2008», «una sintesi storica delle spese sostenute dai partiti nelle tre tipologie di tornate elettorali di competenza (politiche, regionali ed europee), comparate con i contributi statali che, a fronte di tali spese, sono stati erogati». Il referto includeva una tabella sinottica, che è stata spesso ripresa e citata da fonti giornalistiche, per mostrare l'ammontare complessivo delle spese riconosciute a seguito della verifica dei conti consuntivi da parte del collegio di controllo e l'ammontare complessivo dei contributi statali in tutte le diverse tornate elettorali dal 1994 al 2008, con l'indicazione in termini assoluti e percentuali della differenza fra contributi e spese. L'enorme differenza, riscontrata in tutte le elezioni dal 1994 in avanti, fra le spese rendicontate dai partiti e riconosciute dal collegio di controllo legittime dal collegio di controllo, da una parte, e i contributi statali erogati ai partiti a titolo di rimborso delle spese sostenute nelle elezioni dei diversi organi, dall'altro, è la dimostrazione che «quello che viene normativamente definito contributo per il rimborso delle spese elettorali è, in realtà, un vero e proprio finanziamento». Di fronte alla crescita proporzionale dei contributi, rilevata a partire dalle europee 2004, divenuta esponenziale a partire dal 2008, cumulandosi alle quote annuali per ciascuna elezione quelle delle precedenti elezioni politiche del 2006, corrisposte continuativamente anche dopo la fine anticipata della legislatura, il collegio della Corte dei conti prendeva atto della prima riduzione di 20 milioni di euro disposta dalla legge finanziaria 2008, con il quale si è dato «un segnale di chiara volontà di contenimento delle spese pubbliche, senza eliminare l'esigenza di correlare, almeno in parte, l'ammontare del contributo statale alle spese effettivamente sostenute dai partiti».

Anche il referto più recente, quello per le elezioni regionali, sottolinea la «forte discrasia tra i cosiddetti “rimborsi” e le spese sostenute che risultano complessivamente inferiori all'ammontare, in taluni casi, anche della prima rata» ed aggiornava la tabella

³¹¹ Corte dei conti, collegio di controllo sulle spese elettorali, *Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008*, disponibile nel sito <<http://www.corteconti.it>>, pp. 14-15, pp. 177-184.

contenuta nel referto relativo alle politiche 2008, tabella che riportiamo qui di seguito³¹².

³¹² Corte dei conti, collegio di controllo sulle spese elettorali, *Referto ai presidenti dei consigli regionali sui consuntivi delle spese e dei finanziamenti delle formazioni politiche presenti alla campagna elettorale del 28 e 29 marzo 2010 per il rinnovo dei consigli delle regioni a statuto ordinario*, p. 46, disponibile nel sito: <<http://www.corteconti.it>>. Si veda anche il prospetto riepilogativo delle rate 2010 e 2011 dei rimborsi attribuiti e delle spese accertate dai partiti politici per le elezioni regionali: vi sono, fra l'altro, sei formazioni politiche le cui spese accertate sono pari 0,00 euro e alle quali sono stati «rimborsati» 881.957,67 euro per i primi due anni di legislatura; per ventidue formazioni l'ammontare del primo versamento annuale è superiore all'ammontare delle spese; per nove formazioni la somma dei rimborsi del primo e del secondo anno supera le spese; altre nove formazioni erano ancora «in deficit» dopo i primi due versamenti annuali. Questo referto è stato trasmesso il 10 luglio 2012, ed è di pochi giorni successivo all'approvazione della legge di riforma del finanziamento dei partiti, la legge 96/2012, di cui si accenna anche nel referto

Spese accertate e rimborsi statali erogati (fino al 2011) nelle tornate elettorali dal 1994 al 2010 (valori espressi in euro)							
tornata elettorale	A		B		C	D	E
	spese accertate	rimborsi erogati	differenza B/A	percentuale B/A	percentuale A/B		
POLITICHE 27 - 28 MARZO 1994	36.264.124,34	46.917.449,32	10.653.324,98	129,38	77,30		
EUROPEE 12 GIUGNO 1994	15.595.788,66	23.458.724,66	7.862.936,00	150,42	66,49		
REGIONALI 23 APRILE 1995	7.073.555,52	29.722.776,08	22.649.220,56	420,20	23,80		
POLITICHE 21 APRILE 1996	19.812.285,84	46.917.449,32	27.105.163,48	236,81	42,23		
EUROPEE 13 GIUGNO 1999	39.745.844,39	86.520.102,57	46.774.258,18	217,68	45,94		
REGIONALI 16 APRILE 2000	28.673.945,87	85.884.344,63	57.210.398,76	299,52	33,39		
POLITICHE 13 MAGGIO 2001	49.659.354,92	476.445.235,88	426.785.880,96	959,43	10,43		
EUROPEE 12 - 13 GIUGNO 2004	87.243.219,52	246.625.344,75	159.382.125,23	282,69	35,38		
REGIONALI 3 - 4 E 17 - 18 APRILE 2005	61.933.854,85	208.380.680,00	146.446.825,15	336,46	29,73		
POLITICHE 9 - 10 APRILE 2006	122.874.652,73	471.973.696,56	349.099.043,83	384,11	26,04		
POLITICHE 2008* 13 - 14 APRILE 2008	110.127.757,19	372.885.691,20	262.757.934,01	338,60	29,54		
EUROPEE 2009** 6 - 7 GIUGNO 2009	39.587.801,52	134.839.899,33	95.252.097,81	340,61	29,36		
REGIONALI 2010*** 28 - 29 MARZO 2010	62.926.376,47	74.225.904,30	11.299.527,83	117,96	84,78		
TOTALI	681.518.561,82	2.304.797.298,60	1.623.278.736,78	339,00	30,00		

* Per le politiche del 2008 sono state erogate 4 rate su 5

** Per le europee del 2009 sono state erogate 3 rate su 5

*** Per le regionali del 2010 sono state erogate 2 rate su 5

CAPITOLO 3

Il finanziamento della politica in Italia: la riforma del 2012

[Sommaro: 1. Dai progetti di legge per la regolamentazione dei partiti ai progetti di legge per la riforma del finanziamento dei partiti. - 2. Gli scandali dei rimborsi elettorali e l'iter di formazione della legge 96/2012 - 3. Una prima lettura della legge 96/2012. - 3.1. Il dimezzamento dei rimborsi e il «cofinanziamento». 3.2. Le nuove norme sulle erogazioni liberali. - 3.3. Il nuovo regime dei controlli. - 3.4. Le altre disposizioni della legge 96/2012. - 4. La riforma dei regolamenti delle Camere sul finanziamento dei gruppi parlamentari]

1. Dai progetti di legge per la regolamentazione dei partiti ai progetti di legge per la riforma del finanziamento dei partiti

L'iter parlamentare di quella che sarebbe diventata la legge 96/2012, la legge di riforma del finanziamento dei partiti, viene fatto iniziare dalla seduta della commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 22 marzo 2012³¹³. All'ordine del giorno della commissione vi erano diverse proposte di legge di «attuazione dell'art. 49 della Costituzione», alcune delle quali risalenti all'inizio della XVI legislatura. Altre proposte si erano aggiunte più recentemente e costituivano la prima risposta delle forze politiche all'esplosione degli scandali sui rimborsi elettorali.

Di una disciplina sui partiti la commissione Affari costituzionali stava discutendo già da un anno³¹⁴. L'esame aveva preso le mosse dai seguenti progetti di legge:

– la proposta Turco, presentata il 29 aprile 2008, «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti politici e norme in materia di finanziamenti pubblici e privati destinati ai medesimi soggetti. Delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti l'organizzazione e il finanziamento dei partiti politici» (A.C. 244);

³¹³ Si veda la scheda dei lavori preparatori nel sito della Camera dei deputati dell'atto Camera n. 4826 e delle proposte abbinato.

³¹⁴ Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari della Camera dei deputati: seduta n. 466 del 12 aprile 2011, pp. 15-23; seduta n. 475 del 4 maggio 2011, pp. 68-70; seduta n. 481 del 19 maggio 2011, p. 15; seduta n. 487 del 31 maggio 2011, pp. 18-19.

– la proposta Castagnetti, presentata il 29 aprile 2008, «Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti» (A.C. 506);

– la proposta Pisicchio, presentata il 7 maggio 2008, «Disciplina dell’attività dei partiti politici» (A.C. 853);

– la proposta Briguglio, presentata l’1 ottobre 2008, «Disposizioni di attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici» (A.C. 1722);

– la proposta Sposetti, presentata il 25 ottobre 2010, «Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione, e delle fondazioni politico-culturali. Delega al governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi sulla disciplina e sul finanziamento dei partiti politici» (A.C. 3809);

– la proposta Pisicchio, presentata il 13 dicembre 2010, «Disciplina delle fondazioni politiche» (A.C. 3962);

– la proposta Veltroni, presentata il 18 marzo 2011, «Norme sulla democrazia interna dei partiti e sulla disciplina delle elezioni primarie» (A.C. 4194).

L’esame in commissione, cominciato nell’aprile-maggio 2011 con l’abbinamento delle suddette proposte (relatore Andrea Orsini, ex Pdl ora nel gruppo Popolo e territorio), si era trascinato nei mesi successivi senza grossa convinzione. «Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell’esame ad altra seduta», si legge quasi sempre nei resoconti sommari delle sedute dedicate a questo tema, e si passava immediatamente al successivo punto all’ordine del giorno³¹⁵. L’esame si era fermato del tutto negli ultimi mesi del 2011 ed era ripreso nel febbraio-marzo 2012 dopo che erano stati nel frattempo presentati nuovi progetti di legge³¹⁶. I progetti in questione erano:

– la proposta Galli, presentata il 13 febbraio 2012, «Disciplina del rimborso delle spese per le campagne elettorali e referendarie, nonché disposizioni in materia di personalità giuridica dei partiti e movimenti politici, di pubblicità e controllo dei loro bilanci e di erogazioni liberali in favore dei medesimi. Delega al governo per

³¹⁵ Sedute n. 490 del 7 giugno 2011, p. 213; n. 500 del 22 giugno 2011, pp. 23-24; n. 504 del 30 giugno 2011, p. 5; n. 507 del 7 luglio 2011, p. 16; n. 511 del 14 luglio 2011, p. 34; n. 515 del 21 luglio 2011, pp. 6-10; n. 519 del 28 luglio 2011, pp. 53-54; n. 540 del 29 settembre 2011, p. 14.

³¹⁶ Sedute n. 608 del 18 febbraio 2012, p. 51; n. 617 del 7 marzo 2012; n. 618 dell’8 marzo 2012, p. 21; n. 620 del 13 marzo 2012, p. 56; n. 627 del 22 marzo 2012, pp. 20-24.

l’emanazione di un testo unico delle leggi sul finanziamento e sulle agevolazioni in favore dei partiti e movimenti politici, dei candidati e degli eletti a cariche politiche» (A.C. 4950);

– la proposta Gozi, presentata il 14 febbraio 2012, «Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione» (A.C. 4955);

- la proposta Casini, presentata il 14 febbraio 2012, «Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione, e disposizioni per la democrazia interna e la trasparenza della gestione finanziaria dei medesimi» (A.C. 4956);

In quella seduta alle suddette proposte di legge vennero abbinare:

– la proposta Bersani, presentata il 17 febbraio 2012, «Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici» (A.C. 4973).

La commissione aveva inoltre deciso di svolgere un’indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge in materia di attuazione dell’art. 49 della Costituzione³¹⁷. L’esame è poi proseguito fra il marzo e il maggio 2012, mentre continuavano ad essere presentate nuove proposte, fino alla decisione della commissione, come vedremo meglio nel successivo paragrafo, di separare l’iter dei progetti di legge per l’attuazione dell’art. 49 Cost. dai progetti di legge «riguardanti, in modo prevalente, il finanziamento pubblico dei partiti e il controllo dei bilanci»³¹⁸. Da quel momento le proposte di legge in materia di attuazione dell’art. 49 Cost. hanno dunque seguito un iter autonomo³¹⁹. Ai progetti già citati vanno aggiunti:

³¹⁷ Si vedano gli interventi, nella seduta del 15 marzo 2012, di Enzo Cheli, Francesco D’Onofrio, Tommaso Frosini, Fulco Lanchester, Vincenzo Lippolis, Oreste Massari, Stefano Merlini, Cesare Pinelli, Paolo Ridola, e gli interventi, nella seduta del 20 marzo 2012, di Gianfranco Pasquino e Luca Verzichelli. Per i resoconti stenografici dell’indagine conoscitiva: <http://www.camera.it/459?eleindag=/_dati/leg16/lavori/stencomm/01/indag/articolo_49>.

³¹⁸ Così nella seduta n. 648 dell’8 maggio 2012, pp. 66-67. Si vedano in precedenza le sedute n. 630 del 28 marzo 2012, pp. 50-51; n. 631 del 29 marzo 2012, p. 47; n. 633 del 3 aprile 2012, p. 7; n. 634 del 4 aprile 2012, pp. 24-25; n. 636 dell’11 aprile 2012, pp. 22-25; n. 637 del 12 aprile 2012, pp. 20-24; n. 640 del 17 aprile 2012, pp. 30-32; n. 641 del 18 aprile 2012, pp. 30-32; n. 642 del 19 aprile 2012, p. 10; n. 644 del 24 aprile 2012, p. 30; n. 645 del 26 aprile 2012, pp. 36-41.

³¹⁹ Si vedano quindi le sedute n. 649 del 9 maggio 2012, pp. 34-37, con l’adozione di un testo base; n. 653 del 17 maggio 2012, p. 17; n. 655 del 23 maggio 2012, p. 57, al cui resoconto sono allegati gli emendamenti presentati al testo base; n. 656 del 24 maggio 2012, p. 12; n. 662 del 7 giugno 2012, pp. 40-41; n. 668 del 19 giugno 2012, pp. 31-32.

– la proposta Donadi, presentata il 4 aprile 2012, «Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione» (A.C. 5111);

– la proposta Rampelli, presentata il 12 aprile 2012, «Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici» (A.C. 5119);

– la proposta Iannaccone, presentata il 4 maggio 2012, «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di riconoscimento giuridico dei partiti e movimenti politici, di finanziamento e di rimborso delle spese elettorali» (A.C. 5177).

Tutte queste proposte di legge erano dunque finalizzate ad introdurre una disciplina organica dei partiti politici «in attuazione dell'art. 49 della Costituzione» («attuazione» fra virgolette, considerata l'assenza nell'art. 49 di alcun rinvio alla legge, e quindi di alcun obbligo costituzionale). Proposte in tal senso non erano del resto mancate nelle precedenti legislature, a partire soprattutto dalla XIII legislatura³²⁰. Nella XV legislatura il tema era stato trattato dalla commissione Affari costituzionali del Senato (ma dedicando soltanto due sedute tra marzo e aprile 2007). Quello della regolamentazione dei partiti è un tema di cui si era ripreso a discutere in questi anni non soltanto nel dibattito politico, ma anche in numerosi articoli e saggi nelle riviste giuridiche e in importanti eventi di interesse costituzionalistico, un rinnovato interesse nel dibattito giuridico come testimonia soprattutto il tema scelto per il convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti nel 2008³²¹. Augusto

³²⁰ Per un commento su alcune di queste proposte, v. fra gli altri Cesare Pinelli, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in «Diritto pubblico», n. 1/2000, pp. 154-159. Per una sintesi delle proposte presentate nella XIII e nella XIV legislatura, fra cui il progetto Mancina e il progetto Del Pennino/Compagna, v. Luca Tentoni, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, sul sito <<http://dirittoditutti.giuffè.it>>, aggiornato fino al 2004.

³²¹ Si tratta del XXIII convegno dell'AIC, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, con relazioni di P. Ridola, S. Merlini, L. Mezzetti, G. Azzariti, R. Bifulco, F. Pizzetti, A. Barbera. Altri importanti eventi sono stati il convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, organizzato dal Centro di studi politici e costituzionali Piero Calamandrei-Paolo Barile e dalla Fondazione Cesifin-Alberto Predieri, Firenze, 19 ottobre 2007, con relazioni di L. Elia, G. Pasquino, L. Diez Picazo, A. Manzella, G. Tarli Barlieri, G. Cerrina Feroni, F. Bassanini, A. Barbera, R. Bin; e il seminario di Astrid *I partiti nel nuovo sistema politico italiano. Forme della democrazia o strumenti del leader?*, Roma, 30 gennaio 2009, con relazioni di C. Pinelli, M. Lazar, A. Florida, A. Di Virgilio, S. Bonfiglio, C. Salvi, M. Luciani, D. Argondizzo.

Barbera, che concluse il convegno, lo aveva rilanciato già in un intervento sui *Quaderni costituzionali* nel 2006, nel quale affermava che «lo Stato non può restare indifferente nei confronti di soggetti cui è affidato un così impegnativo compito. Il tempo della loro regolamentazione è dunque maturo»³²². La posizione alla base di tali proposte è sintetizzata in modo esemplare da Tommaso Edoardo Frosini: «è giunto davvero il momento di approvare in Italia una legge sui partiti politici, che li subordini ad una disciplina giuridica fatta di regole certe e trasparenti»; in particolare, «il problema del finanziamento non può prescindere da un progetto di regolamentazione giuridica più ampio, che coinvolge direttamente i partiti politici e la loro democrazia interna. Occorre, allora, per i partiti politici, *riconoscerli* per finanziarli; e non, come si è fatto finora, *finanziarli* senza riconoscerli»³²³. In altre parole, «la regolamentazione dovrebbe essere riservata ai partiti che accedono al finanziamento pubblico, come onere per gli stessi», rovesciando il criterio seguito negli interventi legislativi succedutesi dal 1974 che hanno riguardato il finanziamento dei partiti «esplicitamente escludendo forme di regolamentazione e limitandosi a prevedere controlli (peraltro di dubbia efficacia, come si sarebbe visto successivamente) sui loro bilanci»³²⁴. Secondo Enzo Cheli, una regolazione di questo tipo «non solo non incontra nell'articolo 49 ostacoli di natura costituzionale, ma si presenta oggi particolarmente raccomandabile»³²⁵.

Le proposte all'esame della commissione Affari costituzionali intervenivano essenzialmente nella definizione della natura giuridica dei partiti, attraverso l'iscrizione

³²² Augusto Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in «Quaderni costituzionali», n. 2/2006, p. 323. Si vedano le risposte sulla stessa rivista, quella perplessa di Cesare Pinelli, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in «Quaderni costituzionali», n. 4/2006, pp. 770-773, e quella entusiasta di Oreste Massari, *Il dibattito sui partiti: liberalizzazioni sì, ma anche politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 4/2006, pp. 773-775.

³²³ Tommaso Edoardo Frosini, *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 412.

³²⁴ Augusto Barbera, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 245-246.

³²⁵ Enzo Cheli, *Una legge-quadro per i partiti*, in «Il Mulino», n. 6/2011, p. 937. Si vedano inoltre Ginevra Cerrina Feroni, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in «Rassegna parlamentare», n. 2/2007, p. 274, che si esprime per «una regolazione meno intensa possibile»; e Stefano Ceccanti, *Meno partiti, più democratici*, in «Percorsi costituzionali», n. 1/2009, p. 55, per «un significativo, ma sobrio, intervento attraverso la legge a Costituzione invariata».

nel registro delle persone giuridiche istituito presso le prefetture, in base alla vigente normativa sulle associazioni riconosciute, ovvero attraverso l'iscrizione a un apposito registro dei partiti politici, e nella individuazione dei contenuti tipici o «fondamentali» dello statuto³²⁶. Il meccanismo comune alle diverse proposte consisteva appunto nel condizionare l'accesso alle risorse pubbliche destinate ai partiti ad una serie di oneri: la «registrazione» dei partiti, la pubblicazione dello statuto nella *Gazzetta Ufficiale*, l'«adeguamento» degli statuti ai principi fissati per legge, il rispetto dei «requisiti di democrazia interna» (come ad esempio nella proposta Veltroni, che nel disciplinare le elezioni primarie, previste come facoltative, prevedeva tuttavia il dimezzamento automatico dei rimborsi elettorali per i partiti che decidevano di non farvi ricorso)³²⁷.

Alcune di queste proposte recavano anche disposizioni in materia di finanziamento dei partiti intervenendo direttamente nella disciplina dei rimborsi elettorali. Le proposte Castagnetti e Veltroni (Pd), ad esempio, prevedevano «al fine di favorire la partecipazione attiva dei giovani alla politica» la destinazione del 5 per cento dei rimborsi elettorali alla loro formazione, estendendo così ai giovani il vincolo di destinazione già previsto dalla legge 157/1999 per incentivare la partecipazione delle donne. La proposta firmata da Maurizio Turco e dagli altri sei deputati radicali iscritti al gruppo del Pd, oltre all'attribuzione ai partiti della personalità giuridica, riduceva i rimborsi elettorali in maniera rilevante e istituiva un nuovo sistema di controllo dei bilanci dei partiti in capo alla Corte dei conti. In questo progetto, l'ammontare dei quattro fondi esistenti veniva calcolato sulla base dei votanti, e non del numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali della Camera, e l'importo di 1 euro moltiplicato per il numero dei votanti nella relativa consultazione elettorale costituiva l'«ammontare

³²⁶ Sulle proposte presentate fra il 2008 e il 2011, v. il dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, *Attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di partiti politici. A.C. 244 e abb. Schede di lettura e lavori dell'Assemblea costituente*, n. 469, 24 maggio 2011.

³²⁷ Nella proposta Veltroni la copertura finanziaria degli oneri finanziari derivati dallo svolgimento delle elezioni primarie veniva assicurata attraverso la diminuzione da 1 euro a 90 centesimi dell'importo da moltiplicare per ciascun elettore ai fini dell'ammontare dei quattro fondi per il rimborso delle spese elettorali. Le primarie, su richiesta di un partito o di più partiti coalizzati all'ufficio elettorale competente, erano previste per la selezione dei «candidati a sindaco e a presidente di provincia, delle proposte di candidatura, nel rispetto dell'articolo 92 della Costituzione, alla carica di presidente del Consiglio dei ministri, e per la selezione dei propri candidati alle assemblee rappresentative di livello comunale, provinciale, nazionale ed europeo per le quali è prevista l'elezione nell'ambito di collegi uninominali con il metodo maggioritario».

massimo» di ciascun fondo (senza moltiplicarlo ulteriormente per ciascun anno di legislatura). Non era più prevista la ripartizione dei fondi in proporzione ai voti ottenuti dai singoli partiti, bensì in ragione di una cifra prestabilita per ogni voto conseguito da ciascun partito (pari a 1 euro se aveva ottenuto almeno un eletto, a 0,25 euro se era rimasto escluso). Si prevedeva invece l'aumento del limite massimo per i rimborsi ai comitati promotori di referendum (equivalente al numero di firme richieste per la convocazione di dieci referendum, ossia 5 milioni di euro) e il rimborso era dovuto anche in caso di mancato raggiungimento del quorum (ma in quel caso dimezzato). Sui controlli la proposta prevedeva l'istituzione di una apposita sezione della Corte dei conti competente per il controllo sia dei bilanci annuali dei partiti sia dei rendiconti delle spese elettorali.

La proposta a prima firma dell'ex tesoriere dei Ds Ugo Sposetti, sottoscritta da molti deputati del Pd e anche di altri gruppi, è quella che aveva suscitato più risalto, per la previsione di ulteriori esborsi pubblici alla politica, tanto da costringere il Partito democratico a dissociarsi ufficialmente³²⁸. Il progetto istituiva un «contributo dello Stato al finanziamento delle attività delle fondazioni politico-culturali», costituite dai partiti secondo il modello delle *Stiftungen* tedesche. L'ammontare del contributo veniva determinato entro il limite massimo di 185 milioni di euro all'anno; avevano diritto al contributo le fondazioni il cui partito di riferimento avesse almeno un eletto nel Parlamento europeo o nel Parlamento nazionale o nei consigli regionali e avesse partecipato negli ultimi cinque anni ad almeno una delle competizioni elettorali ottenendo non meno del 2 per cento dei voti; il contributo concesso a ciascuna fondazione era diviso in due quote, una quota fissa pari a 300 mila euro per le spese di organizzazione e una quota ripartita proporzionalmente, in ragione del complesso dei voti ottenuti dal partito di riferimento in tutte le elezioni considerate, per le spese di

³²⁸ *Il Pd bocchia la proposta di Sposetti. «Insensato dare più soldi ai partiti»*, di Maria Teresa Meli, *Corriere della Sera*, 13 aprile 2011.

attività³²⁹. La proposta Sposetti aveva destato polemiche anche per una modifica alla disciplina dei rimborsi elettorali per quanto riguardava i requisiti di accesso, resi ancora più generosi attraverso un livellamento «al ribasso» delle soglie vigenti: la soglia minima dell'1% dei voti prevista alla Camera veniva estesa anche al Senato (riducendola quindi dal 5%), alla circoscrizione estero (ridotta dal 4%), alle elezioni europee e alle elezioni regionali (sostituendola al requisito di almeno un candidato eletto).

Il percorso delle proposte di legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione, come si è detto, è stato separato da quello delle proposte specificamente o prevalentemente attinenti al finanziamento dei partiti nel momento in cui è maturata nelle forze politiche la consapevolezza, sull'onda dei clamorosi scandali emersi all'inizio del 2012, dell'urgenza e improcrastinabilità di una riforma della disciplina dei rimborsi elettorali, della quale si denunciava a gran voce l'«indecenza». Dopo l'approvazione della riforma del finanziamento dei partiti, avvenuta in prima lettura alla Camera all'inizio del giugno 2012, il percorso delle proposte sull'art. 49 è stato poi ripreso nell'ultima parte della legislatura, destinato però a finire su un binario morto,

³²⁹ Viene da chiedersi: perché 185 milioni di euro come cifra annua? La relazione dava la seguente spiegazione: «Tale cifra è stata ottenuta avendo come base di calcolo il finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche in Germania. In questo Paese le fondazioni ricevono finanziamenti globali da parte del Ministero dell'interno e finanziamenti a progetto erogati per la maggior parte dal Ministero per lo sviluppo e la cooperazione economica e, in misura minore, dal Ministero degli affari esteri... considerando esclusivamente le due fonti di finanziamento principali (Ministero dell'interno e Ministero per lo sviluppo e la cooperazione economica) risultanti dall'ultima legge di bilancio, per le fondazioni politiche è stato fissato uno stanziamento pari a circa 334 milioni di euro (97,9 milioni da parte del Ministero dell'interno e 236 milioni da parte del Ministero per la cooperazione economica). Se si somma tale importo al contributo federale ai partiti previsto entro il limite di 133 milioni di euro all'anno, si raggiunge la cifra di circa 467 milioni di euro, che consente di dare un ordine di grandezza al finanziamento della politica in Germania. Facendo il rapporto tra la popolazione tedesca e quella italiana (rispettivamente 81,7 e 60,4 milioni di abitanti secondo gli ultimi dati dell'Eurostat), il finanziamento dei partiti in Italia dovrebbe raggiungere la cifra di 345 milioni di euro all'anno. Dal momento che – a legislazione vigente – il rimborso per le spese elettorali assorbe circa 160 milioni di euro all'anno... la cifra individuata dalla presente proposta di legge quale importo per il finanziamento delle fondazioni è di 185 milioni di euro all'anno».

fino alla presa d'atto da parte della commissione Affari costituzionali che non vi erano più le condizioni per proseguire nell'esame di questo provvedimento³³⁰.

2. *Gli scandali dei rimborsi elettorali e l'iter di formazione della legge 96/2012*

Il periodo che va dalla fine di gennaio alla fine di aprile del 2012 è cruciale per capire come è maturata la riforma del finanziamento dei partiti e la riduzione dei rimborsi elettorali. Lo ripercorriamo in questo paragrafo ricorrendo sia ai lavori preparatori sia alle rassegne stampa quotidiane curate dalla Camera dei deputati.

Alla fine di gennaio 2012 scoppiava il caso Lusi, lo scandalo del tesoriere del partito della Margherita, accusato di aver distratto dalle casse del partito 13 milioni di euro di rimborsi elettorali³³¹. Luigi Lusi era senatore del Pd, espulso dal partito subito dopo lo scoppio dello scandalo. La cifra di 13 milioni ballerà nelle settimane successive, mentre lo scandalo si allargava e riservava nuove clamorose rivelazioni e mentre i dirigenti della Margherita, a partire dal suo leader Francesco Rutelli, reagivano affermando di essere stati «fregati e ingannati», senza che nessuno si fosse accorto di nulla, prima dell'intervento della magistratura avvenuto a seguito di una segnalazione della Banca d'Italia. Nella domanda di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere poi emessa dal giudice delle indagini preliminari del tribunale di Roma, l'ammanto salirà a oltre 22 milioni di euro (sull'arresto di Lusi il Senato delibererà il 20 giugno 2012 e, per la prima volta nella sua storia, autorizzerà l'arresto di un suo componente, con 155 sì, 13 no, 1 astenuto, con votazione nominale

³³⁰ Sedute n. 708 del 25 settembre 2012, p. 11; n. 709 del 26 settembre 2012, pp. 12-13; n. 713 del 4 ottobre 2012, p. 7 (con gli emendamenti al testo base allegati al resoconto); n. 716 del 9 ottobre 2012, pp. 19-22 (emendamenti allegati); n. 717 del 10 ottobre 2012, pp. 15-17 (emendamenti allegati); n. 734 dell'8 novembre 2012, p. 11; n. 743 del 22 novembre 2012, p. 11; n. 745 del 27 novembre 2012, pp. 4-11, nella quale è iniziata la votazione degli emendamenti; n. 746 del 28 novembre 2012, pp. 10-13 (emendamenti votati); n. 748 del 4 dicembre 2012, pp. 21-23; n. 753 dell'11 dicembre 2012, pp. 169-170 (emendamenti votati); n. 755 del 13 dicembre 2012, pp. 26-28.

³³¹ Per le prime notizie dello scandalo, si vedano gli articoli di Fiorenza Sarzanini, *I 13 milioni della Margherita finiti nella società del tesoriere*, sul *Corriere della Sera*, 31 gennaio 2012, e di Carlo Bonini, *«Avevo bisogno di soldi e li ho presi per patteggiare offro 5 milioni»*, su *La Repubblica*, 1° febbraio 2012.

elettronica)³³². Lusi è stato rinviato a giudizio alla fine del 2012 con l'accusa di associazione a delinquere finalizzata all'appropriazione indebita (oltre che per calunnia nei confronti dei leader dell'ex Margherita).

Lo scandalo Lusi ripropose immediatamente la denuncia del «sistema impazzito» dei rimborsi elettorali³³³. Motivo di polemica era anche il fatto che un partito ormai sciolto, un «partito fantasma», continuasse a ricevere i rimborsi elettorali (la Margherita era confluita nel Partito democratico nel 2007, ma dichiarava di avere in cassa, al netto delle distrazioni del «tesoriere infedele», circa 20 milioni di euro). Come reagirono dunque i partiti allo scandalo? Come intitolava un giornale, *Il caso Lusi spaventa i partiti. Bersani-Casini: subito una legge* (*La Repubblica* del 3 febbraio 2012). Non si parlava però di tagliare i rimborsi elettorali. Il tesoriere del Pd Antonio Misiani scriveva: «I rimborsi elettorali, di gran lunga la principale fonte di finanziamento dei bilanci nazionali dei partiti, negli anni più recenti sono stati drasticamente ridimensionati... è un livello inferiore, in termini *pro capite*, a quanto viene destinato ai partiti in Germania, Francia e Spagna. Ciò che invece è rimasto invariato è il sistema dei controlli interni ed esterni sui bilanci dei partiti... è un sistema chiaramente insufficiente, che va radicalmente cambiato guardando alle migliori esperienze europee... proponiamo che i rendiconti siano sottoposti obbligatoriamente alla certificazione di organismi esterni, siano essi società di revisione o un'autorità indipendente o la Corte dei conti. Chi sgarra, deve perdere il diritto ai rimborsi elettorali. I rendiconti dei partiti vanno pubblicati non solo sui giornali ma anche su Internet, a disposizione dei cittadini che hanno il diritto di vedere e capire come i partiti si procurano le risorse e come le spendono»³³⁴.

Sul piano legislativo si registrava l'iniziativa del leader dell'Udc Pier Ferdinando Casini, che presentava il già citato progetto di attuazione dell'art. 49 Cost.

³³² Senato della Repubblica, Doc. IV, n. 19 (3 maggio 2012).

³³³ Sergio Rizzo, *Ma il buco nero è il «sistema» di finanziamenti per i partiti*, sul *Corriere della Sera*, 1 febbraio 2012.

³³⁴ Intervento di Antonio Misiani, *Bilanci certificati e trasparenti: il Pd li ha, e gli altri?*, *L'Unità*, 2 febbraio 2012.

(A.C. 4956)³³⁵. La proposta Casini prevedeva le seguenti disposizioni sui rimborsi elettorali: destinazione di una quota del 5 per cento dei rimborsi al fine di favorire la partecipazione attiva dei giovani alla politica; perdita del diritto ai rimborsi in caso di cessazione dell'attività del partito (considerando cessata l'attività del partito che non presenta liste di candidati alle elezioni per il rinnovo della Camera, del Senato e del Parlamento europeo), per accedere ai rimborsi, obbligo di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e di «omologazione» dello statuto da parte dell'Ufficio elettorale centrale presso la Corte di cassazione (che verifica la conformità dello statuto alle indicazioni previste dalla legge «al fine di assicurare il rispetto del metodo democratico»). Le altre disposizioni prevedevano: la sottoposizione dei bilanci preventivi e consuntivi e dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti al controllo della Corte dei conti; la possibilità per i partiti di «investire la propria liquidità esclusivamente in titoli di credito emessi dallo Stato italiano», l'intestazione dei beni mobili e immobili al partito stesso, con destinazione «in via esclusiva» agli scopi indicati dalla statuto e dalla legge, la pubblicità delle donazioni ai partiti sopra cinquemila euro, l'obbligo per «fondazioni, enti e istituzioni o società» che ricevono contributi dai partiti superiori a 50 mila euro di sottoporre i propri bilanci alla Corte dei conti.

Il segretario del Partito democratico Pier Luigi Bersani presentava la proposta del suo partito (già citato A.C. 4973)³³⁶. Si prevedeva: trasformazione dei partiti in associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica; acquisizione della personalità e pubblicazione ufficiale dello statuto del partito (contenente le indicazioni previste dalla legge) come condizione per poter partecipare alle competizioni elettorali e per accedere ai rimborsi; accesso ai rimborsi elettorali solo per i partiti che «rispettano i requisiti di democrazia interna e di trasparenza di cui alla presente legge» e che hanno ottenuto con il proprio simbolo l'elezione di almeno un rappresentante nelle relative consultazioni; destinazione di una quota del 5 per cento dei rimborsi alla formazione politica dei giovani; riduzione del 25 per cento dei rimborsi per i partiti che non prevedano in forma

³³⁵ *Finanziamenti, mossa di Casini: «Così bilanci trasparenti»*, di Alessandro Trocino, *Corriere della Sera*, 14 febbraio 2012.

³³⁶ *Bersani: «Trasparenza ma nessun taglio ai rimborsi elettorali»*, di Alessandro Trocino, *Corriere della Sera*, 17 febbraio 2012.

stabile, tranne deroghe eccezionali, la selezione delle candidature per mezzo di elezioni primarie; obbligo di certificazione esterna del rendiconto di esercizio da parte di una società di revisione iscritta all'albo speciale della Consob; controllo di conformità alla legge del rendiconto effettuato dal collegio istituito presso la Corte dei conti (che si estende ai rendiconti delle articolazioni territoriali, alle quali sono trasferiti i rimborsi per le corrispondenti elezioni regionali); decurtazione dei rimborsi «proporzionata alla gravità delle irregolarità riscontrate, fino a concorrenza dell'importo dei rimborsi dovuti per l'anno in corso»; pubblicazione nel sito Internet del partito e in quello della Camera, anche in formato *open data*, del rendiconto di esercizio del partito politico e dei documenti collegati, nonché della situazione reddituale e patrimoniale dei titolari di cariche di governo ed elettive; riduzione a 5 mila euro della soglia oltre la quale i contributi ai partiti vanno dichiarati; divieto per i partiti di assumere partecipazioni in società tramite società fiduciarie o per interposta persona e di investire la propria liquidità in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi dallo Stato italiano. Nella conferenza stampa in cui presentò la proposta, Bersani si chiedeva: «Qual è l'anomalia? L'anomalia è che ci sia un finanziamento pubblico della politica o l'anomalia è il fatto che non ci sia una legge sui partiti? Perché se l'anomalia è il finanziamento pubblico vuol dire che noi avremo un dibattito tra miliardari».

Siamo a metà febbraio 2012. All'inizio dell'aprile 2012 scoppiava il secondo clamoroso scandalo legato ai rimborsi elettorali, il caso di Francesco Belsito, il tesoriere della Lega Nord accusato di appropriazione indebita e anche di truffa aggravata ai danni dello Stato per aver distratto fondi di rimborsi per sostenere i costi della famiglia Bossi e per altri investimenti anomali dei soldi pubblici (fra i quali, anche l'acquisto di lingotti d'oro e diamanti)³³⁷. La vicenda segnava la fine di un'epoca, con le dimissioni il 5

³³⁷ Si vedano le rassegne stampa del 4 aprile 2012 e dei giorni seguenti. Sulla figura del tesoriere Belsito, si veda l'inchiesta del quotidiano genovese *Il Secolo XIX* prima dell'esplosione dello scandalo, che aveva fra l'altro rivelato gli investimenti dei rimborsi elettorali della Lega in un fondo in Tanzania, in un fondo a Cipro e altri milioni di euro investiti in corone norvegesi. Giovanni Marri, *I soldi della Lega emigrano all'estero*, 8 gennaio 2012; Giovanni Mari e Matteo Indice, *"Mister Belsito", la storia segreta*, 22 febbraio 2012; articoli ripresi da Gian Antonio Stella, *La Lega e il cassiere «taroccatore». Dai fondi in Tanzania al falso diploma*, *Corriere della Sera*, 26 febbraio 2012.

aprile del segretario della Lega Umberto Bossi, e lo scandalo Belsito veniva nuovamente denunciato come lo scandalo del sistema di finanziamento dei partiti³³⁸.

In quelle stesse ore faceva sentire la sua voce il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Una nota del Quirinale affermava: «Ferma restando l'autonomia dei procedimenti giudiziari in corso, e nel rispetto dei diritti sia degli indagati sia di tutti i soggetti interessati, è doveroso rilevare che sono venuti emergendo casi diversi di notevole gravità relativi alla gestione dei fondi attribuiti dalla legge ai partiti. Ne scaturisce l'esigenza – cui non possono non essere sensibili nella loro responsabilità le forze politiche – di adeguate iniziative in sede parlamentare volte a sancire per legge regole di democraticità e trasparenza nella vita dei partiti, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione, e meccanismi corretti e misurati di finanziamento dell'attività dei partiti stessi, sempre essenziale in quanto finalizzata a “concorrere a determinare la politica nazionale”»³³⁹.

Nella commissione Affari costituzionali proseguiva l'esame delle proposte di legge sull'attuazione dell'art. 49 Cost.: nella seduta del 4 aprile si dava lettura di una lettera del collegio dei revisori della Camera sui bilanci dei partiti, che certificava la propria impotenza di fronte alle vicende degli ultimi giorni, risolvendosi il compito ad esso assegnato «nell'esecuzione di controlli di natura squisitamente formale che, ancorché necessari e financo opportuni, arrecano ben scarso contributo all'esigenza di coniugare sostegno al pieno dispiegarsi della democrazia e trasparenza nell'uso del denaro pubblico» (ma si suggerivano anche alcuni possibili rimedi nelle more di un

³³⁸ Sergio Rizzo, *Il Carroccio spende 3,5 milioni e incassa 41. Il buco nero dei finanziamenti ai partiti*, *Corriere della Sera*, 4 aprile 2012.

³³⁹ Nota della presidenza della Repubblica del 4 aprile 2012, sulla quale v. Marzio Breda, *La spinta di Napolitano per l'autoriforma dei partiti*, *Corriere della Sera*, 6 febbraio 2012. Si veda poi l'intervento del presidente della Repubblica in occasione del 67° anniversario della Liberazione, Pesaro, 25 aprile 2012, con l'appello a «definire norme che sanciscano regole di trasparenza e democraticità nella vita dei partiti, compresi nuovi criteri, limiti e controlli per il loro finanziamento».

intervento legislativo)³⁴⁰.

Il 6 aprile i presidenti delle Camere rispondevano a un editoriale del direttore del *Corriere della Sera*, il quale aveva scritto: «Forse sarebbe opportuno che i presidenti del Senato e della Camera chiedessero al governo di concordare un decreto da approvare in fretta»³⁴¹. Per il presidente del Senato Renato Schifani: «è anacronistico anche il solo pensare al mantenimento dell'attuale legge. Dobbiamo voltare pagina. Occorre cambiare e farlo al più presto, fissando criteri e regole di contenimento dei contributi da assegnare, ma soprattutto restituendo agli italiani quella trasparenza che i recenti fatti confermano essere venuta meno», ma «un eventuale intervento con decreto legge da parte del governo rischierebbe forse di avere il sapore di una sconfitta della politica... E la politica, in questo caso, dovrebbe assumersi la piena responsabilità e le conseguenze della sua imperdonabile inerzia... alla prossima conferenza dei capigruppo, sottoporro con forza la necessità di intervenire su questo tema con un testo concordato che possa essere messo all'esame del Senato nei tempi più brevi, anche inferiori a quelli necessari per l'approvazione di un decreto legge». Per il presidente della Camera Gianfranco Fini l'auspicio era che la commissione Affari costituzionali «avvii subito la discussione per giungere ad un testo unico, possibilmente largamente condiviso, che potrebbe essere esaminato dall'aula prima della pausa estiva. La “straordinaria necessità ed urgenza” che la Costituzione richiede perché sussistano i presupposti di un decreto legge da parte del governo mi sembra di tutta evidenza, ma ad affermarla non è sufficiente l'opinione del presidente della Camera. A risponderle dovrebbero essere, cosa che auspico, i leader dei partiti politici»³⁴². Da questo momento il *Corriere della Sera* iniziava il «conto in

³⁴⁰ Ad esempio, il collegio dei revisori affermava che «le spese sostenute da ciascun partito e movimento politico sono insindacabili. Cionondimeno alcune sono palesemente rivolte allo svolgimento diretto di attività politiche (ad esempio: acquisto di spazi pubblicitari su giornali o su muri cittadini). Altre lo sono solo in via mediata e servono a preservare al meglio le risorse disponibili o anche ad investire le stesse così da renderle più durature o stabili nel tempo (ad esempio: utilizzo temporaneo della liquidità o acquisto di immobili da dedicare a sedi di attività politiche). Si potrebbero invitare i partiti e movimenti a specificare nelle note al bilancio le voci (o la parte delle stesse) dedicata al conseguimento degli obiettivi politici solo in via mediata, aggiungendo adeguate considerazioni sulle ragioni della scelta operata». Per usare le parole di uno dei suoi componenti, Tommaso Di Tonno, intervistato in una trasmissione televisione (*Gli Intoccabili* su La7, puntata del 22 febbraio 2012), il controllo del collegio era limitato a «dare una spolverata» ai bilanci.

³⁴¹ Ferruccio De Bortoli, *Guardandosi allo specchio*, *Corriere della Sera*, 5 aprile 2012.

³⁴² *Schifani: dal Parlamento subito uno scatto d'orgoglio*, *Corriere della Sera*, 6 aprile 2012; *Fini: meglio un decreto legge. Serve il via libera dei segretari*, *Corriere della Sera*, 6 aprile 2012.

avanti» dei giorni che trascorrevano dall'impegno dei presidenti delle Camere per la riforma del finanziamento ai partiti.

Il segretario del Pd Bersani prendeva l'iniziativa inviando una lettera al segretario del Pdl Angelino Alfano e al leader dell'Udc Casini, in cui si definiva «ormai improrogabile il cambiamento della normativa sulla trasparenza e i controlli dei bilanci dei partiti» e si proponeva di «approvare in tempi brevissimi una legge di pochi articoli che abbia una corsia di assoluta priorità»³⁴³. Si insisteva molto, in particolare, sulla certificazione dei bilanci da parte di società revisione indipendenti e riconosciute, mentre su un eventuale taglio dei rimborsi elettorali Bersani ribadiva la posizione secondo cui i rimborsi elettorali erano già stati drasticamente ridotti. Con i tagli già decisi, «il finanziamento della politica in Italia diventerà inferiore a quello che è in Germania, in Francia o in Spagna. Ciò detto, è vero che il meccanismo adesso lascia un margine d'ambiguità. Sotto il titolo di rimborso elettorale c'è, come negli altri Paesi, un forfait che riguarda il finanziamento dell'attività politica e non solo quello della campagna elettorale. Si può riconsiderare questo aspetto, ma l'importante è essere d'accordo su due punti di fondo. Primo, il finanziamento alla politica da Clistene a Pericle in poi c'è sempre stato nelle democrazie per evitare plutocrazie, oligarchie e dominio. Secondo, è vero che bisogna adeguarci ai parametri europei, laddove non ci fossimo ancora, ma è soprattutto necessario prevedere un sistema di controllo che oggi non c'è»³⁴⁴.

Casini rilanciava la proposta presentata a febbraio: «Io sono a favore di un finanziamento pubblico. A meno che non vogliamo abolire i partiti. Altrimenti, solo chi ha grandi finanziatori o grandi mezzi propri potrà fare politica... Eventualmente, col nuovo sistema di controlli si potrebbe scoprire se le somme erogate siano esagerate e diminuirle». Tali controlli, secondo Casini, potevano essere introdotti attraverso un

³⁴³ Bersani ad Alfano e Casini: "Subito legge per la trasparenza", sul sito de *La Repubblica*, 5 aprile 2012. Si veda anche l'intervento di Antonio Misiani, *Partiti una legge subito*, su *Europa*, 6 aprile 2012, e l'intervista al tesoriere del Pd su *La Repubblica*, "Riforma subito o sarà il default della politica", 7 aprile 2012.

³⁴⁴ Bersani: «Nuove regole in pochi mesi sul finanziamento. Nessuno si metta di traverso», intervista a Pier Luigi Bersani di Maria Teresa Meli, *Corriere della Sera*, 8 aprile 2012.

emendamento al disegno di legge anti-corrruzione oppure un decreto governativo *ad hoc*³⁴⁵.

La posizione del Pdl era così espressa dal segretario Alfano: «Il finanziamento pubblico è sempre stato un modo per affrancare i partiti dai circuiti tangenziali dei finanziamenti... dobbiamo cambiare, mantenendo forme di finanziamento che affranchino i partiti dalla spasmodica necessità di trovare soldi, ma anche introducendo sanzioni e controlli che scoraggino l'abuso di quei soldi. E in ogni caso, bisognerà trovare le forme tecniche migliori perché i cittadini siano più protagonisti nell'attribuzione di risorse alla politica». Alfano si dichiarava favorevole a «una forma di finanziamento attraverso meccanismi come il 5 per mille»³⁴⁶.

Nella seduta della commissione Affari costituzionali del 12 aprile 2012 il presidente Donato Bruno comunicava che era stato raggiunto un accordo tra Pdl, Pd e Udc per mettere nero su bianco le «misure per assicurare la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti». Per quanto riguardava «entità e regole del finanziamento pubblico», la questione era invece rinviata alla fine di maggio, all'interno della discussione sulle proposte di legge di attuazione dell'art. 49. Nell'accordo non si parlava, dunque, di riduzione dei rimborsi elettorali e nessuna delle tre forze politiche della maggioranza sembrava al momento intenzionata ad andare in quella direzione³⁴⁷. I punti sottoscritti dai tre leader erano invece: verifica e giudizio sui bilanci dei partiti da parte di una società di revisione iscritta all'albo della Consob; istituzione di un nuovo organismo, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e movimenti politici,

³⁴⁵ «Subito regole nuove. Anche per decreto», intervista a Pier Ferdinando Casini, di Andrea Garibaldi, *Corriere della Sera*, 7 aprile 2012.

³⁴⁶ Alfano: alle forze politiche contributi con il meccanismo del 5 per mille, intervista di Paola Di Caro, *Corriere della Sera*, 10 aprile 2012. In un'intervista sempre sul *Corriere della Sera* del 10 aprile l'ex ministro degli esteri Frattini proponeva invece rimborsi ridotti e sollevava la questione della *tranche* di rimborsi in scadenza il successivo mese di luglio: «elargirla come se niente fosse accaduto non è più possibile».

³⁴⁷ *Partiti timidi sulla rinuncia ai rimborsi*, di Monica Guerzoni, *Corriere della Sera*, 11 aprile 2012; *Soldi ai partiti, super controlli ma niente taglia*, di Annalisa Cuzzocrea, *La Repubblica*, 12 aprile 2012. Antonio Polito aveva scritto sul *Corriere della Sera* del 10 aprile 2012: «“Più trasparenza” va bene, ma ciò che oggi conta è “meno soldi”. Invece si sentono molti proclami sui massimi sistemi e nessuno sull'entità della cifra.. Inutile che i partiti si facciano illusioni: hanno ricevuto in questi anni troppi soldi, e li hanno usati troppo male. L'elettorato accetterà solo una riforma che riduca l'assegno di mantenimento». Si veda anche il commento di Massimo Teodori, *Finanziamento ai partiti, verso una riforma burletta*, *ItaliaOggi*, 12 aprile 2012.

con sede presso la Camera, composta dal presidente della Corte dei conti, che ne coordina i lavori, dal presidente del Consiglio di stato e dal primo presidente della Corte di cassazione; decurtazione dei rimborsi elettorali pari a tre volte la misura delle irregolarità riscontrate, applicata dai presidenti delle Camere su proposta della Commissione; pubblicazione del rendiconto nel sito Internet del partito e in quello della Camera; divieto per i partiti di investire la propria liquidità derivante dalla disponibilità di risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi dallo Stato italiano; riduzione della soglia di trasparenza dei contributi privati a 5 mila euro; obbligo per fondazioni, enti o società di sottoporsi al controllo della Commissione nel caso in cui ricevano contribuzioni dai partiti superiori a 50 mila euro; applicazione delle nuove disposizioni a partire dai rendiconti successivi all'esercizio finanziario 2012 e attribuzione del giudizio di regolarità per i rendiconti relativi agli esercizi 2011 e 2012 in via transitoria alla Commissione, che trasmette una relazione ai presidenti delle Camere rispettivamente entro il 31 gennaio 2013 ed entro il 31 gennaio 2014. Tali misure erano in gran parte riprese dalla proposta Casini n. 4956 Casini e, soprattutto, dalla proposta Bersani n. 4973 (che però affidavano entrambe il controllo al collegio della Corte dei conti istituito dalla l. 515/1993).

Non si può dire che esse abbiano suscitato particolari entusiasmi nei commenti dei giornali. Sergio Rizzo scriveva: «La lezione, evidentemente, non è stata sufficiente. Non lo è stata la penosa vicenda dei soldi della Margherita, partito morto ma ugualmente destinatario di copiosi fondi pubblici dirottati verso operazioni ancora tutte da chiarire. Ma nemmeno lo scandalo che ha investito la Lega Nord, con i magistrati che ipotizzano l'impiego familistico e cortigiano dei denari dei contribuenti. Era l'occasione giusta: ancora una volta si è scelta invece la strada della melina»³⁴⁸. Si sottolineava inoltre il fatto che le norme proposte non avrebbero prodotto alcun effetto sui partiti coinvolti nelle malversazioni commesse in questi anni: «nessuna sanzione verrà comminata anche se dovesse essere accertato che i rimborsi elettorali ottenuti per l'attuale legislatura sono serviti per acquistare ville e appartamenti e per contribuire alle

³⁴⁸ Sergio Rizzo, *Le multe siano automatiche e controlli la Corte dei conti*, *Corriere della Sera*, 12 aprile 2012. Secondo un commento su *Il Foglio*, la proposta è «un meglio di niente, che non risolve alla radice il problema e non restituisce ai partiti la forza necessaria a far valere le loro ragioni».

spese personal-familiari di qualche politico... per il passato nessuno dovrà preoccuparsi più di tanto. Le regole varranno solo dopo il 2012... Nessuno quindi rischierà di vedersi “decurtati” fino a tre volte quei rimborsi elettorali»³⁴⁹. Né le disposizioni avrebbero avuto l’effetto di «congelare» o «posticipare» l’erogazione della *tranche* dei rimborsi prevista per luglio³⁵⁰. Questo era infatti anche uno dei rilievi critici formulati dal Servizio studi della Camera sul testo della proposta dei tre leader: «Allo stato, il collegio dei revisori è in procinto di presentare il proprio rapporto con riferimento ai rendiconti relativi all’esercizio 2010. A seguito del relativo giudizio di conformità, verrà erogata – entro il 31 luglio – la rata dei rimborsi prevista per l’anno solare 2012. Si rileva in proposito che, anche ove la proposta di legge entrasse in vigore nel testo attuale prima del 31 luglio 2012, e in assenza di una disposizione legislativa contraria, la rata in questione andrebbe comunque erogata»³⁵¹.

L’accordo veniva inizialmente formalizzato come emendamento al decreto legge, in corso di conversione, sulle semplificazioni fiscali, nonostante il forte rischio di inammissibilità. Nella seduta della commissione Finanze della Camera del 12 aprile 2012 il presidente Gianfranco Conte annunciava la presentazione dell’articolo aggiuntivo recante le misure per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti (in tutto nove commi), con l’avvertenza che «tale proposta emendativa, evidentemente, attiene a una materia che non è oggetto del provvedimento in esame, e pertanto, alla luce delle norme regolamentari e della prassi applicativa, risulterebbe inammissibile. Tuttavia, sulla scorta di numerosi precedenti in materia, la questione potrebbe essere esaminata dalla commissione, ove sussistesse un accordo unanime in materia da parte di tutti i gruppi parlamentari». Preso atto dell’indisponibilità di alcuni gruppi (la Lega

³⁴⁹ *Bilanci, partiti salvi fino al 2012*, di Barbara Fiammeri, *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2012.

³⁵⁰ *Soldi ai partiti, i 180 milioni restano ma la Lega annuncia: “Noi rinunciamo”*, di Annalisa Cuzzocrea, *La Repubblica*, 14 aprile 2012.

³⁵¹ Oltre a quello, venivano formulati diversi altri rilievi, ad esempio il fatto che non si parlasse espressamente di «certificazione» dei bilanci, che non fosse stato previsto il controllo della Commissione sulla «finalità delle spese», o ancora l’«indeterminatezza» delle irregolarità e delle relative sanzioni, o l’uso stesso dell’espressione «bilancio di esercizio», sostituito con il termine «rendiconto» dai tempi della legge 2/1997. Si veda il dossier di documentazione *Misure per garantire la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici. A.C. 5123. Elementi per l’istruttoria legislativa*, n. 617, 18 maggio 2012, <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ac0798_0.htm>.

Nord e l'Idv), l'emendamento veniva dichiarato inammissibile dalla presidenza della Camera, come era stato peraltro chiaramente prospettato fin dall'inizio³⁵².

L'emendamento veniva così tramutato in una proposta di legge: l'atto Camera 5123, presentato il 12 aprile 2012, d'iniziativa dei deputati Alfano, Bersani, Casini, Cicchitto, Franceschini, Galletti, Della Vedova, Pisicchio, rispettivamente i tre leader e i tre capigruppo di Pdl, Pd e Udc, il capogruppo di Fli e il vicepresidente del gruppo misto (Api), «Misure per garantire la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici», meglio nota come proposta ABC. Nella relazione si affermava: «Cancellare del tutto i finanziamenti pubblici, destinati ai partiti – già drasticamente tagliati dalle manovre finanziarie del 2010-2011 – sarebbe un errore drammatico, che punirebbe tutti allo stesso modo (compresi coloro che in questi anni hanno rispettato scrupolosamente le regole) e metterebbe la politica completamente nelle mani di lobbies, centri di potere e di interesse particolare. Il punto è un altro: trasformare il finanziamento pubblico nella leva per riformare i partiti... La strada maestra è quella della discussione e dell'approvazione di una legge organica che trasformi i partiti in associazioni riconosciute, dotate di personalità giuridica, con precisi requisiti statutarî. Presso la commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sono in discussione diverse proposte di legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione che approderanno in Assemblea nel mese di maggio. Con la presente proposta di legge intendiamo approvare anticipatamente, nei tempi più rapidi possibili, una nuova normativa sulla trasparenza e sui controlli». Anche se nessuno aveva parlato di «cancellazione», bensì di riduzione ulteriore dei rimborsi a partire dai 180 milioni della *tranche* di luglio, il concetto era stato espresso in modo ancora più chiaro dal tesoriere del Pd Misiani: «L'80-90 per cento dei nostri introiti sono i soldi pubblici. E il problema non vale solo per noi. Il Pdl i soldi dei rimborsi delle politiche del 2008 li ha tutti

³⁵² Sedute della commissione Finanze n. 637 del 12 aprile 2012, pp. 42-44, e n. 638 del 13 aprile 2012, pp. 3-4. L'emendamento 11.02 del relatore era stato presentato al decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, recante «disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento», già approvato dal Senato (A.C. 5109).

cartolarizzati, ovvero se li è fatti anticipare dalle banche. È notizia risaputa. Tutti i partiti hanno bisogno di quella rata per sopravvivere»³⁵³.

L'idea era di approvarla in commissione in sede legislativa. La proposta del presidente della Camera di assegnazione in sede legislativa del progetto ABC veniva discussa dall'assemblea nella seduta del 17 aprile 2012. Contro la proposta di assegnazione, «un alibi per nascondere un provvedimento spurio che diventa un manifesto ma non ha contenuti», prendeva la parola il deputato della Lega Nord Volpi; a favore Gianclaudio Bressa (Pd), secondo il quale «non c'è nessun alibi. Questo è un controllo serio, un controllo che ha delle sanzioni che non hanno eguali in Europa... se ci fosse stata questa commissione gli effetti che ci sono stati da parte di gestioni sbagliate e di persone sbagliate che avevano la responsabilità dei tesoreri dei propri partiti non ci sarebbero stati». Bressa confermava che «non si tratta di decidere se l'attuale rimborso debba avere la consistenza che ha o debba essere ridotto. Si tratta semplicemente, di fronte all'emergenza di comportamenti non corretti, di far sì che i controlli sulla formazione dei bilanci dei partiti siano al massimo della trasparenza... Perché è vero che la gente ci chiede quanto volete ridurre il finanziamento, ma ci chiede anche come è stato possibile che siano state commesse queste ignominie dei tesoreri». La proposta di assegnazione in sede legislativa veniva approvata, ma nella successiva seduta del 18 aprile 2012 il presidente della Camera comunicava che 77 deputati costituenti oltre un decimo dei componenti la Camera avevano chiesto la rimessione all'assemblea³⁵⁴.

Nella seduta del 18 aprile 2012 la commissione Affari costituzionali iniziava l'esame in sede referente della proposta n. 5123, per la quale l'ufficio di presidenza aveva convenuto «un percorso di esame distinto rispetto a quello delle proposte di legge relative all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione (A.C. 244 e abbinate): questo in considerazione del carattere circoscritto del provvedimento in titolo e del fatto che su

³⁵³ "I milioni di luglio ci servono sennò i partiti chiudono", *Il Fatto Quotidiano*, 13 aprile 2012. Sul punto vedi anche Sergio Rizzo, *I contributi (futuri) già incassati dai partiti*, *Corriere della Sera*, 13 aprile 2012. Alcuni voci avevano del tuttavia iniziato a mostrarsi possibiliste all'ipotesi di una riduzione. Il sindaco di Torino Piero Fassino, ex segretario dei Ds, aveva formulato una sua proposta, *Ecco la trasparenza: un euro a voto e cinque per mille*, *L'Unità*, 14 aprile 2012.

³⁵⁴ Sedute dell'assemblea n. 622 del 17 aprile 2012, pp. 53-58, e n. 624 del 19 aprile 2012, p. 1.

questo specifico punto è stato già raggiunto un accordo politico ed è stata chiaramente manifestata dalla maggioranza la volontà di procedere nei tempi più brevi possibili. Conseguentemente, l'ufficio di presidenza ha delineato il seguente calendario dei lavori: oggi, svolgimento delle relazioni introduttive; 19, 24 e 26 aprile, esame preliminare; 4 maggio ore 14, termine emendamenti; 8 maggio, votazione degli emendamenti; 10 maggio, conferimento del mandato ai relatori», in vista dell'inizio della discussione in assemblea prevista per il 14 maggio³⁵⁵. Nella stessa seduta svolgevano le relazioni i due relatori, Gianclaudio Bressa del Pd e Giuseppe Calderisi del Pdl. Nella seduta del 19 aprile 2012 il presidente Bruno dava lettura di una lettera del primo presidente della Corte di cassazione Ernesto Lupo, che pronunciava un vero e proprio giudizio demolitorio sul testo del provvedimento nella parte che lo riguardava direttamente, come uno dei componenti della istituenda Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti³⁵⁶. Il primo presidente rilevava che il «compito preventivo» affidato alla Commissione «non appare compatibile con le funzioni giurisdizionali» esercitate dalla Suprema Corte, dal momento che «l'oggetto del controllo della commissione potrebbe essere portato successivamente davanti a un giudice (ordinario o amministrativo) che dovrebbe esprimersi sull'operato degli organi di vertice dei due ordini giurisdizionali» (un'osservazione questa contenuta anche nella citata nota del Servizio studi). Oltre alla natura delle attività svolte dalla Commissione, che «fuoriescono completamente dal giudizio di legittimità» *ex art. 111.7 Cost.*, il primo presidente rilevava, «sotto l'aspetto pratico», che l'insieme delle funzioni attribuite alla sua carica «non lasciano il tempo sufficiente per assolvere idoneamente altri compiti». Infine, con riferimento alla disposizione sul coordinamento della Commissione affidato al presidente della Corte dei conti, Lupo rilevava che «non è coerente con l'ordinamento vigente prevedere una sovra-ordinazione... rispetto all'istituzione di vertice della

³⁵⁵ Per le proposte di attuazione dell'art. 49 si stabiliva il seguente calendario: «9 maggio, adozione del testo base; 14 maggio, ore 14, termine per la presentazione di emendamenti; 15, 16 e 17 maggio, votazione degli emendamenti; 24 maggio, conferimento del mandato al relatore».

³⁵⁶ Seduta n. 642 del 19 aprile 2012, pp. 30-32.

giurisdizione ordinaria, preposta alla risoluzione dei conflitti fra le diverse giurisdizioni»³⁵⁷.

L'esame separato della proposta ABC e delle proposte sull'art. 49 proseguiva nella seduta del 24 aprile 2012 e nella seduta del 26 aprile 2012³⁵⁸. In quest'ultima seduta il presidente comunicava che nella riunione odierna della conferenza dei capigruppo «è stato espresso l'auspicio unanime che la commissione possa affrontare anche il tema del finanziamento». Nel giro di pochi giorni, tra il 12 aprile, giorno della presentazione della proposta ABC, al 25 aprile, era maturato un ripensamento di tutta la questione, finora negata, o comunque rinviata, dei tagli ai rimborsi elettorali. Le prime avvisaglie di tale ripensamento erano venute da alcune dichiarazioni del segretario del Pd Bersani riportate sui giornali del 16 aprile 2012. «Io sono disposto a inserire nella norma sulla trasparenza non solo il congelamento dell'ultima *tranche* di luglio, ma anche una riduzione dei rimborsi. Ma bisogna pur dire che il dimezzamento dei fondi ai partiti è stato fatto e che nel 2015 arriveranno a essere la metà, 145 milioni di euro rispetto ai 285 e passa del 2008. Per me va bene fare ancora di più, ma se non mettiamo tutti un argine a questa ondata di antipolitica non basterà neanche questo»³⁵⁹. Il 25 aprile Bersani scriveva una lettera agli iscritti Pd: «Il Pd punta a una immediata e profonda riforma del finanziamento pubblico, perché i partiti, se devono assolvere al proprio compito democratico, non possono e non devono vivere dell'interessato sostegno del o dei miliardari». Il Pd propone quindi «il dimezzamento da subito, rispetto all'anno scorso, dell'ammontare complessivo del finanziamento pubblico ai partiti costruendo un sistema basato su due pilastri: 1) un contributo fisso relativo al numero dei voti; 2) un'agevolazione o una compartecipazione pubblica commisurata in base all'entità del finanziamento privato raccolto da ciascun partito».

³⁵⁷ *La Cassazione «smonta» la legge di Pdl, Pd e Udc*, di Dino Martirano, *Corriere della Sera*, 20 aprile 2012.

³⁵⁸ Sedute n. 644 del 24 aprile, pp. 27-29 e n. 645, pp. 33-36.

³⁵⁹ *Bersani: "Riduciamo i rimborsi ai partiti, ma basta populismo"*, di Carlo Bertini, *La Stampa*, 16 aprile 2012. Si veda anche *Rimborsi, allarme pd «Attenti l'antipolitica può spazzarci via»*, di Alessandro Trocino, *Corriere della Sera*, 16 aprile 2012. Si veda anche la presa di posizione del presidente della Camera Fini, intervistato da Carmelo Lopapa, *La politica balla sul Titanic dimezzare subito i rimborsi*, *La Repubblica*, 17 aprile 2012.

Dal Pd era dunque arrivata la svolta sulla riforma del finanziamento dei partiti (per usare le parole di Bersani, è stato il Pd a «tirare il carro», anche se questa misura vuol dire «tagliarci un braccio»), con la proposta di ridurre i rimborsi a 90 milioni, dimezzando anche la *tranche* in pagamento il 31 luglio³⁶⁰. Contemporaneamente il leader dell'Udc Casini aveva deciso di abbracciare la proposta formulata dall'economista Pellegrino Capaldo, presidente dell'Associazione Amici dell'Istituto Sturzo, per l'abrogazione dei rimborsi elettorali e l'introduzione del credito d'imposta sui contributi che i cittadini decidono di versare ai partiti³⁶¹. Il segretario del Pdl Alfano vagheggiava la costruzione di un nuovo soggetto politico che «rifiuterà il finanziamento pubblico», che «si affiderà ai fondi privati, a quelli degli iscritti», a «contribuzioni volontarie che avranno un tetto massimo», un soggetto a «partecipazione diffusa in modo che nessuno possa dirsi azionista di riferimento del partito»³⁶². Il Pdl non aveva tuttavia ancora presentato una sua proposta di legge, né lo avrebbe fatto nei successivi passaggi.

La svolta aveva preceduto un fatto nuovo venuto dal Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012, che aveva conferito a Giuliano Amato «l'incarico di fornire al presidente del Consiglio 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». Del ruolo svolto da Amato, guardato con indifferenza dai relatori del progetto di riforma ormai incardinato, non si è poi saputo più nulla, se non a cose fatte, dopo che il

³⁶⁰ *Dimezzare il finanziamento ai partiti. Il piano coraggioso di Bersani*, di Sergio Rizzo, *Corriere della Sera*, 25 aprile 2012.

³⁶¹ La proposta era stata lanciata sul *Sole24Ore*, *Un credito d'imposta per finanziare i partiti*, di Riccardo Ferrazza, 11 aprile 2012. L'idea era oggetto di una proposta di legge di iniziativa popolare, sulla quale sarebbero state le firme nei mesi successivi (poi presentata il 12 ottobre 2012: A.C. 5532), ma anticipata adesso in diversi progetti di iniziativa parlamentare, fra cui quello sottoscritto da Casini, anche se in una versione leggermente diversa dal testo Capaldo.

³⁶² *Alfano sul nuovo movimento: non avrà finanziamento pubblico*, di Lorenzo Fuccaro, *Corriere della Sera*, 22 aprile 2012

Parlamento aveva fatto la sua parte approvando la riforma prima della fine di luglio per dare immediata attuazione al promesso dimezzamento³⁶³.

La conferenza dei capigruppo aveva deciso di accorpare i due temi, quello della trasparenza e dei controlli e quello della riduzione del finanziamento pubblico, inizialmente inserito all'interno delle proposte di legge di attuazione dell'art. 49, in un'unica proposta di legge. E aveva deciso di darsi tempi strettissimi, facendo lavorare la commissione Affari costituzionale anche nella settimana pre-festiva che precedeva le elezioni amministrative del 6 e 7 maggio 2012, in modo da arrivare in aula entro la scadenza già fissata per la proposta ABC. Nella seduta del 3 maggio 2012 la commissione Affari costituzionali procedeva quindi al disabbinamento dalle proposte di attuazione dell'art. 49 dei progetti nn. 4826, 4953, 4954, 4985, 5032, 5063, 5098 e 5127, le quali si intendono abbinate al progetto n. 5123³⁶⁴. Sul calendario dei lavori, «fermo restando l'impegno della commissione a concludere i propri lavori in tempi tali da consentire l'avvio della discussione in assemblea il 14 maggio, ritiene che i relatori potrebbero mettere a disposizione dei componenti la commissione una proposta di testo unificato entro le ore 15 di lunedì 7 maggio, mentre la commissione potrebbe riunirsi martedì 8 maggio, a partire dalle ore 10, per procedere alla discussione della suddetta proposta e all'adozione del testo base. Il termine per la presentazione di emendamenti potrebbe essere fissato per la medesima giornata di martedì 8 maggio, alle ore 18. L'esame delle proposte emendative potrebbe avere inizio mercoledì 9 maggio, a partire dalle ore 8.30».

³⁶³ Amato aveva espresso alcune considerazioni, a dire il vero poco originali, in un'intervista su *La Repubblica* del 5 maggio 2012. Sui controlli, in particolare, si era pronunciato per affidarli «alla Corte dei conti più che a organismi misti composti da tre giudici ordinari, tre della Corte dei conti e un consigliere di Stato e mezzo. Questi sono organismi posticci, riunioni di persone, non organi di controllo. C'è una norma della Costituzione, l'articolo 100, che prevede il controllo della magistratura contabile sugli enti che ricevono un contributo dello Stato. I partiti sono soggetti privati, ma anche le società figlie delle privatizzazioni lo sono e risultano subordinate a quei controlli». Del rapporto Amato si è poi parlato in un articolo su *La Stampa*, *Ecco il piano Amato: ai partiti il 30% in meno*, di Alessandro Barbera, 21 luglio 2012, e in un articolo sul *Corriere della Sera*, *Partiti, più controlli e meno soldi pubblici*, di Enrico Marro, 9 agosto 2012. Il rapporto Amato è stato infine integralmente pubblicato nel n. 4/2012 della rivista «Rassegna parlamentare», contenente tre note: la prima, predisposta in data 26 maggio 2012, sul finanziamento della politica; la seconda, in data 4 luglio 2012, su una legge relativa ai partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione; la terza, in data 11 luglio 2012, sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato.

³⁶⁴ A quest'ultimo venivano abbinati ulteriori progetti nel frattempo presentati: nn. 5163, 5142, 5144, 5147, e altri ancora seguiranno: v. seduta n. 647 del 3 maggio 2012, pp. 3-6.

Nella seduta dell'8 maggio 2012 avveniva la presentazione del testo unificato, illustrato dal relatore Calderisi per la parte relativa alla disciplina del finanziamento pubblico e dal relatore Bressa per la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci,³⁶⁵. Calderisi sintetizzava la proposta di legge con la volontà di «eliminare l'attuale ipocrisia in materia di finanziamento pubblico dei partiti e nel contempo dimezzare il finanziamento pubblico oggi previsto. Accanto a questo è stata introdotta una disciplina in materia di controlli e trasparenza dei bilanci dei partiti estremamente rigorosa, e forse senza eguali nel panorama internazionale». Quest'ultimo aspetto era stato modificato a seguito delle osservazioni del primo presidente della Corte di cassazione, ma mantenendo ferma secondo Bressa «l'impostazione iniziale, mutuata dal modello francese», del quale si confondevano in realtà gli organi di controllo³⁶⁶. I contenuti del testo unificato possono essere così sintetizzati: dimezzamento dell'attuale ammontare annuo dei contributi pubblici ai partiti (per l'esattezza, da 182 a 91 milioni di euro: la riduzione assorbe le riduzioni intervenute negli ultimi anni, che vengono abrogate, sia quella già in vigore sia quelle previste a partire dalle successive elezioni); erogazione di tale ammontare, determinato in misura fissa, attraverso due canali distinti, una parte (il 70 per cento) attribuita con il meccanismo attuale, a titolo di rimborso delle spese elettorali e di contributo per l'attività politica, l'altra parte corrisposti a titolo di cofinanziamento; applicazione della nuova disciplina a decorrere dal primo rinnovo successivo; applicazione di un «congruo taglio» anche sulle rate dei rimborsi elettorali relativi alle elezioni svoltesi dal 2008 al 2011 da erogate entro la fine di luglio (il taglio proposto è del 33 per cento, aggiuntivo al taglio del 10 per cento già previsto a legislazione vigente); erogazione attraverso il meccanismo del cofinanziamento di 50 centesimi per ogni euro che i partiti abbiano raccolto autonomamente con le quote

³⁶⁵ Seduta n. 648 dell'8 maggio 2012, pp. 56-66.

³⁶⁶ Conferma di ciò si ha nell'intervento di Bressa in assemblea il 24 maggio, che confondeva di nuovo le due commissioni operanti nell'ordinamento francese, cioè la *Commission pour la transparence financière de la vie politique* con la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*: «In Europa non esiste un modello comune: nel Bundestag è il presidente che fa tutto, che valuta, controlla e commina le sanzioni; nel Regno Unito è una commissione parlamentare, cioè i parlamentari giudicano se stessi; in Spagna c'è la Corte dei conti; in Francia c'è una commissione simile a questa, composta dal presidente del Consiglio di Stato, dal presidente della Corte di cassazione e dal presidente della Corte dei conti. Noi ci siamo ispirati a quel modello, crediamo di averlo perfezionato e di averlo reso estremamente incisivo, con poteri di sanzione fortissimi».

associative e le contribuzioni liberali fino ad un massimo di 10 mila euro l'anno per ogni persona fisica o ente erogante; previsione di un tetto massimo al cofinanziamento spettante a ciascun partito stabilito in relazione ai voti conseguiti; accesso al cofinanziamento per i partiti che abbiano ottenuto almeno un eletto in una delle quattro consultazioni elettorali; identico criterio per l'accesso ai rimborsi elettorali (anche per le elezioni della Camera, uniformando le soglie vigenti); modifica della disciplina in materia di detrazioni fiscali sulle erogazioni liberali a favore dei partiti (la quota detraibile è aumentata dal 19 per cento al 38 per cento, la somma annua massima ammessa a detrazione è ridotta da 100 mila a 10 mila euro); delega al governo per uniformare il regime delle detrazioni sulle erogazioni liberali in favore delle Onlus e delle iniziative umanitarie a quello previsto per i partiti; delega al governo finalizzata alla predisposizione di un testo unico in materia di finanziamenti ai partiti; introduzione di un limite massimo di spesa per le campagne elettorali relative al Parlamento europeo; controllo sui rendiconti di tutti i partiti che abbiano almeno un rappresentante eletto (a prescindere dal fatto che abbiano usufruito dei contributi pubblici o vi abbiano rinunciato); sottoposizione dei rendiconti dei partiti a una società di revisione iscritta nell'albo ufficiale ai fini della relativa certificazione (una stessa società incaricata non può essere incaricata per non più di tre esercizi consecutivi); composizione mista della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti con prevalenza di magistrati contabili (non più i presidenti dei tre organi di vertice delle magistrature, come nella proposta ABC, ma magistrati da essi designati, uno dal primo presidente della Corte di cassazione, uno dal presidente del Consiglio di stato, tre dal presidente della Corte dei conti); esclusione per i componenti della Commissione di alcun compenso aggiuntivo rispetto a quello di magistrato; controllo di regolarità e di conformità alla legge (anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse); sanzioni irrogate direttamente dalla Commissione (non dai presidenti delle Camere); divieto per i partiti di investire la propria liquidità derivante da risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi dallo Stato italiano; riduzione da 50 mila a 5 mila del massimale di ciascun contributo privato da dichiarare.

La commissione adottava il testo unificato Bressa-Calderisi come testo base e fissava il termine per la presentazione degli emendamenti lo stesso giorno alle ore 18. Nella seduta del 9 maggio 2012, pp. 14-33, dopo che erano stati presentati oltre centocinquanta emendamenti, i relatori invitavano al ritiro per quasi tutti (in molti casi «ritenendo che la materia vada affrontata nell'ambito dell'esame delle proposte di legge di attuazione dell'art. 49 Cost.»), invito raccolto in gran parte dai presentatori. La commissione ne respingeva alla fine una cinquantina e ne approvava quindici³⁶⁷. La modifica più importante approvata dalla commissione è quella contenuta negli identici emendamenti presentati dai relatori (1.101) e dal gruppo Pd (1.31. Amici e altri) per la riduzione delle rate dei rimborsi elettorali in corso per un ammontare pari al 50 per cento, anziché del 33 per cento³⁶⁸.

Nella seduta del 10 maggio 2012, acquisiti i pareri delle commissioni competenti in sede consultiva, espressi in concomitanti sedute lo stesso giorno (commissione Giustizia, commissione Finanze, commissione Affari sociali, nonché comitato della legislazione), mentre la commissione Bilancio si riservava di esprimersi per l'assemblea), la commissione affari costituzionali deliberava di conferire il mandato ai relatori Gianclaudio Bressa e Giuseppe Calderisi di riferire in senso favorevole all'assemblea sul provvedimento in esame³⁶⁹.

L'atto Camera n. 4826 e abbinate costituiva il testo unificato di 18 proposte di legge (presentate fra il dicembre 2011 e il maggio 2012), al quale la commissione affari costituzionali era dunque pervenuta all'esito di un percorso inizialmente articolato dalla proposta di legge n. 5123 (progetto ABC) recante disposizioni sulla trasparenza e il

³⁶⁷ Seduta n. 649 del 9 maggio 2012, pp. 14-33.

³⁶⁸ L'unico che «si dichiara contrario a una riduzione delle rate non ancora erogate relative ai rimborsi per le elezioni già svolte» è il deputato Zeller (minoranze linguistiche). Fra gli altri emendamenti approvati, si segnalano: quello dei relatori (1.100) per l'abrogazione del rimborso per la circoscrizione estero, che sarà però reintrodotta in assemblea; quello Vassallo (0.2.101.5) con la precisazione che per l'accesso al cofinanziamento è necessario aver ottenuto almeno un candidato eletto «sotto il proprio simbolo», per impedire finanziamenti a partiti che nascono da cambi di casacca; quello dei relatori (2.0100) che prescrive l'obbligo per i partiti di dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto.

³⁶⁹ Seduta n. 650 del 10 maggio 2012, pp. 25-26. Il resoconto sommario registra il voto contrario del gruppo della Lega Nord e l'astensione della deputata Lanzillotta (misto-Api). Per i pareri delle commissioni consultive, v. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari del 10 maggio 2012, pp. 3-5, 29-45, 58-60, 64-68, 71-72. Seguivano le riunioni del comitato dei nove del 15, 22, 23 e 24 maggio 2012. Per il parere della commissione bilancio sul testo unificato approvato dalla commissione e sugli emendamenti presentati in assemblea, v. sedute del 15, 17, 22 e 23 maggio 2012.

controllo dei bilanci dei partiti, il cui esame era iniziato il 18 aprile 2012 in via separata da quello delle proposte di legge relative all'attuazione dell'art. 49 della Costituzione (atto Camera n. 244 e abbinate), in corso dall'aprile 2011, alle quali si erano poi aggiunte numerose altre proposte di più recente presentazione anche in tema di rimborsi elettorali, esaminate inizialmente in abbinamento alle prime. Successivamente, come si è visto, la commissione ha proceduto il 3 maggio 2012 al disabbinamento dalla proposta n. 244 delle proposte vertenti esclusivamente o prevalentemente sul finanziamento dei partiti (a partire dalla proposta n. 4826) e al loro abbinamento alla proposta n. 5123. Il dibattito era dunque partito da un progetto limitato alla trasparenza e al controllo dei bilanci dei partiti ed è stato poi esteso ad altre questioni riguardanti l'intera materia del finanziamento dei partiti, innanzitutto quella della riduzione dei rimborsi elettorali (le due questioni più dibattute in commissione sono state la riduzione dei rimborsi da erogare entro il 31 luglio 2012 e la composizione della nuova commissione di controllo sui bilanci dei partiti).

Il testo unificato cui era infine pervenuta la commissione può essere confrontato, per quanto riguarda in particolare la questione della riduzione dei rimborsi, con quanto previsto sul punto dalle proposte di legge abbinate:

- A.C. 4826 Iannaccone (5 dicembre 2011, firmato da deputati del gruppo misto ex Mpa ed ex Idv): riduzione dell'80% dei rimborsi elettorali;
- A.C. 4953 Razzi (14 febbraio 2012, firmato da deputati del gruppo Popolo e territorio, del Pdl e del gruppo misto): riduzione del 50% dei rimborsi elettorali;
- A.C. 4954 Donadi (14 febbraio 2012, firmato da deputati del gruppo Idv): riduzione del 50% dei rimborsi elettorali;
- A.C. 4985 Pionati (22 febbraio 2012, gruppo Popolo e territorio): erogazione dei rimborsi soltanto in relazione effettivamente sostenute e documentate;
- A.C. 5032 Palagiano (7 marzo 2012, firmato da deputati del gruppo Idv): riduzione del 50% dei rimborsi elettorali;
- A.C. 5063 Cambursano (20 marzo 2012, gruppo misto ex Idv, firmato anche da due deputati Pd e da Tabacci del gruppo misto-Api): 5 per mille ai partiti come nella legge del 1997;

– A.C. 5098 Briguglio (29 marzo 2012, gruppo Fli): riduzione del 90% dei rimborsi elettorali;

– A.C. 5114 Baccini (10 aprile 2012, gruppo Pdl): soppressione dei rimborsi elettorali ed istituzione del credito d'imposta per contributi volontari in denaro in favore dei partiti e movimenti politici, pari al 95% dell'ammontare del contributo, fino a un importo massimo di 2.000 euro per ciascun periodo d'imposta, come nel citato progetto Capaldo;

– A.C. 5127 Giachetti (13 aprile 2012, firmato da deputati del Pd e da un deputato del Fli): rimborsi parametrati ai voti espressi e non agli elettori della Camera, introduzione del 5 per mille ai partiti con scelta espressa del contribuente;

– A.C. 5134 Graziano (18 aprile 2012, gruppo Pd, firmato da deputati del gruppo misto ex Pdl ed ex Mpa): soppressione dei rimborsi elettorali, finanziamento esclusivamente su base volontaria con credito d'imposta pari al 50% del contributo fino a un importo massimo di 5.000 euro per ciascun periodo d'imposta;

– A.C. 5136 Moffa (18 aprile 2012, presidente del gruppo Popolo e territorio, firmato da deputati del gruppo Pt, del Pdl, e da un deputato del Fli): identica alla 5114 sul credito d'imposta;

– A.C. 5138 Antonione (18 aprile 2012, firmata da deputati del gruppo misto ex Pdl e da due deputati Pdl: identica alla 5134 sul credito d'imposta);

– A.C. 5142 Casini (19 aprile 2012, firmata da tutti i 37 deputati dell'Udc: abolizione dei rimborsi elettorali, credito d'imposta pari al 75% fino a 2.000 euro);

– A.C. 5144 Rubinato (19 aprile 2012, firmata da deputati Pd: riduzione del 50% dei rimborsi elettorali, ridefiniti «un contributo per le attività di iniziativa politica e a rimborso delle spese elettorali, reintroduzione del 4 per mille ai partiti come nella legge del 1997, divieto di utilizzare contributi e rimborsi «per effettuare investimenti immobiliari o mobiliari, incluse partecipazioni a società, non funzionali all'attività elettorale e politica», controllo della Corte dei

– A.C. 5147 Dozzo, Bossi, Maroni (19 aprile 2012, firmato da tutti i 59 deputati della Lega Nord): abolizione dei rimborsi elettorali, 5 per mille ai partiti «esclusivamente secondo le scelte di destinazione diretta espresse dai contribuenti»,

devoluzione dell'ultima rata dei rimborsi 2008 ad associazioni di volontariato o a un fondo per le imprese;

– A.C. 5198 d'iniziativa popolare (14 maggio 2012, promossa dall'Idv): abrogazione di tutte le disposizioni che riconoscono un rimborso elettorale ai partiti di cui alle leggi 659/1981, 413/1985, 515/1993, 43/1995, 157/1999.

Il testo unificato va messo a confronto soprattutto con la seconda proposta del Partito democratico, predisposta dopo l'intervento del suo segretario il 25 aprile, di cui costituisce in effetti la derivazione più diretta. Si tratta dell'A.C. 5176 a prima firma Bersani (3 maggio 2012): riduzione del 50% dei rimborsi spettanti nel 2012; nuovo sistema «secondo il modello tedesco: 1) un contributo fisso, pari a 0,6 centesimi, erogato, sulla base del numero dei voti validi ottenuti, a tutti i soggetti politici che abbiano ottenuto almeno un eletto; 2) una compartecipazione pubblica, pari a 0,38 euro per ogni euro di autofinanziamento raccolto da ogni partito che abbia ottenuto almeno un candidato eletto all'ultima elezione della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o per il rinnovo di un consiglio regionale. Per autofinanziamento si intendono le somme che i partiti o movimenti politici hanno ricevuto a titolo di quote associative annuali, contribuzioni da persone fisiche e persone giuridiche, per un importo annuo massimo di 5.000 euro per ogni persona fisica o giuridica, ovvero le somme provenienti da attività editoriali, manifestazioni e altre attività»; limite massimo annuo dei contributi pubblici di euro 90 milioni; detrazione del 38% per le erogazioni liberali ai partiti e alle Onlus nel limite massimo di 5.000 euro per ciascun periodo di imposta; fissazione di limiti più stringenti per le spese elettorali di partiti e candidati per le elezioni delle Camere e per le elezioni regionali; introduzione di un limite alle spese per le elezioni comunali per candidati sindaco, candidati consigliere e partiti nei comuni sopra 15.000 abitanti; introduzione di un limite alle spese elettorali di partiti e candidati per le elezioni europee. Queste previsioni vanno confrontate a loro volta, per misurare il cammino percorso in quei mesi, con quelle contenute nell'altra proposta Bersani (la n. 4973 del 17 febbraio, di attuazione dell'art. 49, di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo), per la parte sui rimborsi elettorali. Le ricordiamo di nuovo qui: la quota del 5 per cento dei rimborsi

destinata alla formazione dei giovani; l'acquisizione della personalità giuridica e la pubblicazione dello statuto nella *Gazzetta Ufficiale* come condizioni per accedere ai rimborsi, insieme al rispetto dei requisiti di democrazia interna e di trasparenza previsti dalla legge; accesso ai rimborsi soltanto per i partiti che hanno ottenuto con il proprio simbolo l'elezione di almeno un rappresentante nelle relative consultazioni; riduzione dei rimborsi del 25 per cento per i partiti politici che non prevedono le elezioni primarie.

Come da calendario, l'Assemblea iniziava la discussione sulle linee generali il 14 maggio 2012 con le relazioni dei due relatori. Il relatore Bressa sceglieva di avventurarsi in una improbabile argomentazione di diritto costituzionale, sostenendo che la legge sul finanziamento pubblico dei partiti sarebbe una legge costituzionalmente necessaria: « Il finanziamento pubblico si pone a garanzia del diritto dei cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale e di farlo sottraendo i partiti all'influenza di interessi economici organizzati e dalla loro possibilità materiale di condizionare la determinazione della politica nazionale. Questo è un argomento a favore del finanziamento pubblico sostenuto anche in altri ordinamenti, ma esso nell'ordinamento italiano è irrobustito dalla finalità espressamente riconosciuta ai partiti politici. Se tutto ciò giustifica senza dubbio dal punto di vista costituzionale il finanziamento pubblico, ci si deve chiedere se non derivi un obbligo costituzionale di finanziamento pubblico. Questa linea argomentativa può trovare la sua base nella specificità dei partiti rispetto alle altre associazioni. Ciò, peraltro, impone una specifica regolamentazione dei partiti stessi mediante una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione che ne preservi l'indefettibile natura di soggetti associativi a base privata, ma li sottoponga a regole specifiche, in particolare per l'uso del denaro pubblico»³⁷⁰. Il 22 maggio l'Assemblea iniziava le votazioni degli emendamenti e dei singoli articoli, e proseguiva

³⁷⁰ Resoconto stenografico della seduta n. 631 del 14 maggio 2012, pp. 22-56. Secondo Bressa, « si rivelerebbe problematica anche l'ammissibilità di un referendum abrogativo se ed in quanto volto ad eliminare, non una forma di finanziamento pubblico, ma il finanziamento pubblico in sé... È vero, infatti, che la Corte costituzionale ha ammesso in passato, nel 1978, nel 1993 e nel 2000, quesiti referendari volti ad abrogare meccanismi di finanziamento pubblico, ma oggi si potrebbe sostenere che una legge in materia sia modificabile, quindi assoggettabile a referendum abrogativo parziale, ma non eliminabile in toto».

il 23 e il 24 maggio fino all'approvazione finale³⁷¹. Subito veniva posto in votazione un emendamento per l'abrogazione dei rimborsi elettorali e di qualunque contributo pubblico ai partiti: respinto con 112 sì e 412 no³⁷².

Fra gli emendamenti approvati, vanno citati: l'emendamento del gruppo Pd (1.212. Amici, e altri) sulla diminuzione del 5 per cento dei contributi pubblici per il mancato rispetto della quota di genere in caso di presentazione di candidati dello stesso sesso in numero superiore ai due terzi; vari emendamenti della commissione riguardanti il cofinanziamento (fra cui la previsione della certificazione da parte della società di revisione del dato delle erogazioni liberali percepite ai fine della determinazione dei contributi e la fissazione del limite massimo di contributi spettanti a ciascun partito); l'emendamento dell'Udc (3.1. Mantini, Libè, Tassone), quella che i giornali hanno ribattezzato «norma anti-Grillo», sulla conformità dello statuto dei partiti a principi democratici (i relatori avevano invitato al ritiro «in quanto si ritiene più opportuno che questo argomento, anche rispetto ad altre proposte emendative presentate, venga affrontato con riferimento all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione»; dopo che i presentatori avevano insistito perché «si tratta di una richiesta minimale... che almeno pone dei paletti rispetto a cosa deve essere un partito», i relatori si erano rimessi alla decisione dell'assemblea, che lo ha approvato nella seduta del 23 maggio); vari emendamenti della commissione che hanno in gran parte riscritto la parte riguardante lo svolgimento dei compiti della nuova Commissione per la trasparenza e il controllo, punto sul quale il dibattito in assemblea è stato molto ampio e si è molto polemizzato, anche a seguito di un intervento del presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino che aveva scritto una lettera al presidente della Camera Fini, lettera non resa pubblica dalla presidenza ma letta in aula dal deputato radicale Turco (Giampaolino aveva espresso l'opinione che «la competenza a svolgere qualsiasi forma di controllo su tale pubblica contribuzione non possa che spettare alla Corte stessa, in ragione della sua posizione costituzionale di organo ausiliario del Parlamento e suprema magistratura

³⁷¹ Resoconti stenografici delle sedute n. 636 del 22 maggio 2012, pp. 28-69; n. 637 del 23 maggio 2012, pp. 11-28, 50-88; n. 638 del 24 maggio 2012, pp. 5-89.

³⁷² Si trattava dell'emendamento 1.3. Stracquadanio. Più o meno lo stesso risultato nelle votazioni su altri emendamenti che proponevano con formule diverse l'abrogazione dei rimborsi elettorali, ad esempio abbinate all'introduzione del 5 per mille, proposti da deputati della Lega Nord, dell'Idv e radicali.

nelle materie di contabilità pubblica», ritenendo l'ipotesi in discussione «accettabile, se del caso, solo e nella misura in cui il coordinamento di questa Commissione sia attribuito ai rappresentanti di questa Corte... Una qualsiasi diversa ipotesi si appaleserebbe irrazionale in quanto non consentirebbe che la direzione dell'organo fosse affidata a un esponente della componente non solo numericamente prevalente, ma, soprattutto, funzionalmente e costituzionalmente competente sulla materia dei controlli erariali»³⁷³; l'emendamento della Commissione (6.609) sul divieto per i partiti di investire la propria liquidità in strumenti diversi dai titoli di stato di paesi Ue (il riferimento immediato andava alle vicende che avevano coinvolto la Lega Nord); l'emendamento della commissione (6.710) sulla finalizzazione dei rimborsi e dei contributi all'attività politica dei partiti e l'introduzione di un divieto per il partiti relativo all'acquisto o affitto di immobili da propri rappresentanti eletti (il riferimento in questo caso andava a certe pratiche attribuite all'Italia dei valori)³⁷⁴; l'emendamento della commissione (7.0500) sulla situazione patrimoniale dei tesoreri, che riformulava un emendamento presentato dal deputato Pd Fontanelli diretto ad «assicurare la trasparenza degli interessi personali dei rappresentanti legali e dei tesoreri dei partiti», (sul quale aveva dichiarato il voto contrario Ugo Sposetti «per la memoria di galantuomini che hanno svolto il lavoro di tesoreri dei partiti»); l'emendamento del gruppo Pd (7.04 Amici e altri) per l'introduzione di tetti alle spese nelle elezioni comunali); l'emendamento (9.500) recante la nuova disciplina delle erogazioni liberali a favore delle Onlus; infine, l'emendamento della commissione (9.0500) per la destinazione dei risparmi derivanti dalla riduzione dei rimborsi alle popolazioni colpite dal terremoto, che traduceva in articolo aggiuntivo un ordine del giorno a prima firma Frattini.

³⁷³ Tale posizione era stata difesa dal presidente della Corte dei conti in un'intervista su *La Repubblica* dell'8 aprile 2012: «La natura privata di un ente, come da tempo hanno affermato sia la Consulta sia la Cassazione, non è un limite per l'esercizio del controllo e della funzione giurisdizionale della Corte dei conti. Quel che veramente rileva è che le risorse utilizzate siano pubbliche o, comunque, finalizzata a interessi pubblici. In ogni caso, il nostro controllo non potrà che essere di tipo contabile e volto ad assicurare la corretta gestione delle risorse, senza impingere in valutazioni di merito sulle scelte discrezionali che spettano ai partiti».

³⁷⁴ La denuncia di tali pratiche è stata riproposta nella puntata della trasmissione televisiva *Report* su Rai3 del 28 ottobre 2012, che ha segnato la «morte mediatica» di quel partito.

Fra gli emendamenti respinti, va segnalato quello proposto dalla deputata Lanzillotta per vietare il finanziamento delle fondazioni politiche da parte di enti pubblici e società a partecipazione pubblica (il tema delle fondazioni è rimasto estraneo a questo progetto di legge).

Il voto finale è stato: 291 sì, 78 no, 17 astenuti, con il voto contrario dei gruppi della Lega, dell'Idv, di Popolo e territorio, dei radicali; assenti molti deputati del Pdl. Il «conto in avanti» tenuto dal *Corriere della Sera* dei giorni passati dall'impegno dei presidenti della Camera per la riforma del finanziamento dei partiti era arrivato a +49. Nemmeno l'approvazione della legge in prima lettura suscitava reazioni particolarmente entusiastiche sulla stampa³⁷⁵. Secondo Sergio Rizzo, «nessuno in Parlamento si sarebbe mai sognato di introdurre controlli sui bilanci e tagliare i rimborsi se non si fosse scoperto come i tesoriere di Lega Nord e Margherita spendevano i nostri soldi. Al di là di ogni considerazione di merito, questa riformicchia non è altro che una toppa messa a un sistema che perde i pezzi: a tempo scaduto. Perché ormai è tardi per pensare di recuperare la fiducia dei cittadini nei partiti, scesa ormai al di sotto del 4%, semplicemente tagliandosi un po' la paghetta. Troppo tardi»³⁷⁶.

Trasmesso al Senato (A.S. 3321), il testo veniva esaminato dalla commissione Affari costituzionali durante tutto il mese di giugno, con il tentativo di cercare una sponda nel governo per guadagnare tempo³⁷⁷. Al governo si chiedeva l'adozione di un decreto legge (un «decreto legge catenaccio») che consentisse di rendere immediatamente operative le norme sulla riduzione della quota di luglio dei rimborsi elettorali e sulla destinazione dei relativi risparmi ai terremotati, per consentire nel contempo al Senato «un esame attento, in tempi congrui del provvedimento», eventualmente modificandolo e rinviandolo alla Camera. Per questo veniva anche presentato un ordine del giorno a prima firma Bianco, che il governo, nella persona del

³⁷⁵ *Rimborsi ai partiti, primo sì ai tagli. Ma si dimezzano solo per quest'anno*, di Dino Martirano, *Corriere della Sera*, 25 maggio 2012 (ci si riferisce al fatto che i tagli futuri assorbono quelli già decisi nelle manovre finanziarie del 2010-2011); *Dimezzati i soldi ai partiti più controlli sui finanziamenti ma sono solo 291 i sì alla Camera*, di Silvio Buzzanca, *La Repubblica*, 25 maggio 2012.

³⁷⁶ Sergio Rizzo, *Finanziamento pubblico: la nuova legge è una mezza truffa?*, *Oggi*, 6 giugno 2012.

³⁷⁷ Sedute n. 399 del 7 giugno 2012; n. 400 del 12 giugno 2012; n. 401 del 13 giugno 2012; n. 402 del 19 giugno 2012, n. 403; n. 403 del 20 giugno 2012.

sottosegretario Malaschin, dichiarava di accogliere nella seduta del 20 giugno 2012. Venuta evidentemente meno la disponibilità del governo, la commissione procedeva in gran fretta a licenziare il provvedimento nella seduta n. 409 del 3 luglio 2012, dopo che i relatori Stefano Ceccanti (Pd) e Carlo Sarro (Pdl) avevano invitato al ritiro di tutti gli emendamenti «preannunciando in caso di mantenimento e indipendentemente dal merito un parere contrario su tutte le proposte di modifica»³⁷⁸.

Esaminato in assemblea in una sola seduta, in meno di sette ore, dopo aver respinto due questioni sospensive e un centinaio di emendamenti, «di fronte alla scelta obbligata di responsabilità della lettura conforme al testo della Camera», così il relatore Ceccanti, il testo veniva approvato con 187 favorevoli, 17 contrari, 22 astenuti, con dichiarazione di voto favorevole di tutti i gruppi, tranne l'Idv, che votava contro, e la Lega, che si asteneva³⁷⁹.

La legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 luglio 2012, è entrata in vigore il 24 luglio, in tempo utile quindi ai fini della prevista riduzione dei rimborsi pendenti il cui termine di erogazione scadeva il 31 luglio.

La tabella, tratta dalla relazione tecnica aggiornata trasmessa dal governo il 21 giugno 2012 (cosiddetta relazione di passaggio), quantifica i risparmi aggiuntivi di spesa rispetto alla legislazione vigente (incluse le riduzioni previste *pro futuro* dal d.l. 78/2010 e dal d.l. 98/2011). Per quanto riguarda le detrazioni relative alle erogazioni liberali a favore dei partiti, con l'aumento dell'aliquota dal 19% al 24% nel 2013 e al 26% a partire dagli anni successivi, per importi compresi fra 50 e 10.000 euro annui

³⁷⁸ Seduta n. 409 del 3 luglio 2012, nella quale la commissione decideva anche la disgiunzione dell'esame degli altri disegni in materia di finanziamento dei partiti, decidendo per così dire di rimanere attivamente investito della questione: A.S. 824 Belisario ed altri «Modifiche all'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali»; A.S. 1508 Magda Negri «Nuove disposizioni in materia di rimborsi elettorali»; A.S. 3055 Vizzini «Norme sulla trasparenza dei contributi privati ai partiti e ai movimenti politici»; A.S. 3126 Alberto Filippi e Palmizio «Norme in materia di impiego dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti politici»; A.S. 3146 Magda Negri «Norme per la trasparenza del finanziamento privato dei partiti politici»; A.S. 3153 Del Pennino ed altri «Norme sul riconoscimento giuridico e il finanziamento dei partiti, i loro bilanci e le campagne elettorali»; A.S. 3199 Astore e Peterlini «Norme sui partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e sul rimborso delle spese per competizioni elettorali»; A.S. 3203 Rutelli ed altri «Norme per il controllo del finanziamento ai partiti»; A.S. 3268 Nicola Rossi ed altri «Disposizioni sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici»; A.S. 3317 Giaretta «Modifica alla legge 3 giugno 1999 n. 157 in materia di aumento delle risorse per l'attività di formazione dei partiti politici».

³⁷⁹ Seduta n. 759 del 5 luglio 2012. Si veda il commento di Massimo Teodori, *Riduzione dei finanziamenti ai partiti una buona notizia dalla politica*, Corriere della Sera, 6 luglio 2012.

(rispetto alla precedente fascia da 51,65 a 103.291,38 euro), la relazione tecnica riportava i dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nell'anno 2011 dai quali «risulta un ammontare delle erogazioni liberali in esame, attualizzate nell'anno 2013, di circa 45,3 milioni di euro, con un importo medio di circa 2.600 euro». Con l'aumento dell'aliquota della detrazione si ipotizzava «a fini prudenziali, un effetto incentivante all'effettuazione di tali erogazioni liberali tale da incrementare gli importi suddetti del 25%». Si ipotizzava inoltre che «il nuovo limite massimo di importo di detraibilità non comporti alcun effetto di riduzione degli ammontari indicati. In base a tale ipotesi, si stima una perdita di gettito IRPEF di competenza annua di circa -5 milioni di euro» per l'anno 2013 e «di circa -6,1 milioni di euro» a partire dagli anni successivi. A questo la relazione tecnica aggiungeva le ipotesi sulla perdita di gettito Irpef in conseguenza dell'aumento dell'aliquota di detraibilità per le erogazioni liberali a favore delle Onlus e di soggetti e iniziative umanitarie (sulla base dei dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2011: erogazioni per un ammontare di circa 206 milioni, con un importo medio di circa 220 euro): la perdita stimata è di circa -27 milioni di euro per il 2013 e di circa -33,2 milioni a partire dagli anni successivi.

	Oneri legislazione vigente	Totale oneri A.S. 3321	Risparmio di spesa rispetto a l.v.
2012	182.320.016,96	91.074.061,11	91.245.955,85
2013	160.712.631,28	91.380.190,72	69.332.440,56
2014	149.885.227,69	91.444.679,68	58.440.548,01
2015	141.670.761,72	91.477.483,30	50.193.278,42
2016	141.670.761,72	91.477.483,30	50.193.278,42
A decorrere dal 2017	141.670.761,72	91.477.750,00	50.193.011,72

3. Una prima lettura della legge 96/2012

3.1. Il dimezzamento dei rimborsi e il «cofinanziamento»

La riduzione dei rimborsi elettorali è uno degli elementi qualificanti, sicuramente quello più atteso, della legge 96/2012, evidenziato immediatamente nella prima parte del titolo – «Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti, 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» – e nel titolo del primo dei sedici articoli, di cui essa si compone – «riduzione dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici»³⁸⁰.

L'art. 1 consta di otto commi. Le novità sono molte, a partire appunto dalla riduzione della metà dell'ammontare della contribuzione pubblica ai partiti e movimenti politici. Le disposizioni dell'art. 1 concernono sia la futura riduzione dei rimborsi, a decorrere dal primo rinnovo del Senato, della Camera, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore della legge (quindi a partire dall'elezione dell'Assemblea regionale siciliana dell'ottobre 2012 e dalle elezioni politiche e da quelle regionali in Lombardia, Lazio e Molise del febbraio 2013) sia le riduzioni passate (ma con diversa decorrenza, quella in vigore dal 2008 e quelle non ancora in vigore) sia le riduzioni per il presente, cioè per la rata di rimborsi il cui termine di erogazione era il 31 luglio 2012. La scelta fondamentale è stata quella del dimezzamento e questa scelta è stata attuata già per l'immediato. In base al comma 1, i

³⁸⁰ Si farà qui di seguito ampio riferimento al dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, *Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (A.S. n. 3321)*, n. 364, giugno 2012, pp. 27-97. Per i primi riferimenti bibliografici, v. Luisa Foti, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, nella Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 3/2012, 24 luglio 2012; Michele Oricchio, *Una riforma nel segno della massima trasparenza: bilanci e libri contabili al vaglio di soggetti terzi e Un passo verso la moralizzazione del sistema*, in «Guida al diritto», n. 32, 4 agosto 2012, pp. 38-46; Renzo Dickmann, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 26 novembre 2012; Francesca Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 100-112.

contributi pubblici sono ridotti a 91.000.000 euro annui: tale importo è stato così individuato perché corrispondente alla metà dello stanziamento del fondo relativo alle spese elettorali per il 2012, il quale era pari a 182.349.705 euro (capitolo 1638 dello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze).

Di quei 91 milioni è previsto che una quota pari al 70% (ossia 63.700.000 euro) è erogata «come rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e quale contributo per l'attività politica» – la nuova denominazione completa assunta dai rimborsi elettorali, anche se in tutte gli altri articoli della legge si torna a fare riferimento unicamente al rimborso – e una quota pari al 30% (ossia 27.300.000 euro) sia erogata a titolo di «cofinanziamento» ai partiti e movimenti politici che si autofinanziano. Gli importi indicati sono da considerarsi come «limiti massimi». La quota del 70% si ripartisce secondo la disciplina vigente tra quattro fondi, ciascuno dei quali, come esplicita il comma 2 con espressa modifica della legge 157/1999, dispone pertanto di 15.925.000 euro. Il nuovo meccanismo di contribuzione pubblica si applicherà a partire dalle successive elezioni.

La riduzione così disposta assorbe, per così dire, le riduzioni degli anni precedenti, le quali ammontavano al 30% (ma con diversa decorrenza). Il comma 6 dell'art. 1 le abroga tutte e tre (quella contenuta nella legge finanziaria 2008 e quelle contenute nei decreti Berlusconi-Tremonti del 2010 e 2011).

L'intento della legge, a differenza dei citati decreti legge, è di non rinviare alle successive elezioni l'incidenza della riduzione disposta dal comma 1: a tal fine interviene il comma 8, il quale dispone per le rate in corso di liquidazione una riduzione analoga a quella a regime. La disposizione può apparire contorta nella formulazione: le rate dei rimborsi il cui termine non è ancora scaduto (quelle per le elezioni svoltesi dal 2003 al 2011) «sono ridotte del 10 per cento» e l'importo così risultante «è ridotto di un ulteriore 50 per cento». La doppia riduzione serve in realtà a «neutralizzare» l'incremento che conseguirebbe all'abrogazione della disposizione che aveva già ridotto i rimborsi (20 milioni di euro), e per questo l'importo viene prima ridotto del corrispondente ammontare (il 10%) e poi ulteriormente ridotto della metà. In tal caso si tratta di un dimezzamento reale. Nel caso dei 91 milioni attribuiti a partire dal 2013, la

riduzione reale sarà del 30 per cento, considerando l'effetto coincidente che i due decreti ora abrogati avrebbero prodotto.

La tabella che segue mostra la riduzione dei rimborsi fra il 2011 e il 2012 per effetto della legge 96/2012 (« per effetto del combinato disposto dei commi 6 e 8 dell'art. 1»)³⁸¹.

Elezioni	Rata 2011	Rata 2012
Consiglio regionale del Molise (5-6 novembre 2006)	292.306,41	
Camera dei deputati (13-14 aprile 2008)	45.337.719,12	22.867.926,40
Senato della Repubblica (13-14 aprile 2008)	45.337.719,12	22.867.926,40
Assemblea regionale della Sicilia (13-14 aprile 2008)	4.079.794,04	2.057.810,40
Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia (13-14 aprile 2008)	975.048,51	491.805,45
Consiglio regionale della Valle d'Aosta (25 maggio 2008)	91.506,72	46.155,15
Consiglio provinciale di Bolzano (26 ottobre 2008)	363.517,27	183.354,75
Consiglio provinciale di Trento (9 novembre 2008)	345.978,19	174.508,20
Consiglio regionale dell'Abruzzo (14-15 dicembre 2008)	1.078.698,50	544.085,55

³⁸¹ Fonte: decreto del presidente del Senato della Repubblica 26 luglio 2012 (*G.U. 28-7-2012, n. 175*), decreto del presidente della Camera dei deputati 25 luglio 2012 (*G.U. 28-7-2012, n. 175*). Nel caso del Molise l'attribuzione della rata 2012 è stata sospesa, in quanto le ultime elezioni, svoltesi il 16-17 ottobre 2011, erano state annullate con sentenza del Tar di Campobasso del 28 maggio 2012. La sentenza è stata poi confermata dal Consiglio di stato con sentenza del 29 ottobre 2012, con la conseguente deliberazione del presidente della Camera di non procedere all'attribuzione dei rimborsi (decreto 29 novembre 2012, in *G.U. 14-1-2013, n. 11*). Non risulta che vi siano state rinunce, salvo quelle del Movimento 5 stelle per le elezioni regionali (nel 2012 i rimborsi ad esso spettanti ammontavano a 93.947,68 in Emilia Romagna e 64.595,88 in Piemonte).

Elezioni	Rata 2011	Rata 2012
Consiglio regionale della Sardegna (15-16 febbraio 2009)	1.314.320,28	662.931,00
Parlamento europeo (6-7 giugno 2009)	44.913.529,05	22.653.968,85
Consigli regionali (28-29 marzo 2011)	36.428.507,56	18.374.202,45
Consiglio regionale del Molise (16-17 ottobre 2011)		(non assegnato)
TOT.	180.558.644,77	90.924.674,60

Il comma 4 mantiene in vita le disposizioni della legge 157/1999 relative al rimborso delle spese sostenute per le campagne elettorali nelle circoscrizioni estero della Camera e del Senato (con l'incremento dei rispettivi fondi ciascuno nella misura dell'1,5% del loro ammontare). Quanto disposto da quelle disposizioni «resta fermo», mantenendo quindi l'incremento del fondo per la circoscrizione estero (anche se la legge stabilisce che l'importo di ciascun fondo è da considerare con «limite massimo»).

Il comma 3 introduce una modifica di coordinamento alla legge 43/1995, là dove si faceva ancora riferimento per il rimborso delle elezioni regionali al «contributo di cui alla legge 659/1981», finalmente sostituito con il riferimento al fondo di cui alla legge 157/1999, da ripartire su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione (tale disposizione era stata disapplicata dopo l'entrata in vigore della legge del 1999, dal momento che anche per la ripartizione fra le regioni si fece ricorso al criterio degli aventi diritto).

Il comma 7 prevede una diminuzione, per il 5%, dei contributi pubblici spettante a ciascun partito qualora il partito abbia presentato nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione della Camera, del Senato, del Parlamento europeo e dei consigli regionali «un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento all'unità superiore». La legge 96/2012 ha così introdotto

una norma generale per il riequilibrio della rappresentanza di genere che si applica a tutte le quattro elezioni considerate (a differenza di quella prevista dalla legge 90/2004, limitata all'elezione del Parlamento europeo).

L'art. 2 della legge 96 è intitolato «contributi a titolo di cofinanziamento a partiti e a movimenti politici» e consta di sei commi. Esso introduce una nuova forma di contribuzione pubblica commisurata all'autofinanziamento dei partiti. Il comma 1 definisce il contributo in «cofinanziamento» (a valere sulla quota del 30% del complessivo contributo pubblico) come «contributo annuo volto a finanziare l'attività politica, pari 0,50 euro per ogni euro» ricevuto dai partiti «a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti». Lo stesso comma prevede che per «ogni persona fisica o ente erogante» siano prese in considerazione ai fini del calcolo del contributo pubblico le contribuzioni private «nel limite massimo di 10.000 euro annui». Qualora il sostegno del privato sia superiore a tale soglia, la parte eccedente non concorre alla determinazione dell'ammontare cui si commisura (per il 50%) il concorrente contributo pubblico. Il comma 2 detta i requisiti per l'accesso al contributo in cofinanziamento: è previsto il requisito di un candidato eletto sotto il proprio simbolo nell'elezione di riferimento ovvero almeno il 2% dei voti validi conseguiti nell'elezione della Camera dei deputati. In tal modo si accede «in cofinanziamento» ai fondi corrispondenti all'elezione di riferimento: la complessiva contribuzione a titolo di cofinanziamento, nel limite massimo indicato dall'art. 1, si ripartisce infatti anch'essa nei quattro fondi, analogamente a quanto previsto per i rimborsi elettorali. Ogni fondo per il cofinanziamento dispone così di 6.825 milioni di euro. Il fondo per il rinnovo dei consigli regionali è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. Pertanto il candidato eletto nell'elezione di riferimento consente di accedere al fondo ad esso corrispondente. Il requisito alternativo espresso in termini di voti validi conseguiti nell'elezione della Camera consente di accedere ad ognuno dei quattro fondi. Il partito che possiede il requisito di rappresentatività (un eletto o il 2%) accede al singolo fondo di volta in volta interessato per il cofinanziamento. L'accesso opera tuttavia entro una soglia, così formulata dal comma 2: per ogni fondo, a ciascun partito o movimento avente diritto spetta «un

rimborso massimo proporzionale al numero di voti validi conseguiti nell'ultima elezione» (come sostennero i relatori, tale limite è stato previsto per evitare una competizione esasperata nella raccolta di fondi). Le quote di contributi non attribuite sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Il comma 3 prevede che il contributo pubblico in cofinanziamento è anch'esso a richiesta, la quale «si intende formulata unitamente» a quella per l'altro contributo, con il medesimo termine di decadenza (v. poi l'art. 3). Il comma 4 prevede che i contributi sono determinati, per ciascun anno di legislatura, sulla base delle scritture e dei documenti contabili dell'esercizio precedente. A tal fine i partiti dichiarano (entro il 15 giugno) alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'art. 9 della legge, l'importo complessivo delle erogazioni liberali percepite, certificato da una società di revisione. Il comma 5 prevede che la Commissione «comunica l'entità del contributo attribuibile» ai presidenti di Camera e Senato, entro il 10 luglio di ogni anno, ai fini dell'erogazione (disposta in base al comma 6, solo per il fondo relativo al cofinanziamento correlato al rinnovo del Senato con decreto del presidente del Senato).

L'art. 3 è intitolato «richiesta dei rimborsi per le spese elettorali e dei contributi per il cofinanziamento dell'attività politica» e consta di quattro commi. L'accesso alla contribuzione pubblica, come si è detto, è a richiesta. Essa è presentata, in base al comma 1, al presidente del Senato (per l'elezione con cui si rinnova il Senato) e al presidente della Camera (per le altre elezioni), entro il trentesimo giorno successivo alla data di svolgimento dell'elezione. La richiesta diviene dunque successiva all'elezioni, non più antecedente come prevedeva la legge 157/1999 (che la fissava entro dieci giorni dalla scadenza per la presentazione delle liste). La modifica serve quindi ad evitare i casi di decadenza verificatasi in passato e le successive sanatorie attraverso i decreti milleproroghe. Le disposizioni dell'art. 4 sono particolarmente dettagliate. La data di effettuazione della richiesta, a seconda che sia depositata a mano, inviata in via telematica o postale, è oggetto del comma 2. Secondo il comma 3, il soggetto presentatore della richiesta è il rappresentante legale o il tesoriere (con allegato alla richiesta l'atto notorio ricevuto da un notaio che attesti la relativa funzione) del partito o

movimento politico che abbia depositato il contrassegno di lista (con allegato il verbale di deposito del contrassegno); la sottoscrizione della richiesta è autenticata da un notaio o «da altro pubblico ufficiale competente»; in caso di presentazione di «liste di candidati che non siano diretta espressione di partiti e movimenti politici», la richiesta è trasmessa da almeno uno dei delegati della lista autorizzato a ricevere comunicazioni e presentare ricorsi in nome e per conto di essa. Le disposizioni del comma 4 disciplinano la richiesta del contributo in caso di deposito congiunto del contrassegno e presentazione di una lista comune da parte di più partiti o movimenti politici: questa richiesta si prevede che sia presentata «in nome e per conto di ciascuno di essi», con decadenza dal diritto alla propria quota del singolo partito che non ne abbia fatto specifica sua richiesta. Il comma 5 sostituisce interamente il comma 2 dell'art. 1 della legge 157/1999 sulle modalità di erogazione dei rimborsi elettorali mediante decreti dei presidenti delle Camere.

L'art. 4 è intitolato «ripartizione dei rimborsi e dei contributi tra partiti e movimenti politici facenti parte di aggregazioni». La ripartizione del contributo è eguale tra i diversi partiti e movimenti (comma 2), a meno che nella stessa richiesta non siano state indicate le distinte quote di attribuzione, da essi specificamente predeterminate (comma 1). Il singolo partito può disporre del credito oggetto della propria quota anche disgiuntamente dalle quote altrui.

L'art. 5 è intitolato «Atti costitutivi e statuti dei partiti e movimenti politici». In base ad esso, i partiti e movimenti aventi diritto alla contribuzione pubblica sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, redatti in forma pubblica e con l'indicazione in ogni caso dell'organo competente per l'approvazione del rendiconto di esercizio e responsabile per la gestione economico-finanziaria. L'obbligo si adempie con la trasmissione dell'atto costitutivo e dello statuto ai presidenti di Camera e Senato, entro 45 giorni dallo svolgimento delle elezioni. (comma 1). L'inadempimento è causa di decadenza dal contributo stesso (comma 2). L'articolo reca inoltre una previsione relativa al contenuto dello statuto, includendo i primi elementi per una regolamentazione giuridica dei partiti: lo statuto «deve essere conformato a principi

democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti».

L'art. 6, «fissazione di un criterio comune a tutti i tipi di elezione per l'accesso ai rimborsi per le spese elettorali», apporta modificazioni espresse all'art. 9 della legge 515/1993. Il criterio comune cui si fa cenno nella rubrica dell'articolo è il requisito minimo di almeno un rappresentante eletto per ciascun tipo di elezione. Così era già per l'elezione del Parlamento europeo e per l'elezione dei consigli regionali. Per il Senato la normativa previgente prevedeva, accanto al requisito di un eletto, il requisito alternativo del conseguimento del 5% dei voti validi espressi in ambito regionale. L'art. 9 della legge 515 è riformulato espungendo il requisito in termini di percentuale di voti (rimane il riferimento ai «candidati non collegati ad alcun gruppo» che partecipano altresì alla ripartizione qualora risultino eletti: in base alla legge elettorale del 2005, ciò vale solo per la regione Trentino-Alto Adige). Per la Camera la normativa previgente prevedeva l'esclusivo requisito dell'1% dei voti validi espressi in ambito nazionale. L'art. 9 della legge 515 è riformulato sostituendolo con il requisito di un candidato eletto. L'articolo dunque uniforma (circoscrizione estero a parte) il requisito per le quattro elezioni, per quanto riguarda l'accesso alla quota del 70% della contribuzione pubblica destinata al rimborso delle spese elettorali (come si vede anche dalla rubrica di questo articolo, il riferimento rimane ai soli rimborsi elettorali).

3.2. Le nuove norme sulle erogazioni liberali

L'art. 7 è intitolato «Detrazioni per le erogazioni liberali in favore di partiti e di movimenti politici» e consta di quattro commi, che recano modifiche al testo unico delle imposte sui redditi del 1986 e alla legge 515/1993, oltre alla disposizione di copertura finanziaria e alla clausola di salvaguardia. Il comma 1 sostituisce, a decorrere dal 2013, il comma 1-*bis* dell'art. 15 del d.p.r. 917/1986 in materia di detrazioni per oneri dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, al fine innanzitutto di aumentare la soglia di detraibilità, dall'attuale 19% al 24%, e al 26% dal 2014, delle erogazioni

liberali in favore dei partiti e dei movimenti politici. In secondo luogo, vengono ridotti i limiti massimo e minimo di ciascun contributo detraibile, che vengono fissati fra 50 euro e 10.000 euro annui (mentre prima la detrazione era consentita per importi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro). Come nella disposizione vigente, si prevede che le erogazioni devono essere effettuate mediante versamento bancario o postale. Il comma 4 modifica l'art. 78, comma 1, del d.p.r. 917/1986 in materia di detrazioni per oneri dall'imposta sul reddito delle società, specificando che, a decorrere dal 2013, la prevista detrazione del 19% si applica alle erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici di cui sopra per importi compresi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro (restano quindi inalterati i limiti massimo e minimo delle erogazioni detraibili). Viene poi specificato che la detrazione spetta per le erogazioni ai partiti che: 1) abbiano presentato liste o candidature alle elezioni per il rinnovo della Camera o del Senato o del Parlamento europeo; 2) abbiano almeno un rappresentante eletto a un consiglio regionale o ai consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano. Viene così superata l'interpretazione che era stata data dall'Agenzia delle entrate, la quale aveva individuato come destinatari delle erogazioni suscettibili di detrazione i «partiti o movimenti politici che nel periodo d'imposta in cui sono effettuate le erogazioni abbiano almeno un parlamentare eletto alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica»³⁸². La modifica ora introdotta allarga dunque la platea dei partiti beneficiari.

Il comma 2 quantifica l'onere recato dal comma 1 in termini di minori entrate: 8,7 milioni di euro per l'anno 2014; 7 milioni di euro per l'anno 2015; 6,1 milioni a decorrere dall'anno 2016. All'onere si provvede riducendo l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 9 della legge 157/1999. Sempre in merito alle minori entrate recate dal comma 1, il comma 3 attribuisce all'Agenzia delle entrate il relativo «monitoraggio». La norma introduce una specifica «clausola di salvaguardia» nelle ipotesi in cui gli effetti finanziari derivanti dalla norma risultassero superiori rispetto alla previsione di spesa. In particolare, la clausola di salvaguardia dispone, nel caso si verificano o siano

³⁸² L'Agenzia delle entrate lo aveva chiarito con la risoluzione 15 febbraio 2005, n. 15 e di nuovo ribadito nella risoluzione 30 ottobre 2008, n. 410, applicando le norme sulle erogazioni liberali, introdotte dalla legge 2/1997, in analogia alla disposizione sugli aventi diritto al 4 per mille ai partiti, previsto dalla stessa legge. Si veda Luigi Corbella, *Finanziamento volontario ai partiti politici*, in «Terzo Settore», n. 1, 2009.

in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni che il ministro dell'economia e delle finanze provveda, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura dello scostamento finanziario riscontrato, della quota di contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti a titolo di cofinanziamento. Viene altresì prevista, in caso di scostamenti, la rideterminazione del «limite di cui al primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 della presente legge... in funzione dell'operatività della clausola di salvaguardia». Il ministro dell'economia riferisce alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure correttive.

Il comma 5, infine, modifica l'art. 18 della legge 515/1993 prevedendo l'applicazione dell'aliquota Iva del 4% per l'acquisto di messaggi politici ed elettorali anche sui siti web, oltre che su quotidiani e periodici.

La legge 96/2012 ha provveduto inoltre ad estendere il regime delle detrazioni liberali previsto per i partiti politici a quello delle Onlus e delle associazioni di volontariato. Il titolo della legge fa riferimento a una delega «per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali», ma questa non è stata più prevista nel testo approvato, sostituita dalle disposizioni di cui all'art. 15, commi da 2 a 6, che hanno direttamente introdotto tale armonizzazione. Per le Onlus e le associazioni di volontariato si prevede l'aumento dell'importo detraibile dal 19% al 24% per l'anno 2013, e al 26% a decorrere dal 2014. In particolare, si modifica il testo unico delle imposte sui redditi, sopprimendo da un lato il riferimento alle erogazioni in denaro, per importo non superiore a 2.065,82 euro, a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti, individuati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, nei paesi non appartenenti all'Osce, e inserendo dall'altro lato un nuovo comma all'art. 15 del Tuir diretto a prevedere la suddetta detrazione d'imposta per le erogazioni di importo non superiore a 2.065 euro annui (secondo le modalità di versamento indicate): permane quindi una differenza tra le erogazioni ai partiti e quelle alle Onlus (per i partiti il tetto massimo, anche se la legge lo ha ridotto di oltre il 90 per cento, è più alto e arriva a 10.000 euro). L'onere recato dalla nuova disposizione viene

quantificato in 47,4 milioni di euro per il 2014, 37,9 milioni di euro per il 2015, 33,2 milioni di euro a decorrere dal 2016 (all'onere si provvede riducendo l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 157/1999; le residue disponibilità di tale autorizzazione di spesa devono essere iscritte in apposito fondo nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze). All'Agenzia delle entrate è attribuito il monitoraggio in relazione alle minori entrate e si introduce una specifica clausola di salvaguardia nel caso in cui gli effetti finanziari risultassero superiori rispetto alle previsioni di spesa (sulle cause degli scostamenti e sull'adozione delle misure correttive il ministro dell'economia riferisce alle Camere).

3.3. Il nuovo regime dei controlli

L'art. 9 è intitolato «Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici», come il titolo della proposta di legge Alfano-Bersani-Casini, e consta di ben 29 commi (fra cui anche alcune modifiche espresse alle leggi 195/1974, 2/1997 e 157/1999). Questo articolo, riduzione dei rimborsi a parte, è il cuore della nuova legge. L'articolo reca un complesso di disposizioni sulla rendicontazione dei partiti e sui relativi controlli, sia interni sia esterni al partito, e specifiche disposizioni volte a una maggiore trasparenza contabile e finanziaria.

Il comma 1 introduce l'obbligo per tutti i partiti che abbiano conseguito almeno un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, consigli regionali, ovvero il 2% dei voti validi nelle elezioni per il rinnovo della Camera, di avvalersi di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per la società e la borsa ai sensi dell'art. 161 del d.lgs. 58/1998 (il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria) o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'art. 2 del d.lgs. 39/2010 (che reca la disciplina relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, in attuazione di una

direttiva comunitaria). L'obbligo, secondo il comma 2, vale per ciascun partito in caso di partecipazione in forma aggregata a una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune. Il comma 1 prevede ancora che il controllo non può essere affidato alla medesima società di revisione per più di tre esercizi consecutivi, rinnovabile per un massimo di tre ulteriori esercizi consecutivi. La società di revisione esprime un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti, secondo quanto previsto dalla normativa in materia, e verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità, la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili, la conformità del rendiconto alle scritture e alla documentazione contabili, alle risultanze degli accertamenti eseguiti e alle norme che lo disciplinano³⁸³.

Il comma 3 istituisce la «Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici», con il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti. La Commissione è composta da 5 membri, designati dai vertici delle tre massime magistrature: 3 componenti sono designati dal presidente della Corte dei conti; 1 componenti è designato dal presidente del Consiglio di stato; 1 componenti è designato dal primo presidente della Corte di cassazione. Le designazioni sono seguite dall'atto di nomina congiunto dei presidenti del Senato e della Camera (pubblicato in Gazzetta Ufficiale). La Commissione sostituisce il collegio di revisori (comma 14 dell'art. 8 della legge 2/1997, espressamente abrogato): l'attuale collegio cessa di operare dal 31 ottobre 2012, svolgendo sino ad allora le sue funzioni per gli esercizi anteriori al 2011 (così il comma 26). I membri della Commissione sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Inoltre, due dei tre componenti designati dal presidente della Corte dei conti devono essere revisori contabili iscritti al relativo registro. Con l'atto di nomina dei presidenti di Camera e Senato è individuato tra i componenti il presidente della

³⁸³ Lo statuto del Partito democratico aveva per primo previsto la certificazione esterna: «Una società di revisione, iscritta nell'albo speciale di cui all'articolo 161 del D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico della Finanza) verifica nel corso dell'esercizio: la regolare tenuta della contabilità sociale; la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili; che il bilancio di esercizio corrisponda alle risultanze delle scritture contabili e degli accertamenti eseguiti e che sia conforme alle norme che li disciplinano. La società di revisione, in particolare, esprime un giudizio sul bilancio di esercizio secondo quanto previsto dalla normativa in materia. La società di revisione viene nominata dalla Segreteria nazionale» (art. 38).

Commissione, che ne coordina i lavori³⁸⁴. I componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso per l'attività prestata. Il mandato dei membri della Commissione è di 4 anni ed è rinnovabile una sola volta. La sede della Commissione è stabilita presso la Camera dei deputati; le risorse di personale di segreteria necessarie all'operatività della Commissione sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato.

Sottoposti al controllo della Commissione sono le medesime formazioni sottoposte all'obbligo di cui al comma 1: i partiti o movimenti politici che abbiano conseguito almeno un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali, ovvero il 2% dei voti validi nelle elezioni per il rinnovo della Camera (in caso di presentazione di una lista comune, ciascun partito è soggetto al controllo). I suddetti partiti sono tenuti a presentare alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati, la relazione contenente il giudizio sul rendiconto espresso dalla società di revisione, il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo di partito.

Le modalità di controllo dei rendiconti da parte della Commissione si svolgono attraverso il seguente procedimento: *a)* i partiti e movimenti politici (tramite il loro tesoriere o rappresentante legale) depositano presso la Commissione i propri rendiconti, unitamente agli altri documenti, entro il 15 giugno di ogni anno (comma 4); *b)* la Commissione effettua il controllo «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle spese stesse», innovando alla previgente normativa la quale prevedeva un controllo esclusivamente estrinseco e formale; *c)* se la Commissione individua eventuali irregolarità o inottemperanze, essa invita il partito entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, a sanarle entro il 31 marzo; *c)* entro il 30 aprile la Commissione approva una relazione in cui esprime il giudizio di

³⁸⁴ Determinazione 3 dicembre 2012, adottata d'intesa dal presidente del Senato e dal presidente della Camera, «Nomina del Presidente e dei componenti della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici» (*G.U. n. 282 del 3 Dicembre 2012*). Sono stati chiamati a far parte dell'organismo il Consigliere di Corte di Cassazione Carlo Piccininni, il Consigliere di Stato Rosanna De Nictolis, il Presidente di sezione della Corte dei Conti Bruno Bove, il Consigliere della Corte dei Conti Luigi Gallucci e il Consigliere della Corte dei Conti Luigi Caso. Con la medesima determinazione, i Presidenti delle Camere hanno individuato nella persona del Presidente di sezione della Corte dei Conti Bruno Bove il Presidente della suddetta Commissione.

regolarità e di conformità alla legge e la trasmette una ai presidenti di Camera e Senato, che ne curano la pubblicazione sui rispettivi siti Internet (comma 5); *d*) entro il 15 luglio la Commissione trasmette ai presidenti delle Camere gli elenchi dei partiti ottemperanti e di quelli inottemperanti agli obblighi di rendicontazione, contestando entro lo stesso termine i casi di inottemperanza ai partiti interessati (commi 6 e 7); *e*) conseguentemente i presidenti delle Camere sospendono l'erogazione ai partiti inottemperanti del contributo pubblico, in attesa della definizione da parte della Commissione delle sanzioni da irrogare, qualora l'inottemperanza non venga sanata entro il successivo 31 ottobre (comma 8).

Le sanzioni sono applicate dalla Commissione secondo quanto disposto nei commi da 9 a 19 (per il singolo partito inadempiente in caso di lista comune: comma 16). Ad eccezione di quanto previsto dal comma 9, le altre sanzioni previste si cumulano, ma non possono superare nel loro complesso i due terzi della contribuzione pubblica attribuita al partito nell'anno di riferimento (comma 14). Le sanzioni amministrative pecuniari, attraverso una articolata scansione e gradazione, sono le seguenti: *a*) decurtazione dell'intero importo attribuito a titolo di rimborso delle spese elettorali e di cofinanziamento per l'anno in corso in caso di inottemperanza all'obbligo di presentazione del rendiconto e dei documenti connessi (comma 9); *b*) decurtazione di un terzo del complessivo contributo annuale in caso di inottemperanza agli obblighi di cui all'art. 8 della legge 2/1997 ovvero di mancata pubblicazione del rendiconto nel sito Internet del partito, come prevede il comma 20 dell'art. 9, o di irregolarità nella redazione del rendiconto (comma 10); *c*) decurtazione dell'importo non dichiarato o difforme dal vero sino al limite di un terzo del complessivo contributo annuale in caso di omissione di dati nel rendiconto ovvero di difformità di dati rispetto alle scritture e ai documenti contabili; *d*) decurtazione fino a un ventesimo del complessivo contributo annuale in caso di difformità di voce del rendiconto rispetto al modello di cui allegato A della legge 2/1997 (comma 11); *e*) decurtazione fino a un ventesimo dell'importo del contributo complessivo annuale, nel limite di un terzo di tale importo, in caso di omissione o indicazione non corretta o non veritiera delle informazioni rese dalla relazione sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione,

secondo l'allegato B della legge 2/1997, o della nota integrativa, secondo l'allegato C della legge 2/1997 (comma 12); *f*) decurtazione pari a un ventesimo del contributo complessivo annuale per il partito che non abbia destinato almeno il 5% dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne in politica.

Una volta determinate le sanzioni, che la Commissione gradua motivatamente – «Nell'applicazione delle sanzioni, la Commissione tiene conto della gravità delle irregolarità commesse e ne indica i motivi» (comma 15) –, esse sono notificate al partito interessato e comunicate ai presidenti delle Camere, i quali dispongono l'applicazione della sanzione quale riduzione del contributo a valere sui fondi di propria competenza (comma 17). Qualora il partito abbia già ricevuto tutti i contributi spettanti e non ne abbia maturati di nuovi, la Commissione applica direttamente la sanzione amministrativa, fino ai due terzi dell'ultima annualità di contribuzione ricevuta (comma 18). Il comma 19 prevede l'applicazione, ai fini sanzionatori, delle disposizioni in materia di sanzioni amministrative contenute nella legge 689/1981 (non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta o rateizzata).

Il comma 20 prevede l'obbligo di pubblicazione nei siti Internet dei partiti, entro il 10 luglio, e anche in un'apposita sezione del sito Internet della Camera dei deputati, dopo il giudizio della Commissione, del rendiconto di esercizio e dei relativi allegati, della relazione della società di revisione e del verbale di approvazione del rendiconto. In base al comma 21, i partiti che hanno partecipato alla ripartizione dei rimborsi elettorali sono soggetti, fino al proprio scioglimento, e comunque non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi, all'obbligo di presentare il rendiconto alla Commissione. Sul comma 22 si dirà subito. Il comma 23 introduce alcune modifiche all'art. 8 della legge 2/1997: abrogazione dei commi 1 e 14; modifica del comma 2 per coordinarlo con l'avvenuta abrogazione del comma 1 (reinserendo il riferimento alla redazione del rendiconto di esercizio secondo il modello di cui all'allegato A); introduzione del comma 10-*bis*, introducendo per i partiti in sede di rendiconto l'obbligo di annotare l'identità dell'erogante per le donazioni di qualsiasi importo. Il comma 24 abroga il comma 2 dell'art. 6-*bis* della

legge 157/1999: viene così abrogato il fondo di garanzia per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti e si prevede che le risorse disponibili di tale fondo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Il comma 25 dispone l'applicazione a regime delle nuove disposizioni di cui ai commi da 1 a 21 a decorrere dall'esercizio 2013. Tuttavia si prevede l'operatività immediata della Commissione, chiamata a controllare i rendiconti relativi agli anni 2011 e 2012 secondo le norme sinora vigenti. Per gli esercizi precedenti al 2011, il comma 26 prevede che i rapporti integrativi siano elaborati entro il 31 ottobre 2012 dal collegio dei revisori dei conti. Il comma 27 circoscrive ai rendiconti antecedenti l'esercizio 2013 l'applicazione di alcune disposizioni della legge 157/1999 (art. 1 comma 8) e della legge 2/1997 (art. 8 commi 11, 12 e 13), superate dal nuovo procedimento previsto dall'art. 9.

Di rilievo appaiono infine le previsioni dei commi 22, 28 e 29. Il comma 22 introduce un peculiare divieto di destinazione del contributo pubblico: se investita, la liquidità che ne derivi non può essere impiegata se non nell'acquisto di titoli emessi dagli stati membri dell'Unione europea. Non sono quindi consentiti impieghi speculativi in altri strumenti finanziari. Il comma 28 modifica l'art. 7 della legge 195/1974 sul reato di finanziamento illecito dei partiti: nel testo previgente si prevedeva il divieto di percezioni di contributi in caso di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20%; la modifica prescinde da quella percentuale, per considerare il controllo pubblico della società, se assicurato pur da una partecipazione inferiore a quella soglia (periodo aggiunto al primo comma dell'art. 7: «Il divieto di cui al precedente periodo si applica anche alle società con partecipazione di capitale pubblico pari o inferiore al 20 per cento, nonché alle società controllate da queste ultime, ove tale partecipazione assicuri comunque al soggetto pubblico il controllo della società»). Il comma 29 pone ai partiti il divieto di locazione o di acquisto a titolo oneroso di immobili dei quali siano proprietari propri eletti (o società da essi controllate). Lo stesso comma prevede che «i rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici».

Due articoli della legge riguardano i tesoriere. L'art. 10 è intitolato «perdita di legittimazione alla sottoscrizione dei rendiconti». Esso prevede appunto la perdita di legittimazione a sottoscrivere i rendiconti per i cinque anni successivi per coloro che svolgono le funzioni di tesoriere che siano incorsi nelle inottemperanze sanzionate dall'art. 9 commi da 9 a 12, nel caso di applicazione di sanzioni in misura pari ad almeno un terzo del contributo annuale complessivo spettante al partito. L'art. 12, intitolato «pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei soggetti che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici o funzioni analoghe»), estende l'applicazione delle disposizioni della legge 441/1982 per la pubblicità della situazione patrimoniale, «in quanto compatibili», a coloro che hanno la funzione di tesoriere o ad essa assimilabile, che non siano titolari di cariche elettive.

L'art. 11 è intitolato «misure per ampliare la trasparenza dei finanziamenti privati alla politica» e, nei suoi quattro commi, reca alcune modifiche alla legge 659/1981 e alla legge 515/1993, nonché alla legge 2/1997. In particolare, la nuova legge riduce l'importo al di sopra del quale scatta l'obbligo di dichiarazione dei contributi dei privati ai partiti, da 50 mila euro a 5 mila euro, e riduce allo stesso importo l'ammontare oltre il quale devono essere registrati i contributi privati ai candidati, da 20 mila euro a 5 mila euro. Il comma 1 modifica dunque l'art. 4 della legge 659. A questa modifica si collega quella apportata all'art. 7 della legge 515. Altre modifiche alla legge 515 integrano le disposizioni dell'art. 12 relativo alla pubblicità e al controllo delle spese elettorali dei partiti. Viene ora indicato espressamente il periodo della campagna elettorale che deve essere preso a riferimento (il periodo della campagna elettorale si intende compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente lo svolgimento della votazione, secondo l'interpretazione seguita dal collegio della Corte dei conti). Si introduce il comma 3-*bis*, prevedendo che la Corte dei conti curi la pubblicità del referto derivante dal controllo dei consuntivi elettorali. Il comma 4 modifica l'allegato A della legge 2/1997, contenente il modello per la redazione dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, aggiungendo che tra le altre contribuzione

da riportare nel conto economico del rendiconto d'esercizio anche le «contribuzioni da associazioni, partiti e movimenti politici»³⁸⁵.

3.4. Le altre disposizioni della legge 96/2012

Completando la ricognizione di tutti gli articoli della legge 96/2012, vanno innanzitutto menzionati gli articoli 13 e 14, che colmano una lacuna, da più parti denunciata in passata, con l'introduzione di limiti alle spese elettorali anche per le elezioni che finora non li prevedevano.

L'art. 13 è intitolato «introduzione di limiti massimi delle spese elettorali dei candidati e dei partiti politici per le elezioni comunali» e consta di sette commi. Con questo vengono fissati tetti di spesa per la campagna elettorale dei candidati alla carica di sindaco, per la campagna elettorale dei candidati alla carica di consigliere comunale e per la campagna elettorale dei partiti, movimenti o liste che partecipano all'elezioni. Tali limiti di spesa si applicano nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti (quindi, tutti i comuni nei quali si vota con il sistema a doppio turno). I limiti si distinguono a loro volta in tre fasce di popolazione: fra 15.001 e 100.000 abitanti, fra 100.001 e 500.000 abitanti, sopra 500.000 abitanti. In particolare, i commi da 1 a 3 sono relativi alle spese per la campagna elettorale dei candidati sindaco. Nei comuni con popolazione compresa fra 15.001 e 100.000 abitanti il tetto alle spese non può superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di 25 mila euro e della cifra ulteriore pari al prodotto di 1 euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali (comma 1). Nei comuni con popolazione compresa fra 100.001 e 500.000 abitanti, il limite massimo è fissato nella cifra di 125 mila euro e nella cifra ulteriore di 1 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali (comma 2). Nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti non si può superare la cifra fissa di 250 mila euro e la cifra

³⁸⁵ Sul «fenomeno dei partiti che finanziano partiti», si veda Giovanni Tarli Barbieri, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 147-148.

ulteriore di 0,90 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali (comma 3). Le spese per la campagna elettorale dei candidati al consiglio comunale sono così fissati (comma 4): nei comuni della fascia più bassa l'importo massimo è quello risultante dalla somma della cifra fissa di 5 mila euro e della cifra ulteriore cifra pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali del comune; nei comuni della fascia media la cifra fissa è pari a 12.500, alla quale si somma il prodotto di 0,05 euro per ogni iscritto nelle liste elettorali; nei comuni della fascia più alta la cifra fissa sale a 25.000 euro, cui va aggiunto il prodotto di 0,05 euro per ogni avente diritto (la cifra ulteriore è quindi identica per tutti i comuni, rapportata a tre diverse cifre fisse). Il limite alle spese elettorali di ciascun partito, movimento o lista è stabilito nell'importo di 1 euro per il numero degli iscritti nelle liste elettorali, senza distinzioni: si applica cioè a tutti i comuni indipendentemente dalla popolazione (comma 5). Il comma 6 dispone che alle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti si applichino, con gli adattamenti indicati, tutta una serie di disposizioni della legge 515/1993³⁸⁶. Il comma 7 commina una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte di partiti, movimenti politici e liste, inflitta dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (da 50 mila euro e 500 mila euro). Lo stesso comma prevede che la dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale debba essere trasmessa al presidente del consiglio comunale entro tre mesi dalla data delle elezioni.

L'art. 14, intitolato «limiti di spesa, controlli e sanzioni concernenti le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia», introduce un tetto per le spese elettorali dei partiti e movimenti che partecipano alle elezioni europee: le spese non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione di 1 euro per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera (comma 1). Per i limiti alle spese dei singoli candidati, il comma 2 stabilisce che si applichi l'art. 7 della legge

³⁸⁶ Tali disposizioni sono: art. 7 commi 2, 3, 4, 6, 7, 8 (limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati), art. 11 (tipologia delle spese elettorali), art. 12 commi 1, 2, 3, 3-bis, 4 (pubblicità e controllo delle spese elettorali dei partiti), art. 13 (collegio regionale di garanzia elettorale), art. 14 (pubblicità e controllo delle spese elettorali dei candidati), art. 15 commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 19 (sanzioni).

515/1993³⁸⁷. Il comma 3 estende ai parlamentari europei gli obblighi di dichiarazione patrimoniale degli eletti di cui alla legge 441/1982, espressamente modificata.

Del tutto a sé è la disposizione prevista dall'art. 8, intitolato «uso di locali per lo svolgimento di attività politiche», un unico comma. Si prevede che gli enti locali, per mezzo di un apposito regolamento, anche attraverso convenzioni con istituti scolastici e con altre istituzioni pubbliche e private, possono mettere a disposizione dei partiti e movimenti politici «locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica». I partiti rimborsano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali, le spese di manutenzione e funzionamento dei locali per il tempo per il quale se ne avvalgono. Tale disposizione va riconnessa a quelle sull'utilizzazione non onerosa di strutture comunali e provinciali già previste dalla legge 157/1999 e dalla legge 515/1993³⁸⁸.

L'art. 15 è intitolato «deleghe al Governo e disposizioni in materia di erogazioni liberali». Delle disposizioni sulle erogazioni liberali si è già detto nel par. 3.2. L'articolo riguardava in origine due distinte deleghe. Nel testo finale è rimasta la delega per l'adozione di un testo unico «con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo» – da adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti commissioni parlamentari – nel quale «sono riunite le disposizioni della presente legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, nonché di rimborso delle spese elettorali» (comma 1). Le disposizioni della legge 96/2012 si affiancano a tutta la normativa vigente, in parte da essa modificata, in parte appunto affiancata dalle ulteriori e autonome disposizioni autonome contenute nella nuova legge. Il termine della delega era il 24 novembre 2012, ma della sua attuazione non si è mai saputo nulla ed è dunque rimasta lettera morta.

L'art. 16, infine, prevede la «destinazione dei risparmi ad interventi conseguenti ai danni provocati da eventi sismici e calamità naturali». La legge destina i risparmi di spesa attesi per il 2012 e il 2013, derivanti dalla riduzione dei rimborsi

³⁸⁷ Si applicano inoltre gli artt. 11, 12, 13, 14 e 15 della legge 515/1993.

³⁸⁸ L'art. 18 della legge 515/1993, come modificato dalla legge 90/2004, prevede l'applicazione dell'aliquota Iva del 4 per cento anche per l'affitto dei locali nei novanta giorni precedenti le elezioni.

elettorali. per far fronte a tali eventi e calamità verificatisi a partire dal 1° gennaio 2009. Per il 2012 il risparmio di spesa è quantificabile, per la riduzione della metà del contributo stanziato in bilancio, in 91 milioni di euro. Per il 2013 lo stanziamento previsionale a bilancio era pari a 165 milioni, per cui il risparmio di spesa sarebbe di 74 milioni. All'art. 16 è stato inoltre aggiunto, con una modifica introdotta dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (di conversione del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, cosiddetto decreto sulla *spending review*), il comma 1-*bis*, che individua una nuova (eventuale) forma di risparmio per l'erario consistente nel recupero di fondi residui di partiti o movimenti politici estinti. In particolare, la norma prevede che possono essere riassegnati alle finalità del 5 per mille le risorse che residuano relative agli eventuali avanzi sui contributi erariali ricevuti registrati dai rendiconti, così come certificati all'esito dei controlli di cui all'art. 9³⁸⁹.

4. La riforma dei regolamenti delle Camere sul finanziamento dei gruppi parlamentari

Le Camere finanziano regolarmente con somme iscritte nei loro bilanci interni i gruppi parlamentari. Si tratta di finanziamenti che provengono direttamente dal bilancio di ciascuno camera, che «ne decide in piena libertà entità e criteri di ripartizione» (mentre i rimborsi elettorali ai partiti «si limitano a “transitare” dal bilancio delle assemblee», sono cioè semplici «partite di giro»)³⁹⁰.

Il finanziamento dei gruppi è previsto dai regolamenti di entrambe le Camere, secondo le norme introdotte dalla riforma del 1971. In base all'art. 15 comma 3 del regolamento della Camera dei deputati: «Il presidente della Camera assicura ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le

³⁸⁹ La norma riguarda innanzitutto il partito della Margherita, che si è formalmente sciolto nel giugno 2012 con l'annuncio di voler destinare allo Stato i fondi residui al termine della procedura di liquidazione e il maltolto che sarà recuperato a conclusione della vicenda processuale dell'ex tesoriere Lusi. Il 18 settembre 2012 la Margherita ha devoluto al ministero del Tesoro i primi 5 milioni.

³⁹⁰ Francesca Biondi, *Disciplina dei gruppi e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in «Osservatoriosullefonti.it», fasc. 3/2012, p. 11.

esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi. Le dotazioni attribuite al gruppo misto sono determinate avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente»³⁹¹. La norma corrispondente nell'altro ramo del Parlamento è l'art. 16 del regolamento del Senato, in base al quale: «Ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature e vengono versati contributi a carico del bilancio dello Stato, differenziati in relazione alla consistenza numerica dei gruppi stessi».

In realtà, il finanziamento dei gruppi precede le stesse norme regolamentari del 1971. Il capitolo dei contributi ai gruppi comparve per la prima volta nel bilancio preventivo delle spese interne della Camera dei deputati per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1953 al 30 giugno 1954. Esso introdusse appunto un nuovo capitolo di bilancio destinato ai «contributi ai gruppi parlamentari», prevedendo per quell'anno una spesa di 20 milioni di lire. Nella relazione al progetto di bilancio presentato dai deputati questori si legge che l'istituzione di questo nuovo capitolo di spesa «era stata proposta da varie parti, soprattutto in considerazione che le spese per il funzionamento dei gruppi, soprattutto per quelli minori, rappresentavano un peso eccessivo per i deputati che le dovevano sostenere. La proposta poteva essere per questo solo motivo degna di considerazione, ma non è per questo soltanto che abbiamo disposto lo stanziamento in bilancio... I gruppi parlamentari non sono cosa privata dei deputati per cui la Camera possa disinteressarsi interamente del loro funzionamento: essi sono inseriti nell'ordinamento della Camera e, sotto certi aspetti, sono anche disciplinati dal regolamento della Camera stessa... È questo inserimento dei gruppi parlamentari nell'ordinamento della Camera che, a prescindere da ogni altra considerazione, ci fa

³⁹¹ Il secondo periodo del comma 3 dell'art. 15 venne aggiunto nel 1997 con la riforma regolamentare che disciplinò la formazione delle componenti politiche all'interno del gruppo misto, che proprio in quella legislatura raggiunse dimensioni incredibilmente ampie.

ritenere doveroso per la Camera stessa un contributo al fine di facilitare il loro funzionamento»³⁹².

A partire dal bilancio della Camera del 1986 i contributi ai gruppi parlamentari sono riportati come voce della categoria di spesa «trasferimenti», suddivisa a sua volta in tre voci: «contributo per il funzionamento dei gruppi», «contributo per il personale dipendente dei gruppi», «personale di segreteria dei gruppi». Per l'anno finanziario 2011 le previsioni di spesa ammontavano a: 11.850.000 euro per il funzionamento, 13.400.000 euro per il personale dipendente, 11.000.000 euro per il personale di segreteria (totale 36.250.000, pari al 3,3 per cento delle spese complessive)³⁹³. Nel bilancio di competenza per il 2012 il totale è sceso a 35.450.000 euro, così ripartito: 10.800.000 per il funzionamento, 12.400.000 per il personale dipendente, 12.250.000 per il personale di segreteria³⁹⁴.

Questi numeri, contenuti nei bilanci delle Camere (nel caso del Senato la cifra complessiva è leggermente superiore), erano fino ad oggi le uniche informazioni conosciute e conoscibili sul finanziamento dei gruppi parlamentari. Questo dell'«assoluto riserbo che circonda la gestione finanziaria dei gruppi», di cui nulla si sa e nulla è dato sapere, è un aspetto che è stato in tempi recenti sottolineato da Roberto Bin. Si tratta di contributi che vengono distribuiti sulla base di una delibera dell'ufficio di presidenza che «è considerata riservata»; per altro verso, «di questi importi non c'è rendiconto: nessun dato è reso disponibile che riguardi il loro impiego». Bin verificò

³⁹² II legislatura, Doc. V, n. 2. Per la determinazione della misura del contributo ai singoli gruppi si prevedeva «un sistema che, avendo come riferimento il numero dei deputati, tenga conto della spesa proporzionalmente maggiore di cui abbisognano i meno numerosi rispetto a quelli più forti. In altre parole il contributo dovrebbe essere fissato in base al numero dei deputati, con quote individuali progressivamente decrescenti quanto più alto è il numero degli appartenenti al gruppo».

³⁹³ XVI legislatura, Doc. VIII, n. 8.

³⁹⁴ XVI legislatura, Doc. VIII, n. 10. L'incidenza percentuale dei contributi ai gruppi parlamentari sulle spese complessive raddoppiò dopo il 1993, a seguito quindi dell'abrogazione di parte della legge 195/1974, passando dall'1 al 2 per cento e continuando a salire, un'impennata che si è fermata nel 2007.

inoltre che nessun gruppo parlamentare pubblicava in rete il bilancio³⁹⁵. Tutto ciò gli appariva ingiustificato: i gruppi «si comportano proprio come se fossero “associazioni di fatto”: ma si sono mai viste associazioni private che vengono mantenute integralmente dal finanziamento pubblico e non siano tenute al rendiconto?»; «è intollerabile che non vi sia una regola di evidenza pubblica che illumini i criteri con cui i gruppi sono finanziati e la gestione dei fondi assegnati; non vedo perché i contribuenti non abbiano il diritto di sapere, per esempio, chi sono le persone retribuite con i fondi messi a disposizione dalle Camere e per quali incarichi». Oltre al fatto di essere «interamente sottratto alla pubblicità», Bin sottolineava anche un altro aspetto: si tratta di un sistema di finanziamento che «premia i gruppi più piccoli a danno di quelli più numerosi, sia perché assicura a tutti una base finanziaria minima, sia perché i finanziamenti computati su base numerica “dotano” con importi maggiori gli iscritti ai piccoli gruppi che gli aderenti a quelli grandi», in poche parole un sistema che premia e incentiva la frammentazione³⁹⁶.

L’esplosione nel settembre 2012 degli scandali sui contributi ai gruppi consiliari regionali, a partire da quello dalla regione Lazio (il caso Fiorito e altri ancora), che si è poi allargato a diverse altre regioni con perquisizioni e indagini per l’ipotesi di peculato, ha portato in primo piano il problema della gestione tutt’altro che limpida dei finanziamenti pubblici all’interno delle assemblee, oltre che della generosità con cui vengono concessi (nel caso delle regioni, un problema ingigantito, come scriveva Bin,

³⁹⁵ Aggiornando la ricerca alla fine del 2012, si potevano trovare in rete il bilancio 2011 dei gruppi del Partito democratico, un sommario riepilogo del conto economico – il gruppo alla Camera dichiarava di aver ricevuto contributi per un ammontare di 9.647.664,12 euro, a fronte di uscite per 9.632.681,31 euro (ripartite in quattro voci: personale dipendente e collaboratori, di gran lunga la spesa maggiore con oltre otto milioni di euro, spese generali e servizi interni, funzionamento ufficio di presidenza e gruppi di commissione, iniziative divulgazione e comunicazione – e il rendiconto 2011 dei gruppi dell’Italia dei valori, con l’indicazione di tutte le singole spese registrate – il gruppo alla Camera dichiarava entrate per 1.677.094,91 euro, 1.488.097,13 euro in costi per personale dipendente e collaborazioni, un avanzo di 67.343,40 euro al netto di tutte le altre spese.

³⁹⁶ Roberto Bin, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 29 gennaio 2008.

dalla «ossimorica previsione di gruppi consiliari “monocellulari”»³⁹⁷. Sul problema dei finanziamenti ai gruppi consiliari regionali è poi intervenuto direttamente il governo Monti con un suo decreto³⁹⁸.

La Camera dei deputati, in verità, si era già mossa in precedenza, subito dopo l’approvazione della legge 96/2012, con l’obiettivo di estendere sostanzialmente ai gruppi parlamentari le regole e le garanzie sulla trasparenza e correttezza della gestione contabile-finanziaria e i controlli sulla regolarità dei rendiconti introdotti dalla riforma dei rimborsi elettorali ai partiti (a partire dall’obbligo di certificazione da parte di una società di revisione legale del rendiconto di esercizio annuale)³⁹⁹. Una proposta di modificazione al regolamento d’iniziativa dei tre deputati questori per la «modifica della disciplina relativa ai contributi ai gruppi» era stata presentata il 5 luglio 2012, prima quindi dell’approvazione definitiva al Senato della legge 96/2012, di cui essa avrebbe costituito «un naturale completamento», al fine di «superare l’attuale assetto

³⁹⁷ Sugli scandali regionali, v. Massimo Greco, *Le spese dei gruppi politici e l’incontrollata tecnica del “richiedo-ricevo”*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 12 ottobre 2012. Il problema era stato solo sfiorato dalla Corte costituzionale nella sentenza 337/2005 a seguito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Sicilia in relazione alla richiesta, rivolta dal procuratore della Corte dei conti ai rappresentanti legali di tutti i gruppi assembleari, di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni e i finanziamenti liquidati dall’Assemblea regionale siciliana. La Corte costituzionale accolse il ricorso della regione rilevando che gli ordini di esibizione erano viziati da «indeterminatezza».

³⁹⁸ Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213, contiene un articolo sulla «riduzione dei costi della politica nelle regioni», il quale, «fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale», interviene sulla definizione dell’«importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all’attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all’esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l’importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà» (la regione più virtuosa è stata individuata con delibera della Conferenza Stato-regioni del 30 ottobre 2012, fissando un importo di cinquemila euro per consigliere regionale). Il decreto prevede anche che ciascun gruppo consiliare «approva un rendiconto di esercizio annuale», il quale «evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati». Sulla regolarità del rendiconto si pronuncia la sezione regionale di controllo della Corte dei conti: la mancata presentazione o la mancata regolarizzazione del rendiconto comportano la decadenza dal diritto all’erogazione di risorse da parte del consiglio regionale e l’obbligo di restituzione delle somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate. Il decreto contiene anche una modifica all’art. 1 della legge 157/1999 sui rimborsi elettorali, prevedendo espressamente l’interruzione dei versamenti anche in caso di scioglimento di un consiglio regionale.

³⁹⁹ L’obbligo di certificazione esterna è diventato tuttavia l’oggetto del contendere nel corso della discussione delle modifiche regolamentari, prima scomparso dal testo di riforma, poi reintrodotta nel testo finale. Si veda Sergio Rizzo, *La paura di verifiche indipendenti su 72 milioni di fondi pubblici*, *Corriere della Sera*, 19 settembre 2012.

regolamentare minimale che sostanzialmente – fatti salvi i requisiti per la costituzione e una scarna disciplina degli organi direttivi – rimette alla piena autonomia dei gruppi la determinazione delle modalità del loro funzionamento ed esclude qualsiasi tipo di controllo in ordine all’impiego delle risorse di cui sono destinatari»⁴⁰⁰. Il testo è stato quindi riformulato dalla giunta per il regolamento il 19 settembre 2012. La riforma del regolamento della Camera è stata approvata il 25 settembre 2012⁴⁰¹.

Essa è stata seguita quasi a ruota dalla riforma del regolamento del Senato, che è giunto ad approvarlo il 21 novembre 2012. Una proposta di modificazione regolamentare «in materia di statuto e contributi ai gruppi parlamentari», d’iniziativa dei tre senatori questori, veniva presentata il 4 ottobre 2012, «inserendosi nel solco già tracciato dalla Camera» e caratterizzandosi «per il proposito di contemperare le giuste istanze di trasparenza con l’esigenza di salvaguardare l’autonomia dei gruppi»⁴⁰².

Anche nel caso di queste modifiche regolamentari, com’era avvenuto del corso della discussione della riforma del finanziamento dei partiti, si è riproposta la questione di un eventuale controllo effettuato dalla magistratura contabile. Ciò è stato tuttavia escluso in radice nel momento in cui la presidenza della Camera ha dichiarato inammissibile un principio emendativo proposto dai radicali, nel senso appunto di attribuire il controllo sui rendiconti presentati dai gruppi parlamentari alla Corte dei conti. Secondo il presidente Fini, si trattava di un principio «del tutto incompatibile con l’indirizzo assunto dalla giunta, all’unanimità, di affidare i controlli sui rendiconti al collegio dei questori sulla base della relazione di una società di revisione esterna». Inoltre, tale principio «finirebbe per risultare incoerente con la natura dei gruppi, che il testo individua espressamente quali associazioni di deputati, e rispetto alle

⁴⁰⁰ Camera dei deputati, Doc. II, n. 22.

⁴⁰¹ Camera dei deputati, Doc. II, n. 24 (relatori Bressa e Leone). Per i lavori preparatori, v. la giunta per il regolamento del 19 settembre 2012, pp. 3-12, la seduta dell’assemblea n. 690 del 24 settembre 2012, pp. 2-18 (discussione sulle linee generali), la giunta per il regolamento del 25 settembre 2012, pp. 3-9, la seduta dell’assemblea n. 691 del 25 settembre 2012, pp. 6-26 (approvazione con 479 sì, 1 no, 9 astenuti).

⁴⁰² Senato della Repubblica, Doc. II, n. 35 (relatore Ceccanti), discussa insieme a una proposta del gruppo Idv e altre due proposte d’iniziativa di singoli senatori. Per i lavori preparatori, v. la giunta per il regolamento dell’11 ottobre 2012 e del 16 ottobre 2012, le sedute dell’assemblea n. 817 del 18 ottobre 2012, n. 832 dell’8 novembre 2012, n. 838 del 21 novembre 2012, la giunta per il regolamento del 21 novembre 2012, la seduta dell’assemblea n. 839 del 21 novembre 2012 (approvazione con dichiarazione di voto favorevole di tutti i gruppi e un astenuto in dissenso dal gruppo).

caratteristiche che definiscono complessivamente la posizione costituzionale della Camera nel nostro ordinamento»⁴⁰³.

Le modificazioni introdotte al regolamento Camera – con l’aggiunta del comma 01 all’art. 14, l’aggiunta dei commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* all’art. 15, la sostituzione del comma 3 e l’aggiunta del comma 4 all’art. 15, l’aggiunta dell’art. 15-*ter* – e le modificazioni al regolamento del Senato – con l’aggiunta dei commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater* all’art. 15, la sostituzione dell’art. 16, l’aggiunta dell’art. 16-*bis* – sono riportate per intero nel testo a fronte che segue⁴⁰⁴. Come si può immediatamente riscontrare, le modifiche dell’uno e dell’altro ramo del Parlamento si sovrappongono quasi interamente, salvo alcune varianti lessicali (già peraltro presenti nei testi pre-riforma: lo «statuto» del gruppo alla Camera, il «regolamento» del gruppo al Senato) o che potrebbero forse dar luogo a diverse interpretazioni (circa la destinazione dei contributi pubblici, dove nel testo del Senato si fa esplicito riferimento, oltre che all’attività parlamentare, alle «attività politiche ad essa connesse», che secondo quanto sostenuto dal relatore Bressa e da altri deputati alla Camera sarebbe comunque da ritenere del tutto implicito e pacifico), e salvo alcune peculiarità e dettagli in più contenute nel testo del Senato (la previsione della pubblicazione nel sito del gruppo delle informazioni riguardanti il personale previste dal comma 3-*quater* dell’art. 15 e di tutti i mandati di pagamento, assegni o bonifici, secondo il comma 4 dell’art. 16-*bis*). Le modifiche alla Camera si differenziano da quelle del Senato per la scelta di anteporre una disposizione che si preoccupa di definire i gruppi quali «associazioni di deputati», da un parte, e «strumenti necessari per il funzionamento della Camera», dall’altro, secondo un’espressione utilizzata nella giurisprudenza di cassazione, volendone in questo modo evidenziare immediatamente la natura duplice o ambivalente dei gruppi. È da sottolineare infine, rispetto al punto accennato prima della frammentazione dei gruppi, che il testo di riforma alla Camera interviene sui criteri di assegnazione dei

⁴⁰³ Resoconto stenografico della seduta n. 691 di martedì 25 settembre 2012, p. 7.

⁴⁰⁴ L’entrata in vigore delle nuove disposizioni alla Camera è prevista «non appena adottate dall’Ufficio di Presidenza in carica alla data di approvazione delle stesse le deliberazioni necessarie a garantirne l’applicazione e comunque non oltre l’inizio della XVII legislatura». La riforma al Senato «acquista efficacia immediatamente dopo l’approvazione delle delibere attuative del Consiglio di Presidenza e comunque non oltre l’inizio della XVII legislatura».

contributi, in quanto si terrà conto della «consistenza numerica di ciascun gruppo», e non più anche delle «esigenze di base comuni ad ogni gruppo» (ma quest'ultimo criterio rimane per l'assegnazione di locali e attrezzature e viene inoltre introdotto per la prima volta nel regolamento del Senato per l'assegnazione dei contributi).

Camera	Senato
<p style="text-align: center;">Art. 14</p> <p>01. I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività.</p>	
<p style="text-align: center;">Art. 15</p> <p>2-bis. Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun Gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell'assemblea del Gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all'articolo 15-ter e indica l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo.</p> <p>2-ter. Lo statuto prevede le modalità secondo le quali l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al comma 4. Lo statuto è pubblicato sul sito internet della Camera.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 15</p> <p>3-bis. Entro trenta giorni dalla propria costituzione, l'Assemblea di ciascun Gruppo approva un regolamento, che è trasmesso alla Presidenza del Senato nei successivi cinque giorni. Il regolamento è pubblicato nel sito internet del Senato.</p> <p>3-ter. Il regolamento indica in ogni caso nell'Assemblea del Gruppo l'organo competente ad approvare il rendiconto; individua gli organi responsabili della gestione amministrativa e della contabilità del Gruppo; disciplina altresì le modalità e i criteri secondo i quali l'organo responsabile della gestione amministrativa destina i contributi alle finalità di cui al comma 2 dell'articolo 16.</p>

Camera	Senato
<p>2-quater. Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna del Gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale.</p>	<p>3-quater. Il Consiglio di Presidenza individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna dei Gruppi, ferme restando in ogni caso la pubblicazione e la libera consultazione on line, nel sito internet del Gruppo, delle informazioni circa l'inquadramento, la qualifica e le mansioni specificamente assegnate e la sede ordinaria di lavoro, relative a ciascun posto di lavoro alle dipendenze del Gruppo.</p>
<p>3. Per l'esplicazione delle loro funzioni ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi. È altresì assicurato annualmente a ciascun Gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese di cui al comma 4, incluse quelle per il personale, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. Il contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo. Il contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo. Le dotazioni ed i contributi assegnati al Gruppo misto sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 16</p> <p>1. Ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica, per le finalità di cui al comma 2. Nell'ambito di tale contributo a ciascun Gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, stabilita dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai Gruppi.</p>

Camera	Senato
<p>4. I contributi di cui al comma 3 sono destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici.</p>	<p>2. I contributi a carico del bilancio del Senato complessivamente erogati in favore dei Gruppi parlamentari, come determinati e definiti in base alle deliberazioni adottate dal Consiglio di Presidenza, sono destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle attività politiche ad essa connesse, alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad esse ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento dei loro organi e delle loro strutture, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici del personale.</p>
<p style="text-align: center;">Art. 15-ter</p> <p>1. Ciascun Gruppo approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo un modello comune approvato dall'Ufficio di Presidenza. In ogni caso il rendiconto deve evidenziare espressamente, in apposite voci, le risorse trasferite al Gruppo dalla Camera, con indicazione del titolo del trasferimento.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 16-bis</p> <p>1. Ciascun Gruppo approva un rendiconto di esercizio annuale, entro i termini e secondo le modalità stabiliti dal Consiglio di Presidenza mediante un apposito regolamento di contabilità che disciplina le procedure di contabilizzazione di entrate e spese, con riferimento ai contributi trasferiti dal Senato al Gruppo e destinati alle finalità di cui al comma 2 dell'articolo 16.</p>
<p>2. Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria, i Gruppi si avvalgono di una società di revisione legale, selezionata dall'Ufficio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica, che verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili ed esprime un giudizio sul rendiconto di cui al comma 1.</p>	<p>2. Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria, i Gruppi si avvalgono di una società di revisione legale, selezionata dal Consiglio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica, la quale verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili ed esprime un giudizio sul rendiconto di cui al comma 1.</p>

Camera	Senato
<p>3. Il rendiconto è trasmesso al Presidente della Camera, corredato da una dichiarazione del presidente del Gruppo che ne attesta l'avvenuta approvazione da parte dell'organo statutariamente competente e dalla relazione della società di revisione di cui al comma 2. I rendiconti sono pubblicati come allegato al conto consuntivo della Camera.</p>	<p>3. Il rendiconto è trasmesso al Presidente del Senato, corredato di una dichiarazione del Presidente del Gruppo che ne attesta l'avvenuta approvazione da parte dell'Assemblea del Gruppo e del giudizio della società di revisione di cui al comma 2.</p> <p>4. Ciascun Gruppo è tenuto a pubblicare on line, nel proprio sito internet liberamente accessibile, ogni mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale, secondo modalità stabilite con delibera del Consiglio di Presidenza.</p>
<p>4. Il controllo della conformità del rendiconto presentato da ciascun Gruppo alle prescrizioni del Regolamento è effettuato a cura del Collegio dei Questori, secondo forme e modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza.</p>	<p>5. Il controllo di conformità del rendiconto presentato da ciascun Gruppo alle prescrizioni del Regolamento è effettuato a cura dei Senatori Questori, secondo criteri e forme stabiliti dal Consiglio di Presidenza. Successivamente, i rendiconti sono pubblicati sia nel rispettivo sito internet di ciascun Gruppo sia in allegato al conto consuntivo delle entrate e delle spese del Senato di cui all'articolo 165.</p>
<p>5. L'erogazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio della Camera a favore dei Gruppi è autorizzata dal Collegio dei Questori, subordinatamente all'esito positivo del controllo di cui al comma 4.</p>	<p>6. L'erogazione dei contributi ai Gruppi a carico del bilancio del Senato è autorizzata dai Senatori Questori, subordinatamente all'esito positivo del controllo di conformità di cui al comma 5.</p>
<p>6. Il Collegio dei Questori riferisce all'Ufficio di Presidenza sulle risultanze dell'attività svolta ai sensi dei commi 4 e 5.</p>	<p>7. I Senatori Questori riferiscono al Consiglio di Presidenza sulle risultanze dell'attività svolta ai sensi dei commi 5 e 6.</p>

Camera	Senato
<p>7. Ove il Gruppo non trasmetta il rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 8, decade dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, delle risorse di cui al comma 5. Ove il Collegio dei Questori riscontri che il rendiconto o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, entro dieci giorni dal ricevimento del rendiconto invita il presidente del Gruppo a provvedere alla relativa regolarizzazione, fissandone il termine. Nel caso in cui il Gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, esso decade dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, delle risorse di cui al comma 5. La decadenza di cui al presente comma è accertata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, e comporta altresì l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio della Camera e non rendicontate, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza.</p>	<p>8. Qualora un Gruppo non trasmetta il rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 1, decade dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, dei contributi di cui all'articolo 16. Ove i Senatori Questori riscontrino che il rendiconto o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni del Regolamento, entro dieci giorni dal ricevimento del rendiconto invitano il Presidente del Gruppo a provvedere alla relativa regolarizzazione, fissando un termine di adempimento. Nel caso in cui il Gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, esso decade dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, dei contributi di cui all'articolo 16. Le decadenze previste nel presente comma sono accertate con deliberazione del Consiglio di Presidenza, su proposta dei Senatori Questori, e comportano altresì l'obbligo di restituire, secondo modalità stabilite dallo stesso Consiglio di Presidenza, le somme a carico del bilancio del Senato ricevute e non rendicontate.</p>
<p>8. L'Ufficio di Presidenza disciplina i termini e le modalità per l'attuazione del presente articolo, ivi compresa la disciplina da applicare in caso di scioglimento di un Gruppo. Apposite disposizioni sono dettate per il Gruppo misto.</p>	<p>9. Con il regolamento di contabilità di cui al comma 1, il Consiglio di Presidenza approva altresì la disciplina del rendiconto da presentare al termine della legislatura, nonché in caso di scioglimento di un Gruppo. In tali ipotesi, ove i contributi percepiti dal Gruppo non siano stati interamente spesi per gli scopi istituzionali di cui all'articolo 16, il Consiglio di Presidenza fissa termini e modi di restituzione della quota non spesa.</p> <p>10. La quota non spesa e restituita di cui al comma 9 confluisce in appositi fondi, istituiti separatamente per ciascun Gruppo, e viene accantonata, per un periodo non inferiore a un anno, per far fronte a eventuali spese pregresse o esigenze sopravvenute.</p>

CAPITOLO 4

Il finanziamento della politica negli Stati Uniti

[Sommario: 1. Una breve storia della regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali. - 2. Le *Campaign Finance Laws* degli anni Settanta e la sentenza Buckley. - 3. Come si è arrivati alla riforma del 2002. - 4. Dalla sentenza *McConnell* alle sentenze della Corte Roberts. - 5. Il *fundraising* delle campagne presidenziali]

1. Una breve storia della regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali

La storia della disciplina delle campagne elettorali e del loro finanziamento è lunga ormai più di secolo negli Stati Uniti⁴⁰⁵. Risale infatti all'epoca progressista. Fu nel 1907 con il *Tillman Act*, dando seguito a un messaggio al Congresso del presidente Theodore Roosevelt, che fu stabilito il divieto per le imprese e le banche nazionali di contribuire o spendere direttamente a favore dei candidati alle cariche federali. Ma si potrebbe andare ancora più indietro nel tempo, fino alla seconda metà del XIX secolo. Legislazione come il *Naval Appropriations Bill* del 1867 e il *Civil Service Reform Pendleton Act* del 1883 (la legge che introdusse il sistema meritocratico di selezione dei funzionari pubblici superando in parte il «sistema delle spoglie») contenevano norme che possono essere considerate i primissimi tentativi di regolamentazione della raccolta del denaro in campagna elettorale (queste prime norme stabilivano alcuni divieti diretti a contrastare l'uso del *patronage* politico e il finanziamento tramite «*assessment of government workers*»)⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Si segue qui la ricostruzione di Anthony Corrado, *A History of Federal Campaign Finance Law*, in ????. Si veda anche la sintesi storica nel *Thirty Year Report* della Federal Election Commission, settembre 2005.

⁴⁰⁶ In particolare, la legge del 1867, riguardante i lavoratori nei cantieri navali, stabiliva il seguente divieto di contribuzione politica: «*no officer or employee of the government shall require or request any workingman in any naval yard to contribute or pay any money for political purposes, nor shall any workingman be removed or discharged for political opinion; and any officer or employee of the government who shall offend against the provisions of this section shall be dismissed from the service of the United States*». La riforma del 1893 estese tale divieto a tutela di tutti gli impiegati civili del governo federale.

Nel messaggio sullo stato dell'Unione del 1905 il presidente T. Roosevelt aveva invitato il Congresso ad approvare «misure vigorose» per proteggere l'integrità del processo elettorale. Questa fu la risposta di Roosevelt alle accuse rivoltegli dal suo avversario democratico alle presidenziali del 1904 per l'ingente aiuto finanziario ricevuto da gruppi industriali e finanziari, dalle grandi *corporation*, le quali erano divenute fra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo la principale fonte di finanziamento delle campagne elettorali. Al primo punto aveva messo una legge anti-corruzione: «I recommend the enactment of a law directed against bribery and corruption in Federal elections». All'interno di questa legge avrebbero dovuto trovare posto disposizioni «for the publication not only of the expenditures for nominations and elections of all candidates, but also of all contributions received and expenditures made by political committees... it is possible to secure by law the full and verified publication in detail of all the sums contributed to and expended by the candidates or committees of any political parties». T. Roosevelt propose quindi di introdurre un divieto assoluto: «All contributions by corporations to any political committee or for any political purpose should be forbidden by law». L'invito fu reiterato nel messaggio sullo stato dell'Unione del 1906: «I again recommend a law prohibiting all corporations from contributing to the campaign expenses of any party. Such a bill has already past one House of Congress. Let individuals contribute as they desire; but let us prohibit in effective fashion all corporations from making contributions for any political purpose, directly or indirectly».

Il Congresso giunse così così ad approvare il *Tillman Act*, che per la prima volta regolamentò le contribuzioni elettorali delle società private. Come recitava il suo titolo: «An Act to prohibit corporations from making money contributions in connection

with political elections»⁴⁰⁷. Questo divieto è uno dei principi fondamentali sui quali si fonderà la moderna disciplina del finanziamento delle campagne elettorali negli Stati Uniti. Altri principi fondamentali, quali la *disclosure* delle entrate e delle spese elettorali, di cui parlò già Roosevelt in quel messaggio, e la limitazione delle contribuzioni elettorali individuali trovarono anch'essi le loro prime formulazioni a livello legislativo nei primi decenni del Novecento. Allo stesso tempo vi fu anche qualcuno che affacciò l'idea di un finanziamento pubblico delle campagne elettorali⁴⁰⁸. L'obbligo di rendere conto pubblicamente delle entrate e delle spese fu introdotto per la prima volta dal *Federal Corrupt Practices Act* del 1910 (noto anche come *Publicity Act*) per le elezioni della Camera dei rappresentanti. Gli emendamenti a questa legge approvati nel 1911 introdussero ulteriori obblighi di rendicontazione, che si applicavano non solo alle elezioni della Camera ma anche a quelle del Senato, non solo per le elezioni generali ma anche per le elezioni primarie, e non solo dopo l'elezione come consuntivo finale ma anche durante la campagna elettorale. La legge del 1911 introdusse altresì limiti alle spese elettorali (cinquemila dollari alla Camera, diecimila dollari al Senato), i quali divennero ben presto oggetto di controversia, incidentalmente toccati in una pronuncia della Corte Suprema del 1921 (*Newberry v. United States*) che negò al Congresso il potere di legiferare in materia di elezioni primarie (interpretazione poi superata da una pronuncia del 1941).

⁴⁰⁷ Il divieto era così formulato: «*it shall be unlawful for any national bank, or any corporation organized by authority of any laws of Congress, to make a money contribution in connection with any election to any political office. It shall also be unlawful for any corporation whatever to make a money contribution in connection with any election at which Presidential and Vice-Presidential electors or a Representative in Congress is to be voted for or any election by any State legislature of a United States Senator. Every corporation which shall make any contribution in violation of the foregoing provisions shall be subject to a fine not exceeding five thousand dollars, and every officer or director of any corporation who shall consent to any contribution by the corporation in violation of the foregoing provisions shall upon conviction be punished by a fine of not exceeding one thousand and not less than two hundred and fifty dollars, or by imprisonment for a term of not more than one year, or both such fine and imprisonment in the discretion of the court*».

⁴⁰⁸ Nel messaggio sullo stato dell'Unione del 1907 lo stesso Roosevelt sembrò abbracciare tale idea: «*a very radical measure which would, I believe, work a substantial improvement in our system of conducting a campaign, although I am well aware that it will take some time for people so to familiarize themselves with such a proposal as to be willing to consider its adoption. The need for collecting large campaign funds would vanish if Congress provided an appropriation for the proper and legitimate expenses of each of the great national parties, an appropriation ample enough to meet the necessity for thorough organization and machinery, which requires a large expenditure of money. Then the stipulation should be made that no party receiving campaign funds from the Treasury should accept more than a fixed amount from any individual subscriber or donor; and the necessary publicity for receipts and expenditures could without difficulty be provided*».

Il successivo passaggio legislativo, che seguì a un famoso scandalo di corruzione politica (il *Teapot Dome Scandal* per tangenti pagate dalle compagnie petrolifere), fu il *Federal Corrupt Practices Act* del 1925 che, con i successivi emendamenti approvati nei due decenni successivi, costituì fino al 1971 la legge organica in materia di finanziamento delle campagne elettorali. L'Atto rafforzò ulteriormente gli obblighi di *disclosure* (con rendiconti trimestrali sia nell'anno elettorale sia nell'anno pre-elettorale, nel quale si doveva dare conto di tutti i contributi di importo superiore a cento dollari) e aumentò i limiti di spesa. Tali norme erano però prive di effettivi meccanismi applicativi e rimasero perciò in gran parte disapplicate⁴⁰⁹. Così come venivano in gran parte ignorati ed aggirati i tetti alle spese elettorali (attraverso la creazione di «comitati elettorali multipli» per uno stesso candidato).

Nell'epoca del New Deal fondamentali furono l'approvazione dell'*Hatch Act* del 1939, per «prevenire le attività politiche perniciose» all'interno delle pubbliche amministrazioni, e gli emendamenti allo stesso *Hatch Act* del 1940. Quest'ultimo introdusse per la prima volta un limite ai contributi individuali (cinquemila dollari per i candidati, tre milioni di dollari per i partiti nazionali), anch'essi però facilmente aggirabili (ad esempio, attraverso la costituzione di comitati politici «indipendenti», distinti da quelli di partito). Gli anni del New Deal segnarono anche la crescita dell'impegno e dell'influenza politica dei sindacati, che culminò nel 1943 nella formazione del primo *political action committee* (PAC, come si chiamò appunto il primo comitato del genere, poi divenuto il termine comune per tutti questi tipi di organizzazione), costituito dalla federazione sindacale del *Congress of Industrial Organizations* e finanziato da contributi volontari dei propri membri, che nacque soprattutto a sostegno dell'elezione a un quarto mandato del presidente Franklin D. Roosevelt. L'esempio fu seguito negli anni successivi da molti altri sindacati (mentre i comitati d'azione politica costituiti su iniziativa di società e imprese emergeranno solo

⁴⁰⁹ Scrive Anthony Corrado: «Though the law imposed clear reporting requirements, it provided for none of the publicity or enforcement mechanisms needed for meaningful disclosure. The law did not specify who would have access to the reports; it did not require that they be published; it did not even stipulate the penalties if committees failed to comply. As a result, many candidates did not file regular reports. When they did, the information was provided in various forms. Gaining access to the information through the Clerk of the House or Secretary of the Senate was difficult, and the reports were usually maintained for only two years and then destroyed».

più tardi, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso). Nel caso dei sindacati la costituzione del primo PAC era originata da un divieto introdotto dallo *Smith-Connally Act* del 1943, che aveva in sostanza esteso ad essi quanto già previsto per le corporation trentasette anni prima col *Tillman Act* (cioè il divieto di contribuire direttamente, attraverso l'impiego dei fondi sociali, alla campagna di un candidato federale)⁴¹⁰. Questo divieto, che per i sindacati era stato introdotto «a tempo», fino alla fine della guerra, venne poi riproposto e riformulato insieme a quello riguardante le corporation in una disposizione del *Taft-Hartley Act* del 1946⁴¹¹.

In sintesi, l'insieme dei provvedimenti legislativi adottati nella prima metà del XX secolo si indirizzò in tre direzioni: la proibizione di determinate fonti di finanziamento, gli obblighi di trasparenza, il controllo delle spese elettorali, la limitazione dei contributi. L'applicazione di queste norme, però, come si è accennato, si rivelò quasi del tutto carente⁴¹².

2. *Le Campaign Finance Laws degli anni Settanta e la sentenza Buckley*

⁴¹⁰ Come scrive Corrado: «Unions responded to the prohibition on the use of treasury funds by organizing auxiliary committees to support federal candidates».

⁴¹¹ L'art. 304 del *Taft-Hartley Act* recitava: « It is unlawful for any national bank, or any corporation organized by authority of any law of Congress, to make a contribution or expenditure in connection with any election to any political office, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any political office, or for any corporation whatever, or any labor organization to make a contribution or expenditure in connection with any election at which Presidential and Vice Presidential electors or a Senator or Representative in, or a Delegate or Resident Commissioner to Congress are to be voted for, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any of the foregoing offices, or for any candidate, political committee, or other person to accept or receive any contribution prohibited by this section. Every corporation or labor organization which makes any contribution or expenditure in violation of this section shall be fined not more than \$5,000; and every officer or director of any corporation, or officer of any labor organization, who consents to any contribution or expenditure by the corporation or labor organization, as the case may be, and any person who accepts or receives any contribution, in violation of this section, shall be fined not more than \$1,000 or imprisoned not more than one year, or both; and if the violation was wilful, shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned not more than two years, or both»

⁴¹² Come sintetizzato nel citato rapporto trentennale della Federal Election Commission: «These legislative initiatives, taken together, sought to: limit contribution to ensure that wealthy individuals and special interest groups did not have a disproportionate influence on federal elections; prohibit certain sources of funds for federal campaign purposes; control campaign spending, which tends to fuel reliance on contributors and fundraisers; and require public disclosure of campaign finances to deter abuse and educate the electorate. None of these laws, however, created an institutional framework to administer and enforce the campaign finance provisions effectively».

Il salto, come si vede, è lungo. Nei primi decenni del Secondo dopoguerra le campagne elettorali divennero sempre più personalizzate, aumentò sempre più l'importanza della comunicazione politica attraverso i mezzi di comunicazioni di massa, e di conseguenza aumentarono sempre più i costi delle campagne elettorali. Non si parlò però di nuove norme in materia di finanziamenti elettorali fino alla fine degli anni Sessanta quando l'aumento vertiginoso di tali costi emerse in tutta la sua evidenza. Nel 1968, in base alla vecchia legge del 1925, i candidati alla Camera e al Senato dichiararono di aver speso otto milioni e mezzo di dollari. Nel 1972, dopo l'entrata in vigore della nuova legge, la spesa dichiarata dai candidati congressuali era salita a quasi 90 milioni di dollari.

Si arriva così alla nuova legge organica, il *Federal Election Campaign Act* del 1971, il FECA, che abrogò la legge del 1925, con le disposizioni collegate del *Revenue Act* dello stesso anno, e agli importanti emendamenti al FECA del 1974, approvati sull'onda dello scandalo Watergate e degli abusi della campagna presidenziale Nixon⁴¹³. Le novità furono numerose.

La legge del 1971 servì a rendere pienamente efficaci le norme sulla *disclosure* di tutti i contributi ricevuti e di tutte le spese effettuate. Essa, fra l'altro, disciplinò formalmente i comitati d'azione politica dei sindacati e delle imprese finanziati con i contributi volontari degli iscritti, dei dipendenti, degli azionisti (dalla legge chiamati «separate segregated funds», ma con la possibilità di utilizzare i fondi comuni per le spese operative di quelli «segregati»). In base al *Revenue Act*, approvato contestualmente, venne istituito il fondo pubblico per il finanziamento delle campagne presidenziali attraverso l'adesione volontaria dei contribuenti, con la possibilità di devolvere un importo pari originariamente a un dollaro nella propria dichiarazione dei redditi (dal 1993 sono diventati tre dollari). Quest'ultimo introdusse anche alcune agevolazioni fiscali per le contribuzioni elettorali, poi cancellate negli anni successivi.

⁴¹³ Per il testo originario del FECA del 1971 (P.L. 92-225): <<http://legacy.library.ucsf.edu/documentStore/a/b/r/abr40g00/Sabr40g00.pdf>>. Per il testo originario degli emendamenti al FECA del 1974 (P.L. 93-443): <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/investigations/pdf/Watergate_FedElectionCampAct.pdf>.

Con gli emendamenti del 1974 fu completata l'istituzione del fondo pubblico per le campagne presidenziali, ora distinto in tre fondi (per il finanziamento delle primarie – *matching funds for primary candidates* –, per il finanziamento delle convenzioni nazionali dei partiti – *grants to sponsor political parties' Presidential nominating conventions* –, per il finanziamento delle elezioni generali – *grants for the general election campaign*, attribuiti ai «major party nominees» e, a determinate condizioni, anche a candidati di partiti minori). La campagna presidenziale fu per la prima volta finanziata con i soldi pubblici a partire da quella del 1976. Furono fissati i limiti di spesa per le elezioni presidenziali (primarie e generali) e per le elezioni primarie e generali della Camera e del Senato. I contributi delle persone fisiche vennero limitati a mille dollari, limite massimo che poteva essere donato a un candidato per elezione (mentre i PAC potevano donare fino a cinquemila dollari, una norma che favorì l'esplosione di questi comitati negli anni successivi) e limite massimo aggregato di venticinque mila dollari all'anno. Furono limitate anche le spese personali dei candidati alla propria campagna e le spese indipendenti.

Nel testo del 1971 il compito di attuare le nuove disposizioni era ancora affidato al Clerk della Camera dei rappresentanti e al Secretary del Senato, nonché al Comptroller General of the United States (a capo del General Accounting Office). Con gli emendamenti del 1974 fu istituita invece un'autorità amministrativa indipendente, la Federal Election Commission (FEC), che assunse tutte le funzioni precedentemente attribuite ai suddetti soggetti, con compiti di regolazione e di controllo, poteri normativi di *rulemaking*, poteri consultivi (di emettere *advisory opinions*), poteri sanzionatori (col potere di comminare sanzioni amministrative e la possibilità di adire il giudice in presenza di violazioni di legge ovvero di risolvere la controversia attraverso un accordo di conciliazione, senza ricorso giudiziario)⁴¹⁴. La norma originaria prevedeva la nomina di quattro dei sei commissari da parte dei presidenti delle Camere (presidente *pro*

⁴¹⁴ La Federal Election Commission riassume così le sue quattro funzioni più importanti: «providing disclosure of campaign finance information; ensuring that candidates, committees and others comply with the limitations, prohibitions and disclosure requirements of the FECA; administering the public funding of Presidential elections; and interpreting and defending the FECA». La *public disclosure* è ovviamente il prerequisito per l'esercizio delle altre funzioni affidate alla FEC. Oggigiorno ciò avviene attraverso i database nel sito della FEC, <<http://www.fec.gov/>>: tutti i rendiconti, le relazioni e le note riassuntive sono disponibili nel «Campaign Finance Disclosure Portal».

tempore del Senato e Speaker della Camera), più due nominati dal presidente degli Stati Uniti e due membri di diritto senza diritto di voto (Clerk della Camera e Secretary del Senato), ma fu dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema per violazione dell'*Appointment Clause* di cui all'articolo II della Costituzione degli Stati Uniti.

La Corte Suprema degli Stati Uniti (la *Corte Burger*, allora composta dai giudici Blackmun, Brennan, Marshall, Powell, Rehnquist, Stevens, Stewart, White) si pronunciò infatti sulla costituzionalità del FECA nel 1976. Il ricorso fu presentato dal senatore di New York James Buckley contro l'allora segretario generale del Senato Francis Valeo. Con la fondamentale decisione (*landmark decision*, come si suol dire) nel caso *Buckley v. Valeo*, la Corte lasciò in piedi le norme in tema di *disclosure* («disclosure provisions... serve substantial governmental interests in informing the electorate and preventing the corruption of the political process»), il finanziamento pubblico della campagna presidenziale («public financing as a means of eliminating the improper influence of large private contributions furthers a significant governmental interest»), i limiti ai contributi individuali, affermando il preminente interesse costituzionale alla prevenzione della corruzione nel processo elettorale («the prevention of actual and apparent corruption of the political process»), ma eliminò, oltre alla già citata disposizione sulla nomina della Federal Election Commission, i limiti alle spese elettorali dei candidati e alle spese indipendenti (cioè le spese di gruppi terzi, non coordinate con candidati e partiti). La premessa da cui partì la Corte era la seguente: «The Act's contribution and expenditure limitations operate in an area of the most fundamental First Amendment activities». La maggioranza dei giudici supremi in *Buckley* considerò perciò i limiti alle spese, a differenza dei tetti ai contributi, una violazione della libertà di espressione garantita dal Primo emendamento (*Free Speech Clause*). Il passaggio più citato della sentenza *Buckley* è infatti quello in cui si affermava:

«A restriction on the amount of money a person or group can spend on political communication during a campaign necessarily reduces the quantity of expression by restricting the number of issues discussed, the depth of their exploration, and the size of the audience reached. This is because virtually every means of communicating ideas in today's mass society requires the expenditure of money. The distribution of the humblest handbill or leaflet entails printing, paper, and circulation costs. Speeches and rallies generally necessitate hiring a hall and

publicizing the event. The electorate's increasing dependence on television, radio, and other mass media for news and information has made these expensive modes of communication indispensable instruments of effective political speech».

A tale interpretazione delle norme sui limiti alle spese elettorali venivano contrapposte le seguenti considerazioni per distinguerle dalle norme sui limiti ai contributi elettorali:

«By contrast with a limitation upon expenditures for political expression, a limitation upon the amount that any one person or group may contribute to a candidate or political committee entails only a marginal restriction upon the contributor's ability to engage in free communication. A contribution serves as a general expression of support for the candidate and his views, but does not communicate the underlying basis for the support. The quantity of communication by the contributor does not increase perceptibly with the size of his contribution, since the expression rests solely on the undifferentiated, symbolic act of contributing. At most, the size of the contribution provides a very rough index of the intensity of the contributor's support for the candidate. A limitation on the amount of money a person may give to a candidate or campaign organization thus involves little direct restraint on his political communication, for it permits the symbolic expression of support evidenced by a contribution but does not in any way infringe the contributor's freedom to discuss candidates and issues. While contributions may result in political expression if spent by a candidate or an association to present views to the voters, the transformation of contributions into political debate involves speech by someone other than the contributor».

Gli unici limiti di spesa ammessi, secondo questa giurisprudenza, sono quelli previsti per i candidati che accettano i contributi del fondo pubblico, perché hanno natura volontaria: i candidati possono accettare o rifiutare i soldi pubblici; se decidono di prenderli, accettano anche la condizione di non spendere oltre una certa soglia⁴¹⁵.

La sentenza *Buckley* fu seguito dagli emendamenti al FECA approvati nel 1976, per adeguare le disposizioni alla sentenza stessa, con l'abolizione delle norme sui limiti di spesa (eccetto quelli collegati al finanziamento pubblico delle campagne presidenziali) e soprattutto permettere la ricostituzione della Federal Election Commission). Sulla composizione della Commissione, si prevedevano sei commissari che rimangono in carica per sei anni, con mandati a scadenza scaglionata, nominati due ogni due anni dal presidente con l'approvazione del Senato, non più di tre appartenenti allo stesso partito (in altre parole, sono tre democratici e tre repubblicani, con la possibilità di un *tied vote*, essendo richiesta la metà più uno dei componenti), con

⁴¹⁵ Sulla sentenza *Buckley*, v. Richard Hasen, *The Nine Lives of Buckley v. Valeo*, Loyola Law School, Legal Studies Paper No. 2010-15

presidenza a rotazione ogni anno. Gli emendamenti del 1976 introdussero un limite ai contributi individuali anche per i partiti nazionali (ventimila dollari all'anno) e ai contributi individuali a favore dei PAC (cinquemila dollari all'anno), insieme ad altre norme più restrittive su questi ultimi

Gli emendamenti del 1976 furono quindi seguiti dagli emendamenti approvati nel 1979. Essi semplificarono gli obblighi di rendicontazione (la soglia oltre la quale dichiarare ogni contributo passava da cento a duecento dollari: questa è la soglia tuttora prevista). Si consentì inoltre una maggiore flessibilità di spesa ai partiti statali e locali, con la possibilità di promuovere campagne di registrazione degli elettori e di partecipazione al voto («get-out-of-the-vote») nelle elezioni federali spendendo somme illimitate.

3. Come si è arrivati alla riforma del 2002

La sentenza Buckley, i successivi emendamenti al FECA (gli emendamenti del 1976 e, in particolare, quelli del 1979), nonché alcune *advisory opinions* della Federal Election Commission, disegnarono il sistema di finanziamento delle campagne elettorali fino all'approvazione della riforma del 2002. Questo sistema si fondava sulla distinzione fra i contributi chiamati *hard money* e la pubblicità cosiddetta *express advocacy*, da un lato, e i contributi chiamati *soft money* e la pubblicità cosiddetta *issue advocacy*, dall'altro: i primi operanti entro i limiti e gli obblighi del FECA, i secondi che sfuggivano alla regolamentazione federale e la aggiravano. Essi venivano infatti indicati con il termine *loopholes*. È proprio sui due aspetti complementari del *soft money* e degli *issue ads* che sono intervenute principalmente le modifiche del 2002⁴¹⁶.

Furono in particolare alcuni pareri della Federal Election Commission a permettere «una crescita esponenziale delle attività propagandistiche finanziate con denaro raccolto al di fuori dei limiti imposti dal FECA a condizione di non fare

⁴¹⁶ Per una nota sintetica della legislazione prima della riforma, v. Joseph E. Cantor, *Campaign Financing: Highlights and Chronology of Current Federal Law*, Congressional Research Service, 8 marzo 2000.

campagna elettorale diretta»: il *soft money* «è via via diventato il cuore finanziario delle campagne elettorali» ed esplose durante il ciclo elettorale che portò alle elezioni del 1996, un vero «salto di qualità» quando «il presidente in carica Clinton si è personalmente prodigato per raccogliere ingenti fondi poi utilizzati come *soft money* per acquistare spot pubblicitari»⁴¹⁷. L'attività finanziaria dei comitati nazionali dei due partiti conobbe un incremento amplissimo di fondi raccolti al di fuori dei limiti e dei divieti previsti dalla legge federale, fondi conosciuti appunto come *soft money* o, secondo il termine più tecnico, *nonfederal money* (utilizzabili in teoria solo per attività di «party-building» o per iniziative di «get-out-of-the-vote», non per iniziative dichiaratamente elettorali a favore o contro un determinato candidato). Ma in pratica erano diventati un modo per aggirare in modo clamoroso i limiti al cosiddetto *hard money*, cioè i contributi individuali ai singoli candidati per le spese elettorali che non potevano superare il tetto di \$1.000 e, cumulativamente, \$25.000 (più di 700 milioni di dollari nel 2000, con i repubblicani nettamente favoriti). Rispetto al ciclo elettorale del 1992 il comitato nazionale repubblicano aveva raddoppiato le entrate in *soft money*, il comitato nazionale democratico le aveva triplicate superando il totale delle loro entrate «federali» per quel ciclo⁴¹⁸. Nel ciclo 2001-2002, i tre comitati nazionali democratici – Democratic National Committee (DNC), Democratic Senatorial Campaign Committee (DSCC), il Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC) – e i tre comitati nazionali repubblicani – il Republican National Committee (RNC), il National Republican Senatorial Committee (NRSC), il National Republican Congressional Committee (NRCC) – avevano raccolto circa \$500,000,000 in contributi *soft money* (il 40% del totale delle entrate dei comitati nazionali).

⁴¹⁷ Andrea Gratteri, *Soft money vs. hard money: il Congresso Usa e il finanziamento delle campagne elettorali*, in «Quaderni costituzionali», n. 4/2002, p. 790. Si veda Scott E. Thomas, *The 'soft money' and 'issue ad' mess: How we got here, how Congress responded, and what the FEC is doing*, Campaign & Elections Election Law Compliance Seminar, Washington, DC, 2003.

⁴¹⁸ Come riassume la Federal Election Commission nel già citato rapporto trentennale: «While these funds could not legally be spent to support or oppose candidates, the parties nonetheless used soft money to fund “issue ads” that portrayed their candidates more favorably than their opponents. Often, corporations and unions would themselves finance “issue ads” ostensibly to influence legislation, but with a fairly clear election-influencing slant. The way soft money was raised caused at least as much concern among reformers as the way it was spent. The parties frequently asked federal candidates and officeholders to help raise large soft money donations, offering donors access to current and future federal legislators and raising concern about potential corruption or the appearance of corruption».

Nel 2002 il Congresso giunse ad approvare una legge di riforma in materia di finanziamento delle campagne elettorali. Il *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), la nuova disciplina dei finanziamenti nelle elezioni federali che ha profondamente modificato la legislazione in vigore dal 1971-74, con i successivi emendamenti del 1976 e 1979 (*Federal Election Campaign Act*, FECA). Tale riforma metteva al centro proprio il divieto del *soft money*, i contributi privati ai partiti non regolamentati dalla legge che nell'ultimo ciclo elettorale avevano sfiorato i 500 milioni di dollari (divisi quasi equamente fra i due partiti). In uno spirito di compromesso, il divieto era accompagnato dall'aumento dei limiti ai contributi individuali a favore dei singoli candidati (da \$1.000 a \$2.000 e, cumulativamente, da \$25.000 a \$37.500), prevedendo anche un limite più alto in funzione anti-miliardari. Essa poneva inoltre norme sulla comunicazione elettorale televisiva, in particolare limitando i cosiddetti *issue ads* finanziati da corporation, sindacati e gruppi di interesse.

Sull'iter di approvazione del BCRA, va citato il ruolo di iniziativa assunto dal Senato. Diversi tentativi di riforma erano stati portati avanti in anni recenti: nel 1998 e di nuovo nel 1999 la Camera dei rappresentanti aveva in effetti approvato un progetto per riformare il FECA, ma in entrambe le occasioni la legge era stata bloccata dall'ostruzionismo del Senato⁴¹⁹. Questa volta i promotori della riforma, il senatore repubblicano John McCain (fu un suo cavallo di battaglia durante la campagna presidenziale nelle primarie del 2000) e il senatore democratico Russ Feingold sono riusciti a far iscrivere all'ordine del giorno dell'assemblea la discussione del loro progetto dopo aver ottenuto l'adesione di due terzi del Senato, il numero minimo per approvare una mozione di chiusura e arrivare a un voto finale, vanificando così qualsiasi manovra ostruzionistica (nel Senato vi era una maggioranza democratica 50-49-1). Ciò avveniva nel marzo-aprile 2001: dopo un dibattito durato due settimane, il 2 aprile 2001, la riforma passava al Senato con 59 voti a favore e 41 contrari, coalizzando 47 democratici e 12 repubblicani). In secondo luogo, va menzionato l'utilizzo alla Camera dei rappresentanti, dove la riforma era stata insabbiata in

⁴¹⁹ Anthony Corrado, *The Legislative Odyssey of BCRA*, in Michael J. Malbin, *The Election After Reform: Money & Politics and the Bipartisan Campaign Reform Act*, Washington, DC, Campaign Finance Institute, 2003, pp. 21-38.

commissione dalla leadership della maggioranza repubblicana, della procedura chiamata di «discharge petition», uno strumento parlamentare usata piuttosto raramente. I rappresentanti Christopher Shays (repubblicano) e Marty Meehan (democratico), per sbloccare la discussione sul progetto di legge da loro presentato, corrispondente a quello McCain-Feingold, sono stati in grado di raccogliere le firme richieste – 218 su 475, cioè la maggioranza assoluta dei componenti – su una mozione il cui effetto è di rimettere il testo direttamente all'esame dell'assemblea scavalcando la commissione, con garanzia di tempi certi di decisione. Ciò avveniva nel gennaio-febbraio 2002.

La riforma dei finanziamenti elettorali era tornata in primo piano proprio nei giorni in cui finiva sotto inchiesta la bancarotta della società energetica texana Enron, uno dei maggiori finanziatori politici, di gran lunga a favore dei repubblicani, fra i primi cinquanta donatori alle ultime elezioni presidenziali e congressuali. La approvava il progetto di riforma il 14 febbraio 2002 (240 a 189) il 14 febbraio 2002. Dopodiché, il Senato ha scelto di votare senza modifiche il testo approvato dalla Camera (marzo 2002: 60 a 40): questa versione presentava alcune variazioni non irrilevanti rispetto al testo precedentemente approvato dal Senato, ma confermava le scelte fondamentali. Tra queste: il divieto per i partiti nazionali di raccogliere da persone fisiche, associazioni e società le «grosse» donazioni *soft money*; l'aumento delle donazioni individuali *hard money* che possono essere versate a candidati, partiti e *political action committees* (da \$1.000 a \$2.000 i contributi ai singoli candidati congressuali e presidenziali, da \$50,000 a \$95,000 il totale complessivo ogni ciclo elettorale biennale); il divieto degli spot elettorali (cosiddetta pubblicità *issue advocacy*) finanziati da gruppi di interesse nel periodo precedente le elezioni primarie (30 giorni) e le elezioni generali (90 giorni). Questa strategia di non insistere su ulteriori cambiamenti ha quindi evitato un ulteriore passaggio parlamentare, temuto dai promotori della legge come un tentativo ennesimo di affossarla, attraverso l'istituzione del *conference committee*, cioè una commissione di conciliazione formata da senatori e rappresentanti. In definitiva, tra la prima approvazione del Senato e il secondo e definitivo passaggio al Senato è trascorso un anno. Infine, va ricordato che la promulgazione da parte del presidente George W. Bush è avvenuta senza alcuna cerimonia e invito alla Casa Bianca, come avviene invece di

solito per le leggi più importanti. La Casa Bianca si è limitata a un comunicato stampa con la notizia dell'avvenuta firma e una dichiarazione del presidente che esprimeva le sue riserve e dubbi di costituzionalità su certe disposizioni⁴²⁰.

Il testo del BCRA si compone nella pubblicazione ufficiale di ottantuno pagine. La legge è divisa in cinque titoli⁴²¹. Il titolo I è diretto alla «riduzione dell'influenza degli interessi particolari» (*«reduction of special interest influence»*: qui le norme sui contributi *soft money* ai partiti politici); il titolo II è intitolato *«noncandidate campaign expenditures»* e riguarda appunto le spese elettorali non effettuate dai candidati (qui le norme sulla comunicazione elettorale radiotelevisiva, definita col termine *«electioneering communication»*, fra la norma recante *«prohibition of corporate and labor disbursements for electioneering communications»*, e le norme sulle «spese indipendenti» e sulle «spese coordinate» effettuate dai partiti); il titolo III contiene disposizioni miscellanee (qui, in particolare, le norme sull'aumento dei limiti massimi dei contributi individuali, la previsione di limiti ai contributi individuali modificati *«in response to expenditures from personal funds»* – si tratta del cosiddetto *Millionaire Amendment* che aumenta il tetto ai contributi a quei candidati che si trovano a fronteggiare avversari in grado di attingere grosse somme per la campagna elettorale dal proprio patrimonio personale –, il rafforzamento del *«foreign money ban»*, il divieto delle *«contributions by minors»*, una norma che definisce *«clarity standards for identification of sponsors of election-related advertising»*, divenuta popolare perché da allora tutti i messaggi pubblicitari hanno dovuto aggiungere alla fine una formula del tipo «sono Barack Obama e approvo questo messaggio»); il titolo IV è quello sull'entrata in vigore della legge (prevede anche disposizioni speciali per promuovere il giudizio di costituzionalità sulla legge stessa); il titolo V, intitolato *«additional disclosure provisions»*, detta obblighi aggiuntivi di pubblicità delle attività elettorali (in particolare, sull'accesso ai documenti via Internet e sulla pubblicazione in un apposito sito web dei rendiconti elettorali).

⁴²⁰ Il testo del *signing statement* presidenziale si può leggere all'indirizzo <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64503>>.

⁴²¹ P.L. 107-155.

Le modifiche introdotte dal BCRA sono state codificate nella raccolta delle *Federal Campaign Finance Laws*, compilata dalla Federal Election Commission, cioè il codice delle leggi vigenti in materia. Contiene i testi consolidati del *Federal Election Campaign Act*, del *Presidential Election Campaign Fund Act* e del *Presidential Primary Matching Payment Account Act*: in totale, con le appendici e gli indici, 244 pagine. La versione più aggiornata è dell'aprile 2008, annotata anche con le decisioni della Corte Suprema⁴²². Vi sono poi una serie di regolamenti attuativi emanati dalla Federal Election Commission su vari aspetti della legge del 2002 (previsti dall'art. 402 del BCRA): divieti riguardanti i contributi *soft money*, comunicazione elettorale, limiti e divieti riguardanti i contributi individuali, spese coordinate e indipendenti, aumento dei limiti ai contributi per coloro che concorrono contro candidati più danarosi (regolamenti emanati fra il luglio 2002 e il gennaio 2003). Anche i regolamenti della Federal Election Commission sono codificati (titolo 11 del *Code of Federal Regulations*): l'ultima edizione del gennaio 2012 è un volume di 559 pagine.

La riforma del 2002 è così intervenuta per chiudere le scappatoie legali, frutto di interpretazioni giudiziarie e amministrative, che avevano creato due sistemi paralleli: uno strettamente regolamentato, l'altro nel quale le regole potevano essere aggirate. Le espressioni *hard money* e *soft money* stavano appunto ad indicare i due ambiti. Era possibile staccare un assegno a sei o sette cifre intestato al partito democratico o al partito repubblicano, un grosso contributo *soft money*, fintantoché questi soldi non fossero utilizzati per fare propaganda a favore o contro un candidato. Spot elettorali che attaccavano per nome un candidato, senza dare però indicazioni di voto, non erano considerati una forma di propaganda diretta, ma una pubblicità cosiddetta *issue advocacy*, e quindi potevano essere finanziati al di fuori dei limiti di legge. La riforma ha privato i partiti nazionali dei contributi illimitati e ha dettato una nuova disciplina della comunicazione elettorale radiotelevisiva. I partiti hanno dimostrato nondimeno la loro capacità di adattarsi prontamente alle nuove regole e, già nel primo ciclo elettorale alimentato dal solo *hard money*, hanno raccolto molto più denaro di quanto avessero fatto nei cicli precedenti (nel 2003-2004 i tre comitati nazionali e i comitati statali e

⁴²² Testo delle *Federal Election Campaign Laws*. <<http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>>.

locali democratici hanno raccolto più di \$683,600,000 in contributi *hard money*; i comitati nazionali e i comitati statali e locali repubblicani hanno raccolto \$755,300,000, con un aumento del 150% per i democratici e del 69% per i repubblicani; i comitati nazionali sono riusciti a raccogliere in *hard money* una somma maggiore di quella raccolta sommando *hard money* e *soft money* in qualunque precedente anno; oltre al successo della raccolta fondi dei partiti, si è registrato anche un forte aumento delle spese indipendenti effettuate dai due partiti). Né sono scomparsi i contributi *soft money*, che hanno trovato sbocco in gruppi esterni ai partiti, fiancheggiatori in campagna elettorale dei democratici e dei repubblicani (chi si era opposto al BCRA temeva esattamente questo effetto: indebolimento dei partiti, accrescimento dell'influenza di soggetti diversi dai partiti, dei cosiddetti *outside groups*: in realtà, i dati hanno smentito questa tesi, almeno la prima parte, pur essendosi registrato un forte aumento delle attività delle organizzazioni indipendenti).

Il BCRA, in base all'articolo 402, è entrato in vigore il 6 novembre 2002, all'indomani delle elezioni parlamentari di metà mandato; i limiti ai contributi individuali a candidati, partiti e comitati d'azione politica, come aumentati dalla legge stessa, si applicano dal 1° gennaio 2003. Nel frattempo, faceva il suo corso il sindacato di costituzionalità della nuova legge, attivato subito dopo la sua approvazione, che si sarebbe concluso all'inizio di dicembre 2003 davanti alla Corte Suprema. Questa, come si dirà, avrebbe confermato la legittimità della riforma, tranne alcune disposizioni minori. Superato il vaglio di costituzionalità, il ciclo elettorale 2003-2004 è stato dunque la prima sperimentazione della nuova disciplina. Studiosi e osservatori hanno valutato l'impatto della riforma, quali conseguenze e quali effetti sulle campagne per le elezioni presidenziali e congressuali del 2004. Alcuni hanno subito messo in evidenza il costo dell'eliminazione del *soft money* per il partito democratico. Va ricordato che la gran parte dei democratici al Congresso aveva sostenuto il BCRA, mentre la maggior parte dei repubblicani aveva votato contro. Questa previsione non è una sorpresa (si prevedeva appunto che le limitazioni al *soft money* avrebbero aiutato il GOP e che per i democratici sarebbe stata una strada in salita senza *soft money*). Nel sistema pre-BCRA i democratici erano praticamente alla pari coi repubblicani nella raccolta del *soft money*,

ma nettamente in svantaggio nella raccolta dell'*hard money*. In altre parole, dipendevano molto di più dai grossi assegni e avevano molto minor successo nel raccogliere contributi in piccole-medie somme. Nel ciclo elettorale 2001-2002 il Democratic National Committee e i due comitati democratici congressuali raccolsero in totale 463 milioni di dollari, di cui il 47 per cento in *hard money* e il 53 per cento in soft money, pari questi secondi contributi a 246 milioni; il Republican National Committee e i due comitati congressuali repubblicani raccolsero in totale 691 milioni di dollari, divisi rispettivamente in 64 per cento e 36 per cento, pari il *soft money* a 250 milioni. Il primo anno del BCRA si è concluso con i repubblicani che, partendo dal suddetto vantaggio fra gli *small donors*, hanno raccolto 207 milioni, 28 in meno dell'anno precedente, i democratici 95 milioni, 33 in meno.

Lo schema mostra i dati a raffronto dell'attività finanziaria dei partiti fino al ciclo elettorale 2007-2008⁴²³.

National Party Fundraising (in Millions of Dollars)									
	Federal Only			Federal	Non-Federal	Total	Federal	Non-Federal	Total
	2007-2008	2005-2006	2003-2004	2001-2002	2001-2002	2001-2002	1999-2000	1999-2000	1999-2000
DNC	\$260.11	\$130.82	\$404.35	\$67.50	\$94.56	\$162.06	\$124.00	\$136.56	\$260.56
DSCC	\$162.79	\$121.38	\$88.66	\$48.39	\$95.05	\$143.44	\$40.49	\$63.72	\$104.21
DCCC	\$176.21	\$139.89	\$93.24	\$46.44	\$56.45	\$102.89	\$48.39	\$56.70	\$105.09
Total	\$599.11	\$392.09	\$586.25			\$408.39			\$469.86
RNC	\$427.56	\$243.01	\$392.41	\$170.10	\$113.93	\$277.85	\$212.80	\$166.21	\$379.01
NRSC	\$94.42	\$88.81	\$78.98	\$59.16	\$66.43	\$124.57	\$51.47	\$44.65	\$96.12
NRCC	\$118.32	\$176.3	\$185.72	\$123.62	\$69.68	\$179.62	\$97.31	\$47.29	\$144.60
Total	\$640.30	\$508.12	\$657.11			\$582.04			\$619.73

⁴²³ *Party Financial Activity Summarize for the 2004 Election Cycle*, comunicato della Fec del 14 marzo 2005; *Party Financial Activity Summarize for the 2008 Election Cycle: Party Supports for Candidates Increases*, comunicato della Fec del 5 agosto 2009. Nel ciclo 2009-2009 i dati per i comitati democratici sono : DNC \$224,837,447, DSCC \$129,543,440, DCCC \$163,896,040; per i comitati repubblicani, RNC \$196,336,709, RNSC \$114,621,931, NRCC \$133,779,108.

Ma il *soft money* non è del tutto scomparso dalla scena. I giudici supremi Stevens e O’Connors aveva chiuso la loro opinione di maggioranza, che aveva confermato tutti i capisaldi della riforma del 2002, affermando: «We are under no illusion that BCRA will be the last congressional statement on the matter. Money, like water, will always find an outlet». Vietato dalla legge ai partiti nazionali, è riemerso sotto forma di donazioni ad associazioni esterne, a gruppi terzi e indipendenti, impegnati in attività politico-elettorali per eleggere o sconfiggere un candidato o, comunque, per influenzare il voto. Si tratta delle cosiddette organizzazioni 527 (*tax-exempt organizations*), così chiamate dalla sezione del codice delle entrate che ne costituisce la base giuridica: in generale riferiscono infatti all’Internal Revenue Service, non alla FEC (tranne che per le attività che svolgono come PAC), il nuovo canale del *soft money*. Sono chiamate anche *advocacy groups*, dai critici «partiti ombra» che svolgono campagne elettorali parallele ancorché ufficialmente non coordinate con i comitati dei candidati. A differenza dei comitati politici registrati con la Fec, esse non incontrano limiti nella raccolta di finanziamenti per campagne di mobilitazione degli elettori e propaganda indiretta sui candidati: possono accettare contributi di qualunque ammontare da qualunque fonte. I fiancheggiatori democratici sono stati i primi a prendere l’iniziativa dando vita a diverse organizzazioni per sconfiggere George W. Bush e sostenere l’elezione di John Kerry: si tratta, tra le altre, di America Coming Together, Media Fund, Moveon.org Voter Fund (note anche per aver ricevuto sostanziosissimi contributi dal finanziere George Soros). Ci si è domandati se l’attività di questi gruppi costituisca un aggiramento del BCRA, un nuovo *loophole*. Della questione è stata investita la Federal Election Commission, che predispose nel marzo 2004 uno schema di regolamento sullo «status di comitato politico» («Political Committee Status»), diretto ad applicare alle organizzazioni 527 alcuni requisiti della legge sulle campagne elettorali. La Commissione decise poi di rinviare di alcuni mesi l’adozione finale del regolamento (al novembre 2004), in pratica rinunciando ad intervenire con effetto dal ciclo elettorale corrente.

Le organizzazioni 527 sono rimaste al centro del dibattito durante tutta la campagna presidenziale. Anche i repubblicani, dopo aver tentato inutilmente di fermare i gruppi democratici per vie legali, hanno formato le loro organizzazioni, molto efficaci negli ultimi mesi. Grosse polemiche sulle 527 sono scoppiate nel mese di agosto 2004 a seguito delle campagne pubblicitarie negative contro John Kerry lanciate da un gruppo chiamato Swift Boat Veterans for Truth. Kerry denunciò gli spot perché sarebbero stati illegalmente coordinati con la campagna Bush; il presidente denunciò pubblicamente tutte le 527 e le loro attività. I riformatori del 2002, insoddisfatti dell'azione della Federal Election Commission, presentarono ricorso davanti a un giudice federale di Washington D.C. contro la FEC, accusata di «consentire una massiccia evasione, aggiramento, sovversione e violazione» della BCRA. Presentarono anche un progetto di legge in Congresso per emendare il FECA allo scopo di «chiarificare quando le organizzazioni descritte nella sezione 527 dell'Internal Revenue Code devono registrarsi come comitati politici», progetto di cui si fece poi nulla.

4. Dalla sentenza McConnell alle sentenze della Corte Roberts

Sul sindacato giurisdizionale di costituzionalità, il BCRA prevedeva all'articolo 403 una speciale procedura di *judicial review*: essa consentiva un giudizio accelerato, anche su ricorso e con l'intervento di membri del Congresso, prima di fronte

a un collegio di tre giudici, poi direttamente alla Corte Suprema⁴²⁴. L'ipotesi di una dichiarazione di incostituzionalità non era esclusa dalla legge stessa, là dove nella citata sezione sulla *electioneering communication*, definita con il riferimento a un «candidato chiaramente identificato», si prevedeva una formula alternativa-sostitutiva nel caso in cui quella definizione venisse dichiarata incostituzionale («any broadcast, cable, or satellite communication which promotes or supports a candidate for that office, or attacks or opposes a candidate for that office (regardless of whether the communication expressly advocates a vote for or against a candidate) and which also is suggestive of no plausible meaning other than an exhortation to vote for or against a specific candidate»). Infine, la sezione 401 prevedeva la formula cosiddetta della «separabilità» (*severably*) in caso di dichiarazione di incostituzionalità della legge limitatamente ad alcune sue parti, permettendo comunque alle restanti parti di rimanere in vigore.

Il *judicial review* è stato attivato e si svolto nei tempi e modi seguenti. Lo stesso giorno in cui il presidente firmava la legge (27 marzo 2002), due ricorsi venivano

⁴²⁴ «SEC. 403. JUDICIAL REVIEW.

(a) SPECIAL RULES FOR ACTIONS BROUGHT ON CONSTITUTIONAL GROUNDS.—If any action is brought for declaratory or injunctive relief to challenge the constitutionality of any provision of this Act or any amendment made by this Act, the following rules shall apply:

(1) The action shall be filed in the United States District Court for the District of Columbia and shall be heard by a 3-judge court convened pursuant to section 2284 of title 28, United States Code.

(2) A copy of the complaint shall be delivered promptly to the Clerk of the House of Representatives and the Secretary of the Senate.

(3) A final decision in the action shall be reviewable only by appeal directly to the Supreme Court of the United States. Such appeal shall be taken by the filing of a notice of appeal within 10 days, and the filing of a jurisdictional statement within 30 days, of the entry of the final decision.

(4) It shall be the duty of the United States District Court for the District of Columbia and the Supreme Court of the United States to advance on the docket and to expedite to the greatest possible extent the disposition of the action and appeal.

(b) INTERVENTION BY MEMBERS OF CONGRESS.—In any action in which the constitutionality of any provision of this Act or any amendment made by this Act is raised (including but not limited to an action described in subsection (a)), any member of the House of Representatives (including a Delegate or Resident Commissioner to the Congress) or Senate shall have the right to intervene either in support of or opposition to the position of a party to the case regarding the constitutionality of the provision or amendment. To avoid duplication of efforts and reduce the burdens placed on the parties to the action, the court in any such action may make such orders as it considers necessary, including orders to require intervenors taking similar positions to file joint papers or to be represented by a single attorney at oral argument.

(c) CHALLENGE BY MEMBERS OF CONGRESS.—Any Member of Congress may bring an action, subject to the special rules described in subsection (a), for declaratory or injunctive relief to challenge the constitutionality of any provision of this Act or any amendment made by this Act.

(d) APPLICABILITY.— (1) INITIAL CLAIMS.—With respect to any action initially filed on or before December 31, 2006, the provisions of subsection (a) shall apply with respect to each action described in such section.

(2) SUBSEQUENT ACTIONS.—With respect to any action initially filed after December 31, 2006, the provisions of subsection (a) shall not apply to any action described in such section unless the person filing such action elects such provisions to apply to the action.»

immediatamente presentati per ottenere un giudizio di costituzionalità. La prima azione è promossa dal senatore repubblicano Mitch McConnell, il principale oppositore della riforma. In totale, gli attori ricorrenti saranno ottantaquattro e i ricorsi riuniti in undici casi. Il 4 e 5 dicembre 2002 si tiene l'udienza di fronte alla speciale corte distrettuale composta di tre giudici. Il 2 maggio 2003 la corte distrettuale si pronuncia con una decisione racchiusa in tre distinte opinioni (una per giudice) e in un'opinione *per curiam* (più di 16 mila pagine in tutto), che la stessa corte tuttavia sospende il 19 maggio seguente: la legge rimane in vigore così com'è, nonostante diverse norme fondamentali fossero state ritenute incostituzionali (incostituzionale risulterebbe la norma sul *soft money* che vieta ai comitati nazionali dei partiti di raccogliere grossi contributi illimitati (non quella che lo vieta a cariche e candidati federali, ma queste somme non potranno essere spese per attività di comunicazione elettorale; incostituzionale sarebbe la norma che regolamenta gli spot elettorali nel periodo che precede le elezioni). Immediatamente dopo la sentenza del 2 maggio era stato presentato appello alla Corte Suprema (la Corte Suprema, per legge, deve giudicare gli appelli ad essa presentati). La Corte, riuniti gli undici casi in *McConnell v. Federal Election Commission*, fissa una udienza straordinaria da tenersi l'8 settembre 2003, un mese prima dell'inizio della sessione annuale 2003-2004, con una durata di quattro ore, e annuncia la sua decisione il 10 dicembre 2003.

La sentenza *McConnell v. FEC*, in 298 pagine, si compone dell'opinione dei giudici Stevens e O'Connor sulle disposizioni principali del BCRA, contenute nei titoli I e II, condivisa anche dai giudici Souter, Ginsburg e Breyer; dell'opinione del Chief Justice Rehnquist su svariate disposizioni dei titoli III e IV, condivisa in tutto dai giudici O'Connor, Scalia, Kennedy, Souter e, tranne che su un punto, dai giudici Stevens, Ginsburg, Breyer, nonché più parzialmente dal giudice Thomas; dell'opinione del giudice Breyer sul titolo V, con la stessa maggioranza della prima opinione. Seguono l'opinione dissenziente e concorrente, a seconda degli articoli considerati, del giudice Scalia; l'opinione dissenziente e concorrente del giudice Thomas; l'opinione dissenziente e concorrente del giudice Kennedy; l'opinione dissenziente del Chief Justice Rehnquist; l'opinione dissenziente del giudice Stevens (alcune di queste

opinioni sono firmate anche da altri giudici supremi: in tutto otto opinioni separate). Per semplificare, rispetto alle due parti più importanti della legge, i giudici si sono divisi così: in maggioranza O'Connor, Stevens, Breyer, Ginsburg, Souter; in dissenso, Rehnquist, Kennedy, Scalia, Thomas.

Il BCRA superava dunque il vaglio di costituzionalità. La disciplina delle campagne elettorali restava quella in vigore da un anno, un sistema di finanziamento esclusivamente *hard money*. Tutte confermate le norme fondamentali, e complementari, sul *soft money* – la norma base relativa ai partiti nazionali e i divieti susseguenti (interpretati come «*valid anticircumvention measures*») – e sulla comunicazione elettorale radiotelevisiva. Riguardo alle prime, la Corte ha seguito la sentenza Buckley del 1976, in quanto limiti ai contributi, e non alle spese, giustificati dall'interesse a prevenire influenze indebite, reali o apparenti, da parte di interessi particolari: il mezzo migliore è «rimuovere la tentazione». Sulle seconde, accogliendo la nuova categoria di «electioneering communication», la Corte ha superato *Buckley*, da cui derivò la distinzione fra pubblicità «express advocacy», regolamentata, e pubblicità «issue advocacy», non regolamentata.

Fra le norme dichiarate costituzionalmente legittime, quelle più importanti sono dunque: il divieto dei contributi *soft money* per i partiti nazionali; i limiti sui contributi *soft money* per i partiti statali e locali; il divieto per i partiti nazionali, statali e locali di sollecitare o versare contributi ad organizzazioni non-profit (sono conosciute come organizzazioni 501 e 527, dal numero delle sezioni del codice delle leggi fiscali); il divieto dei contributi *soft money* per le cariche e i candidati federali; il divieto per le cariche e i candidati statali e locali di raccogliere e spendere contributi *soft money* in comunicazioni pubblicitarie a favore o contro candidati federali; le disposizioni sulla comunicazione elettorale riferita a un candidato chiaramente identificato nel periodo pre-elettorale (30 giorno per le primarie, 60 giorni per l'elezione generale), con gli obblighi di pubblicità dei nomi di coloro che hanno contribuito per importi superiori a \$10,000 e i divieti sull'uso dei fondi iscritti in bilancio di imprese e sindacati. Sull'*electioneering communication*, respingendo la tesi secondo cui quella fra l'«express advocacy» (contenente «parole magiche» come «vote for» o «vote against»)

e la «issue advocacy» sarebbe una distinzione costituzionalmente obbligata (il principio della *express advocacy* era stata stabilito dalla sentenza *Buckley*, secondo la formula «a communication that expressly advocates the election or defeat of a clearly identified candidate»), la Corte affermò: «both the concept of express advocacy and the class of magic words were born of an effort to avoid constitutional problems of vagueness and overbreadth in the statute before the *Buckley* Court»; fino a dire: «issue ads broadcast during the 30- and 60-day periods preceding federal primary and general elections are the functional equivalent of express advocacy»; e aggiungendo: «justifications for regulating express advocacy apply equally to those ads if they have an electioneering purpose, which the vast majority do».

Le eccezioni che si diceva sono: l'articolo 315(d)(4) e l'articolo 324 nel testo consolidato del FECA. Il primo riguardava la scelta tra spese coordinate e indipendenti: i partiti erano obbligati a scegliere, dopo aver formalmente investito della nomination il loro candidato, fra spendere coordinandosi con il comitato elettorale del candidato nominato oppure spendere in modo indipendente a sostegno della sua elezione, le spese coordinate essendo limitate a un tetto determinato per legge, quelle indipendenti (con l'avvertenza «not authorized by any candidate or candidate's committee») sono senza limiti. La seconda vietava le donazioni elettorali alle persone non maggiorenni. Queste sono le uniche due disposizioni dichiarate appunto costituzionalmente illegittime.

Negli anni successivi alla sentenza *McConnell* la Corte Suprema è tornata più volte a pronunciarsi in materia di finanziamento delle campagne elettorali⁴²⁵. Un importante cambiamento era però intervenuto nella composizione della Corte. Va infatti ricordato che la Corte Suprema nel *term* 2005-06 aveva un nuovo presidente al posto di William Rehnquist, il Chief Justice John Roberts in carica dal 29 febbraio 2005, nonché un nuovo giudice associato, Samuel Alito, in carica dal 2 febbraio 2006. Alito ha preso il posto di Sandra O'Connor, uno dei cinque giudici della maggioranza in *McConnell v. FEC*. Quest'ultima nomina, fatta dal presidente Bush, ha sicuramente spostato gli equilibri all'interno della Corte Suprema su questo tema. L'altro giudice supremo

⁴²⁵ Per una sintesi della giurisprudenza della Corte Suprema a partire dal 1976 fino alla fine del primo decennio degli anni Duemila, v. L. Paige Whitaker, *The Constitutionality of Campaign Finance Regulation: Buckley v. Valeo and its Supreme Court Progeny*, CRS Report for Congress, 18 novembre 2008.

considerato uno *swing voter*, il giudice Kennedy, si è sempre collocato in questo ambito al fianco del blocco più conservatore.

Un primo caso deciso dalla Corte Suprema in materia di disciplina delle campagne elettorale concerneva una normativa statale: la legislazione in vigore in Vermont che pone limiti rigorosi sia ai contributi sia alle spese in campagna elettorale. Il Vermont è l'unico stato nel quale le spese dei candidati sono limitate per legge. Inoltre, è anche lo stato che prevede il tetto più basso ai contributi (per i candidati a cariche statali non più di duecento dollari in due anni): è quindi un caso a parte. La legge del Vermont risale al 1997 e i suoi promotori non hanno mai nascosto di aver voluto sfidare espressamente con tali norme la giurisprudenza della Corte Suprema e rivedere il precedente stabilito in *Buckley*, dell'equiparazione del denaro speso dai candidati alle elezioni alla libertà di espressione protetta dal primo emendamento della Costituzione (interpretazione che eliminò i tetti alle spese elettorali introdotti dalle leggi federali del 1971-74). I limiti sia ai contributi sia alle spese erano particolarmente severi. Ad esempio, si prevedeva che i candidati a governatore non possono spendere più di 300 mila dollari durante il ciclo elettorale biennale, compresa l'eventuale elezione primaria; i candidati a luogotenente governatore non più di 100 mila dollari; i candidati ad altre cariche statali non più di 45 mila dollari; sono limitate le spese anche per i candidati al parlamento statale. Questi limiti erano stati dichiarati incostituzionali da una corte federale distrettuale. Una sentenza del 2004 resa dalla Corte federale di appello per il 2° circuito ha concluso in modo sorprendente invece che *Buckley* non pone un divieto assoluto alla previsione di tetti alle spese, i quali possono invece essere giustificati sulla base di validi e preminenti interessi pubblici al di là quelli considerati a suo tempo dalla Corte Suprema. Dopo che la Corte di appello in composizione plenaria aveva deciso di non riesaminare il caso, è seguito il ricorso alla Corte Suprema. Si tratta rispettivamente del caso *Randall v. Sorrell*. La Corte Suprema rimise per così dire le cose a posto: dichiarata incostituzionale il 26 giugno 2006 (6 a 3) perché contraria al Primo emendamento la legge del Vermont che imponeva tetti di spesa nelle campagne per le elezioni statali. L'intento di questa legge era rimettere in discussione la giurisprudenza della Corte, che si fonda sulla distinzione fra limiti alle spese e limiti ai contributi

(limitare le spese equivale a limitare la libertà di espressione). Giurisprudenza riaffermata invece nell'opinione scritta dal giudice Breyer, non sussistendo «nessuna particolare motivazione» per abbandonare un precedente consolidato come quello Buckley di trent'anni fa. La pronuncia di incostituzionalità colpisce anche le norme che limitano i contributi, giudicate «troppo restrittive» (tetti troppo bassi, in questo caso, 200-400 dollari, possono «danneggiare il processo elettorale» e «ridurre l'accountability democratica»).

La Corte Suprema tornava a pronunciarsi sulla materia del finanziamento delle campagne elettorali il 25 giugno 2007 e, secondo i critici, riapriva una «scappatoia» nella disciplina riformata nel 2002. La pronuncia riguardava la disposizione sulla «electioneering communication». *Federal Election Commission v. Wisconsin Right To Life, Inc.*, tocca un articolo del Bipartisan Campaign Reform Act (§203 che vieta l'utilizzo da parte di società e imprese di denaro proveniente da fondi societari per qualsiasi comunicazione elettorale riferita a «candidati chiaramente identificati» nel periodo precedente le elezioni, trenta giorni prima delle elezioni primarie e sessanta giorni prima delle elezioni generali), già dichiarato costituzionalmente legittimo nella sentenza *McConnell v. Fec* del 2003. L'associazione non profit WRTL aveva proposto un ricorso di costituzionalità secondo la speciale procedura di *judicial review* prevista dal BCRA, sostenendo che quella disposizione era illegittima in quanto applicata a certe forme di comunicazione definite «*grassroots lobbying advertisements*», secondo la tesi dei ricorrenti non soggette agli stessi obblighi di legge. L'opinione del Chief Justice John Roberts ripropone la distinzione fra «*express advocacy*» e «*issue advocacy*», che la sentenza del 2003 definì forme di propaganda «funzionalmente identiche», e conclude che la norma, applicata al caso concreto deciso dalla Corte con voto 5 a 4, è incostituzionale (si trattava di spot su una questione legislativa che invitavano gli elettori a contattare un senatore, in corsa per la rielezione).

Un'altra pronuncia importante è stata la sentenza *Davis* del 26 giugno 2008. Venne dichiarato incostituzionale dalla Corte Suprema in *Davis v. Federal Election Commission* il cosiddetto *Millionaire's Amendment* della riforma dei finanziamenti elettorali del 2002. L'opinione del giudice Alito, insieme agli altri quattro giudici

conservatori, esprimeva la tradizionale diffidenza verso la regolamentazione delle campagne elettorali. Tutto ciò in nome dei diritti del Primo emendamento che risulterebbero violati da una norma che, mirando a «pareggiare le opportunità» di diversi candidati, andrebbe anche al di là dei fini legittimamente perseguibili dal legislatore in questa materia⁴²⁶.

Si arriva così alla ormai celeberrima sentenza *Citizens United v. Fec*, noto anche come il caso *Hillary: The Movie*. Il caso venne discusso eccezionalmente due volte, in due udienze a distanza di qualche mese, il 24 marzo e il 9 settembre 2009. Tutto era nato da un film-documentario di 90 minuti, considerato alla stregua di uno spot elettorale, contro l'allora senatrice Hillary Clinton, prodotto da una *non-profit corporation*, che avrebbe dovuto essere diffuso durante la campagna presidenziale del 2008 sulla tv via cavo in *video on demand*. Anziché decidere il caso «on narrow grounds», attraverso un'interpretazione adeguatrice della legge, la Corte ha affrontato di petto la questione di costituzionalità di una parte importante della legislazione sui finanziamenti elettorali (come scrisse Adam Liptak sul *New York Times*, «i giudici supremi hanno trasformato un film minore in un *blockbuster*»). Si tratta dei limiti alle spese elettorali delle corporation, che non possono fare uso dei fondi societari a fini di *express advocacy*, secondo una norma risalente al 1947, o di *electioneering communication*, come definita dalla riforma del 2002 (tuttavia, la legge consente la costituzione di fondi separati, cioè comitati d'azione politica). Nel dichiarare incostituzionali tali limiti (previsti anche per i sindacati, mentre non era in discussione il divieto di elargire contributi ai candidati), la Corte ha annullato due precedenti: *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* del 1990 e, parzialmente, *McConnell v. Fec* del 2003. Questo esito è stato possibile grazie ai cinque giudici conservatori, sulla base di quella interpretazione del Primo emendamento che considera i limiti alle spese elettorali una forma di limitazione della libertà di espressione. Secondo la Corte, opinione scritta dal

⁴²⁶ Si legge in un passaggio dell'opinione Alito: «The argument that a candidate's speech may be restricted in order to "level electoral opportunities" has ominous implications because it would permit Congress to arrogate the voters' authority to evaluate the strengths of candidates competing for office... Different candidates have different strengths. Some are wealthy; others have wealthy supporters who are willing to make large contributions. Some are celebrities; some have the benefit of a well-known family name. Leveling electoral opportunities means making and implementing judgments about which strengths should be permitted to contribute to the outcome of an election. The Constitution, however, confers upon voters, not Congress, the power to choose the Members of the House of Representatives».

giudice Kennedy, si parla di vera e propria «censura»: in breve, i diritti tutelati dal Primo emendamento si estendono alle corporation; ciò che non è vietato alle persone fisiche non può essere vietato alle persone giuridiche. Il novantenne giudice Stevens ribatteva in una lunghissima opinione dissenziente (la sua ultima prima di lasciare la Corte pochi mesi dopo)⁴²⁷. Si ricorda il durissimo commento di Obama, che parlò di un«colpo alla democrazia», di una sentenza «devastante per l'interesse pubblico», e chiese al Congresso una «risposta forte»⁴²⁸.

La polemica è continuata e Obama è tornato a criticare la Corte Suprema per la sentenza *Citizens United* nel discorso sullo stato dell'Unione del 27 gennaio 2010. Obama torna a criticare la Corte Suprema per la sentenza *Citizens United*: «With all due deference to separation of powers, last week the Supreme Court reversed a century of law that I believe will open the floodgates for special interests – including foreign corporations – to spend without limit in our elections. I don't think American elections should be bankrolled by America's most powerful interests, or worse, by foreign entities. They should be decided by the American people. And I'd urge Democrats and Republicans to pass a bill that helps to correct some of these problems». Le immagini tv coglievano la reazione indispettita di uno dei giudici supremi seduti nelle prime file, Samuel Alito, che sembra aver risposto al presidente, se si legge bene, il labiale, «simply not true». Vi è stata poi in effetti una contromossa legislativa alla sentenza *Citizens United*, con l'approvazione da parte della Camera dei rappresentanti il 24 giugno 2010 di un progetto chiamato *Disclose Act* (progetto Van Hollen). Il testo agisce dal lato della *disclosure* delle spese elettorali di corporation, organizzazioni sindacali, camere di commercio e altri gruppi di interesse, mentre le vieta del tutto a fornitori del governo e imprese controllate da capitali esteri. Al Senato però è rimasto bloccato.

⁴²⁷ Tra i commenti fortemente critici: Ronald Dworkin, *The Decision That Threatens Democracy*, in «The New York Review of Books», 13 maggio 2010; Samuel Issacharoff, *Il caso Citizens United v. Federal Election Commission: il finanziamento dei partiti nel diritto americano*, tradotto in «Quaderni costituzionali», n. 2/2010.

⁴²⁸ Per una prima applicazione di *Citizens United*, si veda la decisione del 26 marzo 2010 della corte d'appello di Washington DC nel caso *SpeechNow.org v. Fec*, dalla quale è poi emersa la problematica dei cosiddetti SuperPAC. La Corte Suprema ha riaffermato il precedente della sentenza *Citizens United*, in una succinta opinione *per curiam* del 25 giugno 2012, applicandolo a una legge del Montana in base alla quale «a corporation may not make... an expenditure in connection with a candidate or a political committee that supports or opposes a candidate or a political party» (*American Tradition Partnership v. Bullock*).

Nell'agosto 2012 Obama ha evocato la possibilità di un emendamento costituzionale per rovesciare la sentenza *Citizens United*⁴²⁹.

Infine, il 27 giugno 2011 è stata dichiarata in parte incostituzionale dalla Corte Suprema una legge dell'Arizona sul finanziamento pubblico delle campagne elettorali. Il *Citizens Clean Elections Act*, iniziativa popolare approvata nel 1998 che si applica alle elezioni statali, prevede l'assegnazione di una quota predeterminata ai candidati che scelgono di finanziarsi esclusivamente con contributi pubblici (nell'esempio citato dalla Corte, \$21.479), e l'assegnazione di una quota aggiuntiva, fino al triplo di quella iniziale, per «pareggiare» i soldi raccolti in più rispetto alla predetta cifra dai candidati finanziati con contributi privati (quasi dollaro per dollaro, ad esempio \$940 per \$1.000). Nel definirla una «sanzione» per i candidati non interessati al finanziamento pubblico, la sentenza ha considerato in contrasto con il Primo emendamento la disposizione sui matching funds, non giustificabile in base all'interesse dello Stato a garantire parità di condizioni fra tutti i concorrenti (5 a 4 in *Arizona Free Enterprise Club v. Bennett*: opinione di maggioranza del Chief Justice Roberts, insieme agli stessi giudici che risolsero il ben noto caso *Citizens United*, nonché il caso *Davis* del 2008, richiamato come precedente decisivo; opinione dissenziente del giudice Kagan)⁴³⁰.

5. *Il fundraising delle campagne presidenziali*

Nelle campagne elettorali per le presidenziali a partire da quelle del 2 novembre 2004 un problema della legislazione sulle campagne elettorali emerso in primo piano è quello del finanziamento pubblico.

Esistono tre finanziamenti pubblici per l'elezione presidenziale, che coprono le tre diverse fasi dell'elezione: il fondo per le primarie, il fondo per le convenzioni

⁴²⁹ «Over the longer term, I think we need to seriously consider mobilizing a constitutional amendment process to overturn *Citizens United* (assuming the Supreme Court doesn't revisit it). Even if the amendment process falls short, it can shine a spotlight of the super-PAC phenomenon and help apply pressure for change», citato dal sito <<http://www.politico.com/>>.

⁴³⁰ Sul finanziamento pubblico delle campagne elettorali statali, si veda il rapporto dell'United States Government Accountability Office, *Experiences of Two States That Offered Full Public Funding for Political Candidates*, maggio 2010.

nazionali dei partiti, il fondo per l'elezione generale di novembre. L'elezione 2004 ha evidenziato la crisi del sistema previsto dalla legge del 1974, su cui il BCRA non era intervenuto, nello specifico la crisi del finanziamento pubblico delle elezioni primarie. Ricordiamo come funziona quest'ultimo: i contributi privati dei candidati che aderiscono al fondo per le primarie – bisogna raccogliere 5 mila dollari in venti diversi stati – sono «pareggiati» (si chiamano appunto *matching funds*) con contributi federali, ciascun contributo fino a un massimo di 250 dollari (ad esempio: 50 dollari con 50 dollari, 250 con 250, 1000 con 250) e ciascun candidato fino a un massimo pari alla metà del tetto di spesa. In cambio i candidati ammessi al fondo accettano infatti di limitare le loro spese: il limite è fissato dalla Federal Election Commission in base all'indicizzazione del limite originariamente previsto dalla legge. Il sistema è finanziato dai contribuenti che, volontariamente, assegnano 3 dollari al «Presidential Election Campaign Fund», altrimenti destinati alle entrate generali (bisogna scegliere se barrare la casella corrispondente sulla dichiarazione dei redditi). Il sistema non attira più i candidati principali in corsa per la nomination, che preferiscono rinunciare ai soldi pubblici per essere liberi di spendere senza limitazioni (così nel 2004 sia Bush che Kerry). Il sistema, in altre parole, non è più in linea con i costi attuali di una campagna presidenziale, e con l'efficienza degli odierni metodi di raccolta fondi, e la sua irrilevanza, secondo i commentatori, è oramai dimostrata. I soldi pubblici sono un'inezia rispetto a quanto le reti di finanziamento dei candidati maggiori oggi possono mettere insieme: nel 2004 la FEC aveva fissato un limite di spesa pari a 37 milioni e la legge stabilisce che ogni candidato non può ricevere più della metà della somma che fa da tetto. Va inoltre tenuto conto che la corsa nelle primarie tende a risolversi in poche settimane (per il cosiddetto fenomeno del front-loading delle primarie: inoltre, negli stati che fanno tradizionalmente da battistrada, Iowa e New Hampshire, i limiti di spesa sono relativamente bassi) e diventa in realtà una campagna per l'elezione di novembre (il cosiddetto «interregno»). L'epico confronto Obama-Clinton, stato per stato fino alla fine, nelle primarie democratiche del 2008 è l'eccezione che conferma la regola (nel 2012 Romney era certo della nomination diventando il *presumptive nominee* ad aprile).

La scelta di Bush nel 2000, il primo candidato di uno dei due grandi partiti a farne a meno, ha fatto scuola. Essa fu condivisa anche dai democratici nel 2004. Per la prima fra i democratici, fu l'ex governatore del Vermont Howard Dean (che fino alla fine del 2003 era primo nella raccolta fondi fra i candidati presidenziali democratici, la cosiddetta *money primary* nell'anno che precede le elezioni, totalizzando \$41 milioni) a rinunciare al finanziamento pubblico delle primarie istituito dalla legge del 1974. Lo stesso poi fece il senatore del Massachusetts John Kerry, che emerse come il vincitore delle primarie già all'inizio di marzo 2004 (se non avesse rinunciato ai contributi pubblici per le elezioni primarie, sarebbe stato vincolato nella fase delle primarie a un tetto di spesa di \$37,3 milioni). George W. Bush, che era rimasto fuori dal fondo pubblico già quattro anni fa, nel solo 2002 aveva raccolto \$130 milioni. Fino ad allora, e fu così anche nel 2004, i candidati avevano sempre fatto ricorso al finanziamento pubblico per la fase successiva delle elezioni generali: \$74,6 milioni nel 2004, equivalente al limite di spesa (Kerry ricevette la somma dal tesoro a fine luglio, Bush a fine agosto: dopo la nomination i candidati non possono più raccogliere e spendere contributi privati, tranne che per un fondo destinato alle spese legali e contabili, cosiddetto *compliance fund*).

Oggi appare impensabile un ritorno al sistema pubblico nelle future elezioni. Per questo si era iniziato a parlare di una riforma e l'iniziativa era stata presa nuovamente dai senatori McCain e Feingold (un progetto di riforma del finanziamento pubblico delle campagne presidenziali era proposto dalla Federal Election Commission, tra le raccomandazioni legislative presentate al Congresso il 28 marzo 2005)⁴³¹.

La tabella seguente mostra i dati del finanziamento pubblico dal 1976 al 2008 (con il numero dei soggetti beneficiari)⁴³².

⁴³¹ Nel gennaio 2011 la nuova maggioranza repubblicana della Camera ha invece approvato un progetto di legge per l'abolizione del finanziamento pubblico delle campagne presidenziali. Nel giugno 2012 sono stati votati sia alla Camera sia al Senato progetti per abolire il finanziamento pubblico delle convenzioni nazionali dei partiti.

⁴³² Nel 2012 soltanto tre candidati hanno beneficiato dei fondi pubblici: Buddy Roemer, Jill Stein, Gary Johnson; v. il comunicato della Fec del 9 gennaio 2013, <http://www.fec.gov/press/press2013/20130109_johnson-matchingfund.shtml>.

Public Funds in Presidential Campaigns

	Primary Matching Funds	Convention	General
1976	\$24,789,566 15	\$4,149,630 2	\$43,640,000 2
1980	\$31,343,128 10	\$8,832,000 2	\$63,122,304 3
1984	\$36,519,405 11	\$16,160,000 2	\$80,800,000 2
1988	\$67,547,821 15	\$18,440,000 2	\$92,200,000 2
1992	\$42,862,123 12	\$22,096,000 2	\$110,480,000 2
1996	\$58,538,356 11	\$24,728,000 2	\$152,695,400 3
2000	\$62,261,374 10	\$29,546,690 3	\$147,733,452 3
2004	\$28,375,506 8	\$29,848,000 2	\$149,240,000 2
2008	\$21,728,501 8	\$29,859,896 2	\$84,103,800 1

Un altro problema del sistema di finanziamento pubblico è stata l'incapienza temporanea del fondo per i *matching funds* assegnati nelle primarie (il contributo volontario è rimasto fermo a 3 dollari e i fondi derivanti dalla scelta volontaria nella dichiarazione dei redditi, assegnati sulla base dei fondi effettivamente disponibili, non delle stime attese, vengono accantonati innanzitutto per l'elezione generale e per le convenzioni, prima di essere messi a disposizione per le primarie): questo problema è stato alleviato proprio dal fatto che sempre più candidati hanno cominciato a rinunciare a tali somme, per esempio gli aventi diritto ai fondi pubblici furono otto, ma i tre principali candidati decisero di non partecipare al fondo pubblico (l'unico ritardo nei pagamenti si verificò a febbraio: i candidati ricevettero una cifra inferiore alla metà di quella certificata, ma in due mesi i pagamenti furono di nuovo in pari).

Fuori dal sistema di finanziamento pubblico, durante il periodo delle primarie (fino alle convenzioni nazionali in estate) i candidati dei due partiti nel 2004 hanno raccolto, il repubblicano Bush 260 milioni di dollari, un primato per le campagne presidenziali, il democratico 217 milioni (è interessante rilevare che fino a marzo dello stesso anno, quando Kerry aveva in pratica chiuso la partita con i rivali democratici, era arrivato a raccogliere poco più di 40 milioni di dollari: il successo clamoroso nel *fundraising* di Kerry era dunque maturato negli ultimi cinque mesi prima della convention da «presunto sfidante» di Bush)⁴³³. Questi numeri sono sensazionali (secondo Anthony Corrado, uno dei massimi esperti della materia, «un'esplosione di partecipazione civica nel *fundraising*»). Naturalmente, i grandi numeri sono stati, anche e soprattutto, l'effetto dei nuovi tetti ai contributi individuali. L'eliminazione del soft money accompagnata contemporaneamente dall'innalzamento dei tetti all'hard money ha rappresentato senza dubbio il compromesso di fondo del BCRA, la contropartita. Prima, ad esempio, si poteva donare al singolo candidato un contributo massimo di 1000 dollari; il BCRA lo ha raddoppiato a duemila dollari.

La tabella mostra i tetti ai contributi aggiornati al ciclo elettorale 2011-2012 (i contributi indicati con un asterisco sono rivalutati ogni due anni)⁴³⁴.

⁴³³ 2004 *Presidential Campaign Finance Activity Summerized*, comunicato della Fec del 3 febbraio 2005, <<http://www.fec.gov/press/press2005/20050203pressum/20050203pressum.html>>.

⁴³⁴ Si veda la pagina nel sito della Fec sui limiti ai contributi, <http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfec.shtml#Contribution_Limits>.

Contribution Limits for 2011-2012

	To each candidate or candidate committee per election	To national party committee per calendar year	To state, district & local party committee per calendar year	To any other political committee per calendar year ¹	Special Limits
Individual may give	\$2,500*	\$30,800*	\$10,000 (combined limit)	\$5,000	\$117,000* overall biennial limit: <ul style="list-style-type: none"> • \$46,200* to all candidates • \$70,800* to all PACs and parties²
National Party Committee may give	\$5,000	No limit	No limit	\$5,000	\$43,100* to Senate candidate per campaign ³
State, District & Local Party Committee may give	\$5,000 (combined limit)	No limit	No limit	\$5,000 (combined limit)	No limit
PAC (multicandidate)⁴ may give	\$5,000	\$15,000	\$5,000 (combined limit)	\$5,000	No limit
PAC (not multicandidate) may give	\$2,500*	\$30,800*	\$10,000 (combined limit)	\$5,000	No limit
Authorized Campaign Committee may give	\$2,000 ⁵	No limit	No limit	\$5,000	No limit

Il finanziamento pubblico è stato utilizzato dai partiti democratico e repubblicano per le loro convenzioni nazionali (il tesoro ha versato a ciascun partito 15 milioni di dollari) e dai due candidati nominati per l'elezione di novembre (75 milioni a Kerry e 75 milioni a Bush). Il contributo pubblico per la campagna generale serve a coprire tutte le spese (tranne quelle legali e contabili): i candidati non possono più raccogliere e spendere contributi privati dopo aver ricevuto la somma dal tesoro all'indomani dell'accettazione della nomination (l'atto conclusivo della convenzione). La data delle convenzioni, dal 26 al 29 luglio quella democratica, dal 29 agosto al 2 settembre quella repubblicana, aveva portato i democratici a prendere in considerazione una mossa senza precedenti: ritardare di un mese l'accettazione formale della

nomination per non intaccare il fondo pubblico. Questo piano è stato abbandonato da Kerry dopo le molte reazioni negative.

La campagna presidenziale del 2008 aveva stabilito un record nella raccolta fondi già alla fine del primo trimestre dell'anno pre-elettorale: la cifra totale di 157 milioni di dollari, di tutti candidati in campo sia democratico sia repubblicano, era cinque volte di più che quattro anni fa. I rapporti trimestrali trasmessi alla FEC, cui sono tenuti i candidati nell'anno che precede le elezioni, scandiscono il corso di una campagna presidenziale e consentono di fare il punto della situazione. Nel 2007, ad esempio, il *fundraising* di tutti i candidati democratici sopravanzava nettamente quello dei repubblicani. Il senatore Obama emerse come un formidabile *fundraiser*, capace di tenere testa alla presunta *front-runner* nella corsa democratica Hillary Clinton. In breve, facendo la somma dei contributi raccolti nel 2007 (tutte le cifre seguenti in milioni): fra i democratici, Clinton \$118,3, Obama \$103,8, Edwards \$44,2; fra i repubblicani Romney \$90 (questi attingendo da grosse somme del proprio portafoglio), Giuliani \$61,6, McCain \$42. Di questi candidati, soltanto uno (Edwards) aveva accettato il finanziamento pubblico delle primarie, riconosciuto ad altri cinque candidati minori e allo stesso McCain, la cui campagna aveva attraversato una fase acuta di crisi finanziaria, il quale però aveva poi deciso di ritirare la domanda. Nei primi mesi del 2008 Obama raccoglieva molto di più della Clinton e alla fine della sfida Obama-Clinton, di questa sfida rimaneva certo impressi i 495 milioni di dollari raccolti dalle due campagne (alla fine di maggio, 287 milioni da Obama, che dichiarava di aver ricevuto contributi da più di un milione e mezzo di persone, 208 milioni dalla Clinton, che aveva fatto ricorso anche a prestiti personali e risultava fortemente indebitata (a confronto dei quali scomparivano le cifre della campagna McCain, il rivale repubblicano).

Alla fine di luglio 2008 Obama era arrivato alla cifra impressionante di \$390 milioni ed era entrato nella nuova era digitale del *fundraising* elettorale (dopo le elezioni di novembre la campagna Obama, i cui numeri complessivi erano quasi raddoppiati rispetto a quella cifra, dichiarerà di aver ricevuto 500 milioni di dollari in donazioni *online*). Da qui il significato strategico della scelta del candidato democratico, annunciata il 19 giugno 2008, di rinunciare per la prima volta al finanziamento pubblico

per l'elezione generale (la fase che va dalla convenzione di investitura all'*Election Day*), cioè a un assegno di 84 milioni di dollari. Un «sistema fallito», così l'ha definito Obama, il quale puntava a raccogliere con le proprie forze più del triplo, senza assoggettarsi quindi a limiti di spesa, per questa scelta accusato di voltafaccia da McCain (che chiese invece i soldi pubblici. Sin dall'inizio della campagna nel 2007 Obama aveva raccolto contributi destinati non solo alle primarie, ma anche all'elezione generale. La FEC chiarì a suo tempo, in un parere richiesto proprio da lui, che ciò non pregiudicava la possibilità di optare successivamente per i fondi federali, previa restituzione dei contributi privati. Nello stesso tempo si era impegnato a cercare un accordo con il candidato repubblicano – «If I am the Democratic nominee, I will aggressively pursue an agreement with the Republican nominee to preserve a publicly financed general election» –, sistema di finanziamento pubblico utilizzato nelle ultime otto elezioni presidenziali⁴³⁵.

Obama stabilì un nuovo record nel settembre 2008 con 150 milioni di dollari raccolti in un solo mese: il suo dato finale totale sarà di \$745,7 milioni (McCain aveva raccolto \$184,2 milioni di dollari e aveva poi ricevuto il finanziamento pubblico di \$84,1 milioni, oltre a raccogliere \$46,4 milioni per spese legali e contabili)⁴³⁶. Secondo uno studio del Campaign Finance Institute, l'incidenza in termini percentuali dei «piccoli donatori» risulta molto inferiore rispetto ai dati circolati durante la campagna presidenziale. Se è vero che quasi la metà dei finanziamenti raccolti da Obama sono la somma di tante «piccole donazioni» non superiori a 200 dollari, aggregando i dati si rivela però una realtà diversa: i singoli donatori che non hanno superato in totale la soglia dei 200 dollari costituiscono solo il 24% sul totale dei finanziamenti (sopra 200 scatta l'obbligo di comunicazione alla Fec dei loro nomi: in altre parole, molti donatori hanno superato tale soglia versando piccole somme «a ripetizione»); coloro che hanno versato da 201 a 999 dollari sono il 28%; i «grandi donatori» da 1000 dollari in su sono il 48%. I numeri in termini assoluti restano comunque impressionanti: lo studio,

⁴³⁵ Michael J. Malbin, *Small Donors, Large Donors and the Internet: The Case for Public Financing after Obama*, The Campaign Finance Institute, aprile 2009.

⁴³⁶ Alicia Kolar Prevost e James A. Thurber, Una campagna perfetta: messaggio, denaro, organizzazione, in Erik Jones e Salvatore Vassallo (a cura di), *L'America di Obama*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 119-136.

partendo dal dato fornito dalla campagna Obama di più di tre milioni di donatori e sottraendo a questo il numero ricavato dal database pubblico, calcola in circa due milioni e mezzo gli *small donors* effettivamente tali, con una media di 62 dollari ciascuno⁴³⁷. Secondo la Federal Election Commission, l'attività finanziaria dei candidati presidenziali e dei comitati nazionali dei partiti è aumentato dell'80% nel 2008, per quanto riguarda il dato delle entrate, rispetto a quattro anni prima, per un totale che supera \$1,8 miliardi⁴³⁸.

Nell'ultima campagna presidenziale, partita piuttosto lentamente sul fronte repubblicano, il predominio della raccolta fondi di Obama, attraverso due distinti comitati elettorali (*Obama for America*, il comitato per la rielezione, e *Obama Victory Fund*, un *joint fundraising committee* che raccoglieva fondi sia per Obama sia per il Democratic National Committee), è stato subito evidente. Accanto ai comitati tradizionali, la campagna presidenziale del 2012 è stata contraddistinta dalla presenza dei cosiddetti *superPAC*, che possono raccogliere qualsiasi somma da privati, imprese, organizzazioni sindacali, che hanno fatto da fiancheggiatori alle campagne di ciascun candidato⁴³⁹. Anche la campagna Obama ha deciso di sostenere apertamente la raccolta fondi di un comitato «indipendente» per la rielezione del presidente e ha così preso atto di questa nuova realtà nata a seguito della sentenza *Citizens United*, che ha fortemente influenzato l'andamento delle primarie repubblicane per mezzo di contributi multimilionari di pochi grandi donatori⁴⁴⁰.

Il dato finale dei soldi raccolti da Obama per le elezioni del 2012 è stato \$738,503,770.41; il suo avversario Mitt Romney si è fermato a \$483,452,331.94.

⁴³⁷ <http://www.cfinst.org/Press/PReleases/08-11-24/Realty_Check_-_Obama_Small_Donors.aspx>.

⁴³⁸ 2008 Presidential Campaign Finance Activity Summerized: Receipts Nearly Double 2004 Total, comunicato della Fec dell'8 giugno 2009, <<http://www.fec.gov/press/press2009/20090608PresStat.shtml>>.

⁴³⁹ Sito del Center for Responsive Politics, <<http://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php>>. Si veda R. Sam Garrett, "Super PACs" in Federal Elections: Overview and Issues for Congress, Congressional Research Service, 2 dicembre 2011; Kevin J. Coleman, R. Sam Garrett, Thomas H. Neale, *Contemporary Developments in Presidential Elections*, Congressional Research Service, 18 ottobre 2012.

⁴⁴⁰ V. il comunicato *We Will Not Play by Two Sets of Rules*, <<http://www.barackobama.com/news/entry/we-will-not-play-by-two-sets-of-rules/>>).

Presidential Campaign Receipts

(in millions of dollars)

	2008	2004	2000
Primary Campaigns			
McCain	\$219.6		\$95.5
All Others	\$580.7		\$48.1
			\$208.0
General Election Campaigns			
Major Party Grant**	\$84.1	\$149.2	\$135.2
McCain Legal/Accounting	\$46.4	\$12.2	\$9.0
** Only McCain accepted the Grant		\$8.9	\$11.5
			\$12.6
Obama (Primary and General)	\$745.7		
Conventions			
Major Party Grants	\$33.6	\$29.8	\$27.0
Denver Host (Dem)	\$61.9	\$56.8	\$29.3
Minneapolis Host (Rep)	\$62.4	\$85.7	\$70.8
			\$2.5
Total	\$1,834.4	\$1,016.5	\$649.5
Independent Expenditures For	\$68.1		\$12.7
Independent Expenditures Against	\$100.7		\$2.0
Communication Costs For	\$16.0		\$10.9
Communication Costs Against	\$2.1		\$0.6
Electioneering Communications	\$27.8	\$40.8	

BIBLIOGRAFIA

Voci enciclopediche e commentari

- Sergio Alagna, *Partiti politici (finanziamento dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, app. V, Torino, Utet, 1985, pp. 747-757
- Nicole Atwill, *Campaign Finance: France*, The Law Library of Congress, Washington, DC, 2009
- Sergio Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, Utet, 1995, PP. 705-720
- Sergio Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, vol. V, Torino, Utet, 2000, pp. 398-409
- Sergio Bartole e Roberto Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da Vezio Crisafulli e Livio Paladin, Padova, Cedam, 2008, pp. 496-512
- Roberto Borrello, *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, Treccani, 2004, pp. 1-23
- Roberto Borrello, *Partiti politici*, in *Il Diritto*, X, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, pp. 705-720
- Gianfranco Pasquino, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione (Rapporti politici. Tomo I. Art. 48-52)*, fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Bologna/Roma, Zanichelli/Soc. Ed. del Foro Italiano, 1992, pp. 2-48
- Paolo Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 67-127
- Claudio Rossano, *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, Roma, Treccani, 2002, pp. 1-10
- Giuseppe Spagnolo, *Partiti politici (finanziamenti illeciti)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, Utet, 1995, pp. 250-257

Monografie e articoli

- A.A.V.V., *Il finanziamento dei partiti politici esperienze a confronto: Italia, Gran Bretagna, Spagna*, in «Regione e governo locale», n. 7, 1995, pp. 1219-1265
- A.A.V.V., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene editore, 2009
- Mauro Agostini, *Il tesoriere*, Reggio Emilia, Aliberti, 2009
- Maria Romana Allegri, *Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Rivista n. 3/2012, 18 settembre 2012
- Giuliano Amato, *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 «Rassegna parlamentare», n. 4, 2012, pp. 751-793
- Francisco Balaguer Callejón, *Il finanziamento dei partiti politici in Spagna*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 141-163
- Augusto Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2006, pp. 323-326
- Augusto Barbera, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 231-252
- Augusto Barbera e Carlo Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 306-312
- Luciano Bardi (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, Il Mulino, 2006
- Alessandro Bianco, *Il finanziamento della politica in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001
- Roberto Bin, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 253-265
- Roberto Bin, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in «Forum dei Quaderni costituzionali»
- Francesca Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, Giuffrè, 2012
- Francesca Biondi, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2012
- Francesca Biondi, *Corte europea e finanziamento pubblico dei partiti politici: quando la soglia di accesso al contributo statale lede la parità di chances. Breve nota alla decisione del 10 maggio 2012, Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turquie*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Rivista n. 4/2012, 20 novembre 2012
- Paolo Borioni, *Risorse per la politica*, Roma, Carocci, 2005
- Roberto Borrello, *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: à la recherche de la vertu perdue*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 239-261
- Roberto Borrello, *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 12, 2008, pp. 1287-1295
- Paolo Bracalini, *Partiti S.p.A.*, Milano, Ponte alle Grazie/Salani Editore, 2012
- Mauro Calise, *Che ne sarà dei partiti*, in «Il Mulino», n. 3, 2012, pp. 413-421
- Giulia Caravale, *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 263-286
- Beniamino Caravita di Toritto, *Progetti e vie d'uscita*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, pp. 207-229
- Antonella Carenzi (a cura di), *All'ultimo centesimo*, Milano, L'Ornitorinco Edizioni, 2012
- Corrado Caruso, *Il caso Citizens United v. Federal Election Commission: money must talk*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2010, pp. 389-392

- Stefano Ceccanti, *Alcuni dati sul caso spagnolo*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, pp. 287-292
- Stefano Ceccanti, *Meno partiti, più democratici*, in «Percorsi costituzionali», n. 1, 2009, pp. 51-58
- Ginevra Cerrina Feroni, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 2007, pp. 253-274
- Enzo Cheli, *Una legge-quadro per i partiti*, in «Il Mulino», n. 6, 2011, pp. 932-938
- Carlo Chimenti, *I partiti politici*, in Giuliano Amato e Augusto Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 285-295, e 1997, vol. II, pp. 51-66
- Luigi Ciaurro, *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in «Nuovi studi politici», n. 2, 1995, pp. 75-144
- Francesco Clementi, *Finanziamento alla politica: è l'ora di una legge moderna*, in «Il Sole 24 Ore», 7 marzo 2012
- Luigi Corbella, *Finanziamento volontario ai partiti politici*, in «Terzo Settore», n. 1, 2009, pp. 22-25
- Anthony Corrado, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter, *The New Campaign Finance Sourcebook*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2005
- Giacomo Costa, *Partiti politici: una via per la credibilità*, in «Aggiornamenti sociali», n. 6, 2012, pp. 461-468
- Roberto D'Alimonte, *Non solo riforma elettorale*, in «Il Sole24Ore», 19 febbraio 2012
- Donatella Della Porta, *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2009
- Antonio Del Pennino e Luigi Compagna, *Il principe indisciplinato: l'Italia dei partiti*, con prefazione di Augusto Barbera, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005
- Andrea De Petris, *Il finanziamento della politica in Germania*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 313-354
- Andrea De Petris, *Soldi pubblici e Chancengleichheit: il Tribunale Costituzionale tedesco precisa i criteri del finanziamento statale*, nel sito dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, 12 novembre 2004
- Renzo Dickmann, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 26 novembre 2012
- Gennaro Di Martino, *Spese elettorali (rimborsi)*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2006, pp. 1207-1218
- Andrea Donatini e Lisa Grazzini, *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in «Economia pubblica», n. 2, 1999, pp. 105-135
- Keith D. Ewing, *Il finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna*, in «Regione e governo locale», n. 7, 1995, pp. 1239-1250
- Clare Feikert, C., *Campaign Finance: United Kingdom*, The Law Library of Congress, Washington, DC, 2009
- Justin Fisher, *Il finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, pp. 273-295

- Giovanni Maria Flick, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, sul sito <http://www.federalismi.it>, 6 giugno 2012
- Francesco Forzati, *Illecito finanziamento ai partiti politici ed ultima ratio: la via del non ritorno a Tangentopoli*, in «Archivio penale», nn. 3-4, 1997, pp. 266-282
- Luisa Foti, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Rivista n. 3/2012, 24 luglio 2012
- Tommaso Edoardo Frosini, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2003, pp. 159-162
- Tommaso Edoardo Frosini, *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 411-430
- Jochen Abr. Frowein e Roland Bank, *Financing of Political Parties in Comparative Perspective*, in «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», vol. 61, 2001, pp. 29-60, <<http://www.zaoerv.de/>>
- Alessandro Fusacchia, *«The Party Must Go On!». Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, 2006, pp. 87-114
- Carlo Fusaro, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 3, 1994, pp. 427-464
- Carlo Fusaro, *Le regole della transizione*, Bologna, Il Mulino, 1995
- Carlo Fusaro, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 51, 2004, pp. 7- 52
- Carlo Fusaro, *Campagna elettorale*, in Dizionario di diritto pubblico, diretto da Sabino Cassese, Milano, Giuffrè, 2006
- Vittorio Gasparini Casari, *La legge sul finanziamento dei partiti. Considerazioni critiche*, in «Il diritto dell'economia», n. 3, 1997, pp. 503-514
- Giorgio Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia*, in «Politica del diritto», n. 4, 2010, pp. 609-668
- Andrea Gratteri, *Soft money vs. hard money: il Congresso Usa e il finanziamento delle campagne elettorali*, in «Quaderni costituzionali», n. 4/2002, p. 790
- Massimo Greco, *Le spese dei gruppi politici e l'incontrollata tecnica del "richiedo-ricevo"*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 12 ottobre 2012
- Tommaso F. Giupponi, *Il "giudizio di legittimità" sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, intervento al Seminario *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006, pubblicato sul «Forum dei Quaderni costituzionali»
- Donald P. Kommers e Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham N.C., Duke University Press, 2012
- Fulco Lanchester, *Finanziamento della politica e uguaglianza delle opportunità*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1999, pp. 126-132
- Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000

- Vincenzo Lippolis, *I partiti politici europei*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2002, pp. 941- 959
- Vincenzo Lippolis, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2003, pp. 919-942
- Valeria Losco, *L'incostituzionalità del “drei Länder quorum” della legge tedesca sul finanziamento pubblico ai partiti politici*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, 2005, pp. 816-820
- Michael J. Malbin, *The Election After Reform: Money & Politics and the Bipartisan Campaign Reform Act*, Washington. DC, Campaign Finance Institute, 2003
- Adelmo Manna, *Corruzione e finanziamento illegale ai partiti*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1999, pp. 116-159
- Claudio Martinelli, *Il finanziamento pubblico dei partiti europei*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2004, pp. 416-418
- Paola Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012
- Oreste Massari, *Il dibattito sui partiti: liberalizzazioni sì, ma anche politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2006, pp. 773-775
- Oreste Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2010
- Jean-François Médard, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso francese*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, pp. 165-197
- Enrico Melchionda, *Il finanziamento della politica*, Roma, Editori Riuniti, 1997
- Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009
- Luca Mezzetti, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, in A.A.V.V., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene editore, 2009, pp. 111-176
- Martin Morlok, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, pp. 257-272 [anche in Lanchester 2000, pp. 73-90]
- Toti S. Musumeci, *Il costo della politica ed il finanziamento dei partiti*, Padova, Cedam, 1999
- Karl-Heinz Nassmacher, *The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit*, in International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, pp. 33-52
- Karl-Heinz Nassmacher, *Party Funding in Continental Western Europe*, in International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, pp. 117-137
- Magnum Ohman, *Political Finance Regulations Around the World*, di Magnum Ohman, International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2012
- Michele Oricchio, *Una riforma nel segno della massima trasparenza: bilanci e libri contabili al vaglio di soggetti terzi*, in «Guida al diritto», n. 32 (4 agosto 2012), pp. 38-43, e *Un passo verso la moralizzazione del sistema*, in «Guida al diritto», n. 32 (4 agosto 2012), pp. 44-46

- Maria Chiara Pacini, *Finanziamento ai partiti: chi ottiene quanto, come e perché*, in «Il Mulino», n. 6, 2002, pp. 1112- 1121
- Edith Palmer, *Campaign Finance: Germany*, The Law Library of Congress, Washington, DC, 2009
- Carlo Panara, *Il rapporto tra il finanziamento pubblico dei partiti politici ed il principio di eguaglianza delle chances: i casi tedesco ed italiano*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 1, 2006, pp. 181-200
- Angelo Panebianco, *Mettete a dieta la grassa politica*, in «Corriere della Sera», 14 luglio 2011
- Angelo Panebianco, *Chi alimenta l'antipolitica*, in «Corriere della Sera», 10 aprile 2012
- Angelo Panebianco, *Non più un principe ma un utile sherpa*, in «Corriere della Sera» 16 aprile 2012
- Adalberto Wojtel Pankiewicz, *Finanziamento pubblico dei partiti*, Milano, Giuffrè, 1981
- Pier Luigi Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, Milano, Giuffrè, 2011
- Gaetano Piepoli, «Statuto» dei partiti e disciplina delle associazioni non riconosciute, in «Rivista critica del diritto privato», n. 4, 2009, pp. 601-614
- Giovanni Pieraccini, *La riforma della democrazia. Riflessioni per un rinnovamento dei partiti*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 2006, pp. 323-330
- Cesare Pinelli, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2006, pp. 770-773
- Cesare Pinelli, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2000, pp. 153-167
- Cesare Pinelli, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in Roberto D'Alimonte e Carlo Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 233-258
- Michael Pinto-Duschinsky, *International Comparisons*, draft paper per il Committee on Standards in Public Life, 2 agosto 2011
- Eugenio Pizzimenti e Piero Ignazi, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2, 2011, pp. 199-235
- Véronique Pujas, *Finanziamento dei partiti e controllo dei mezzi di comunicazione: la specificità del caso italiano*, in Mark Gilbert e Gianfranco Pasquino (a cura di), *Politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 149-164
- Anthony M. Quattrone, *Le Presidenziali USA più costose della storia*, in «Quaderni radicali», n. 100, luglio 2007
- Giorgio Repetto, *Nuove disposizioni in tema di finanziamento pubblico dei partiti in Germania*, nel sito dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, 26 settembre 2002
- Francesca Rescigno, *Il finanziamento ai partiti: la storia si ripete?*, in «Giurisprudenza italiana», 2000, pp. 1558-1562
- Francesca Rescigno, *I partiti politici*, in Roberto Nania e Paolo Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 727-766
- Pietro Rescigno, *Profili privatistici del finanziamento della politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, pp. 247-255

- Paolo Ridola, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in Fulco Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 23-43
- Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, *La casta*, Milano, Rizzoli, 2007
- Emanuele Rossi, *I partiti politici*, Bari, Laterza, 2007
- Emanuele Rossi e Luca Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Pisa University Press, Edizioni Plus, 2011
- Rossella Salari, *Quali regole per i partiti politici?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008
- Fabio Sciola, *Finanziamento pubblico dei partiti. Novità e continuità nelle ultime leggi*, in «Aggiornamenti sociali», n. 2, febbraio 2005, pp. 109-119
- Cesare Salvi e Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2005
- Francesco Seatzu, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei “partiti politici a livello europeo”*, in «Studi sull’integrazione europea», n. 3, 2008, pp. 575-595
- Margarita Soler, *La disciplina del finanziamento dei partiti politici in Spagna*, in «Regione e governo locale», n. 7, 1995, pp. 1251-1265
- Carlo Specchia, *Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti in Italia dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, al referendum del 18 aprile 1993 e all’entrata in vigore della legge 10 dicembre 1993, n. 515*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», n. 1, 1994, pp. 125- 149
- Giovanni Tarli Barbieri, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in Stefano Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 89-155
- Luca Tentoni, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, sul sito <<http://dirittoditutti.giuffrè.it>>, Milano, Giuffrè, 2004
- Massimo Teodori, *Soldi & Partiti*, Milano, Ponte alle Grazie, 1999
- Massimo Teodori, *Una proposta liberale per il finanziamento della politica in Italia*, <<http://www.fondazione-einaudi.it/Download/073-078.pdf>>
- Giuseppe Troccoli, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in «Rassegna parlamentare», 1996, pp. 859-895
- Giuseppe Troccoli, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in «Rassegna parlamentare», 1997, pp. 615-669
- Salvatore Valitutti e Gian Franco Ciaurro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Roma, Bulzoni, 1974
- Elio Veltri e Francesco Paola, *I soldi dei partiti*, Venezia, Marsilio, 2012
- Hans Herbert von Arnim, *Un nuovo modello di finanziamento pubblico dei partiti per la Repubblica Federale Tedesca*, in «Politica del diritto», n. 4, 1993, pp. 665-672

Dossier di documentazione

- Servizio studi della Camera, *Il finanziamento della politica in Italia*, n. 30, 3 novembre 2006

- Servizio studi della Camera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti d'America*, n. 31, 3 novembre 2006
- Servizio studi della Camera, *Il finanziamento della politica in Germania. I partiti e le fondazioni politiche*, n. 34, 1° marzo 2007
- Servizio studi della Camera, Attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di partiti politici. A.C. 244 e abb. Schede di lettura e lavori dell'Assemblea costituente, n. 469, 24 maggio 2011
- Servizio studi della Camera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (A.C. 4826-A e abbinata)*, n. 29, 30 maggio 2012
- Servizio studi del Senato, *Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (A.S. n. 3321)*, n. 364, giugno 2012

Documenti vari

- Corte dei conti (Collegio di controllo sulle spese elettorali), *Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese sostenute e dei finanziamenti raccolti dai partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati in occasione della campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13 maggio 2001 (Relazione prevista dall'art. 12, legge 10 dicembre 1993, n. 515)*, nel sito <<http://www.astrid-online.it/>>
- Corte dei conti (Collegio di controllo sulle spese elettorali), *Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 9-10 aprile 2006 (Art. 12, comma 1, Legge 10 dicembre 1993, n. 515)*, 2 aprile 2008, nel sito <<http://www.corteconti.it/>>
- Corte dei conti (Collegio di controllo sulle spese elettorali), *Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008 (Art. 12, comma 1, Legge 10 dicembre 1993, n. 515)*, 4 novembre 2009, nel sito <<http://www.corteconti.it/>>
- Corte dei conti (Collegio di controllo sulle spese elettorali), *Referto ai presidenti dei consigli regionali sui consuntivi delle spese e dei finanziamenti delle formazioni politiche presenti alla campagna elettorale del 28 e 29 marzo 2010 per il rinnovo dei consigli delle regioni a statuto ordinario*, 10 agosto 2012, nel sito <<http://www.corteconti.it/>>
- Groupe d'Etats contre la corruption/Group of States against corruption (2009), *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Italy on Transparency of Party Funding (Theme II)*, adottato dal Greco alla 54° riunione plenaria, Strasburgo, 20-23 marzo 2012
- Groupe d'Etats contre la corruption/Group of States against corruption (2009), *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding*

(Theme II), adottato dal Greco alla 45° riunione plenaria, Strasburgo, 30 novembre-4 dicembre 2009

– Groupe d’Etats contre la corruption/Group of States against corruption (2009), *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain on Transparency of Party Funding (Theme II)*, adottato dal Greco alla 42° riunione plenaria, Strasburgo, 11-15 maggio 2009

– Groupe d’Etats contre la corruption/Group of States against corruption (2009), *Third Evaluation Round. Evaluation Report on France on Transparency of Party Funding (Theme II)*, adottato dal Greco alla 41° riunione plenaria, Strasburgo, 16-19 febbraio 2009

– Groupe d’Etats contre la corruption/Group of States against corruption (2009), *Third Evaluation Round. Evaluation Report on the United Kingdom on Transparency of Party Funding (Theme II)*, adottato dal Greco alla 32° riunione plenaria, Strasburgo, 11-15 febbraio 2008