

# Il finanziamento pubblico ai partiti politici

Categories : [Istituzioni e regole](#)

Tagged as : [Daniela Piccio](#), [Menabò n. 67](#)

Date : 4 Luglio 2017

Negli studi sul finanziamento alla politica si trova spesso menzionato un semplice esempio che aiuta a comprendere l'importanza di una regolazione adeguata in materia. L'esempio è quello di una gara di velocità tra due sfidanti, uno in bicicletta e l'altro in una macchina da corsa. E' facile prevedere chi vincerà la gara. Così in politica, possedere ingenti risorse economiche e poterne farne uso illimitatamente crea o esaspera ulteriormente le disparità economiche tra soggetti politici e avrà inevitabilmente ripercussioni sulle pari opportunità nella competizione elettorale e quindi, più in generale, sulla natura della rappresentanza parlamentare e sulla qualità dei processi democratici. La normativa sul finanziamento alla politica, e in particolare quella sul finanziamento pubblico ai partiti politici, è stata introdotta in Italia, in Europa, e in molti paesi nel mondo sulla scorta di queste motivazioni, al fine di limitare l'influenza dei 'poteri forti' sul processo politico, prevenire fenomeni di corruzione ed evitare un'eccessiva disparità nella competizione politica.

Eppure è impossibile non notare come questa disciplina, in Italia come altrove, non abbia raggiunto gli obiettivi auspicati e prefissati. I problemi relativi alla corruzione, ad esempio, come dimostrano l'Indice di percezione della corruzione (CPI) di Transparency International o recenti sondaggi dell'Eurobarometro, e le cronache recenti, sono rimasti irrisolti in tutto il continente europeo malgrado l'adozione di tale normativa. Se è necessario dunque regolamentare il mercato politico-elettorale, rimane aperta una domanda fondamentale, e cioè come regolamentarlo in maniera adeguata?

In quanto segue presento una panoramica di insieme sul finanziamento pubblico ai partiti politici in Europa, soffermandomi sui vantaggi e gli svantaggi del sistema del finanziamento pubblico, e alcune considerazioni sulla necessità di una regolamentazione del finanziamento alla politica che possa superare le attuali distorsioni.

**Finanziamento pubblico dei partiti in Europa: uno sguardo di insieme.** In Europa la modalità più antica di sostegno statale ai soggetti politici è l'erogazione di finanziamenti pubblici indiretti. Tra le forme di sostegno indiretto figurano l'accesso ai media (tempi di trasmissione in radio e televisione), esenzioni o detrazioni fiscali (ad esempio per donazioni a favore di partiti politici) oltre all'utilizzo di cartelloni pubblicitari, di beni o di locali di proprietà pubblica per l'organizzazione di riunioni nelle campagne elettorali.

Per contro, l'erogazione ai partiti di finanziamenti pubblici diretti è un fenomeno relativamente più recente. La Germania è stata il primo paese ad introdurre, nel 1967, una legge in materia (a seguito della sentenza del 1958 della Corte Costituzionale tedesca a favore del finanziamento pubblico dei partiti), la quale specifica i criteri per l'erogazione del finanziamento pubblico ai partiti (fissazione di limiti relativamente al finanziamento privato, doveri di rendicontazione da parte degli attori politici e, infine, norme sul monitoraggio e sul controllo della loro gestione economica). Tale legge, molto conosciuta dagli studiosi e spesso chiamata in causa in tempi recenti in Italia dai fautori di una normativa sulla democrazia interna ai partiti politici, regola anche con eccezionale livello di dettaglio la gestione dell'organizzazione interna della forma partito.

L'esempio è stato nel tempo, seguito da tutte le democrazie dell'Europa occidentale, ad eccezione di

Malta e Svizzera, e da tutte le nuove democrazie dell'Europa orientale che hanno adottato un regime di finanziamento pubblico nella maggior parte dei casi entro pochissimi anni dalla loro democratizzazione (tabella 1).

**Tabella 1: Anno di adozione del finanziamento pubblico diretto**

<b>Anno</b>	<b>Paese</b>
1959	Germania
1969	Finlandia
1972	Svezia
1973	Norvegia
1974	Italia*
1975	Austria
1977	Portogallo, Spagna
1984	Grecia
1986	Danimarca
1988	Francia
1989	Belgio, Ungheria
1990	Bulgaria, Rep. Ceca, Romania, Slovacchia
1991	Serbia, Cipro
1993	Croazia, Polonia
1994	Slovenia, Estonia
1997	Irlanda
1999	Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi
2006	Islanda
2010	Lettonia
2016	Moldova

\* In Italia il finanziamento pubblico diretto è stato abrogato con la legge 21 febbraio 2014, n. 13, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149.

A fronte di una grande convergenza a favore del finanziamento pubblico, differenze si riscontrano nelle singole norme adottate. Le soglie di ammissibilità e i metodi di stanziamento dei fondi pubblici variano notevolmente da uno Stato all'altro. Ciò che i paesi europei hanno però in comune è l'ingente quantità di fondi pubblici stanziati per i soggetti politici.

Secondo gli orientamenti internazionali, gli Stati dovrebbero sostenere i partiti politici per mezzo di contributi "limitati", in modo da stabilire "un equilibrio ragionevole tra il finanziamento pubblico e quello privato"<sup>[1]</sup>. Tuttavia, le sovvenzioni statali erogate agli attori politici in Europa sono diventate nel tempo talmente alte da superare le entrate private. Ormai, infatti, i partiti europei sono fortemente dipendenti dai finanziamenti pubblici, mentre i finanziamenti privati (quote associative, erogazioni liberali, trattenute sugli stipendi dei funzionari eletti, fondi personali dei candidati), che tradizionalmente costituivano la parte più significativa delle loro entrate, hanno progressivamente perso importanza come fonte di finanziamento. In Italia, ad esempio, tra il 2007 e il 2011 si è stimata una dipendenza statale pari all'85% delle entrate

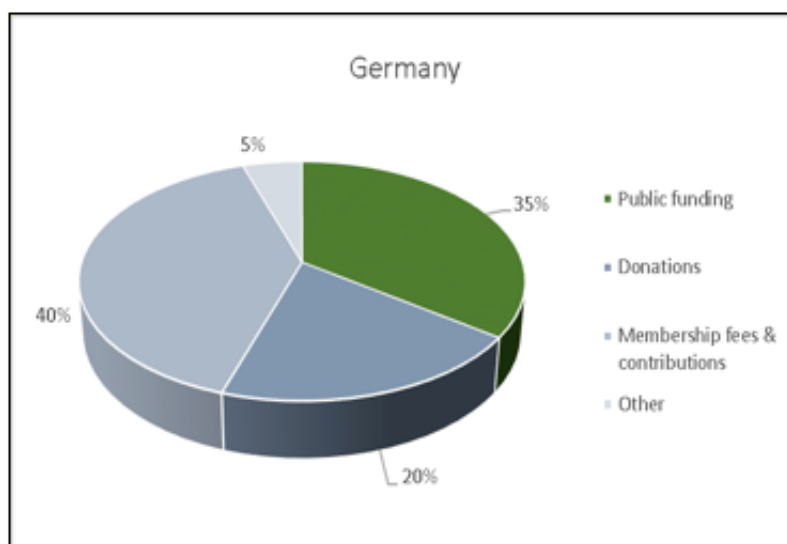
complessive dei partiti politici. Un dato, va detto, tutt'altro che isolato nel contesto delle democrazie dell'Europa occidentale, dove la media della dipendenza dei partiti politici dai fondi pubblici si attesta attorno al 67%.

Il legislatore ha motivato l'introduzione del finanziamento pubblico dei partiti politici come strumento di moralizzazione della politica, per promuovere condizioni di parità di accesso alle cariche pubbliche e per evitare che le grandi imprese e le società influenzino i processi politici.

Non sono, però, mancate voci critiche. Sono, infatti, numerosi gli autori che hanno evidenziato i rischi derivanti da un'eccessiva dipendenza dei partiti dai finanziamenti pubblici. Il rischio più rilevante è che la forte dipendenza dei partiti dalle casse dello Stato possa (ulteriormente) contribuire all'attuale scollamento tra i partiti politici e i cittadini. Ai partiti politici che abbiano ottenuto una determinata percentuale di voti è infatti garantito un sostegno economico indipendentemente dalla loro capacità rappresentativa e indipendentemente dalla crescente disaffezione nei loro confronti non da ultimo dimostrata dalla crescente astensione elettorale in tutto il continente europeo. Inoltre è stato spesso sottolineato come la certezza di ricevere contributi finanziari da parte dello Stato abbia avuto effetti degenerativi sulle organizzazioni di partito, in quanto li avrebbe resi meno inclini a procurarsi risorse finanziarie in modo autonomo attraverso una partecipazione attiva dei loro iscritti e simpatizzanti e di cercare attivamente il contributo e il sostegno dei cittadini.

**Oltre gli 'assegni in bianco': per una disciplina mirata e ad ampio raggio.** A fronte di queste critiche è cresciuto il campo di coloro che sostengono che l'erogazione di finanziamenti pubblici ai partiti sotto forma di 'assegni in bianco' sia una misura inefficace rispetto agli obiettivi che tale sistema di finanziamento mira a conseguire, oltre a compromettere la sua stessa credibilità. Affinché l'erogazione di finanziamenti pubblici possa raggiungere i propri obiettivi, sarebbe necessario, piuttosto, collegare l'erogazione dei finanziamenti pubblici a misure specifiche. Un caso virtuoso, che la legge di riforma del sistema del finanziamento ai partiti politici voluta nel 2012 dal governo Monti sembrava aver considerato come modello[2], è il sistema di finanziamento pubblico in vigore in Germania. Qui infatti, viene annualmente corrisposto un contributo proporzionale ai voti ricevuti e un contributo calcolato in base all'ammontare che il singolo partito ha ricevuto come donazioni o a titolo di quota associativa. La normativa tedesca stabilisce inoltre sia un limite assoluto ai contributi statali annuali ai partiti politici, sia un limite relativo per ogni singolo partito, la cui quota non potrà superare l'importo delle entrate raccolte tramite entrate private.

**Figura 1. Il finanziamento dei partiti politici in Germania**



Fonte: Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), Rapporto di Valutazione sulla Germania (2009)

Questo requisito normativo – chiamato dei *matching funds* – ha un duplice merito: non soltanto svolge un ruolo decisivo ai fini della riduzione dell'eccessiva dipendenza dei partiti dalle risorse statali (come illustrato nella figura 1, solo il 35 per cento delle entrate complessive dei partiti politici deriva da finanziamenti pubblici, la percentuale più bassa tra i paesi Europei con un regime di finanziamento a prevalenza pubblica), coerentemente con le raccomandazioni internazionali, ma, cosa ancora più importante, sollecita i partiti politici a mantenere i legami con la propria base sociale e a ricercare quindi rapporti continui con la cittadinanza.

Nel complesso, il finanziamento pubblico potrà essere efficace soltanto se sarà accompagnato e integrato da una serie di misure sia interne che esterne alla normativa sul finanziamento alla politica. Al suo interno sono da considerare misure che regolino i contributi privati a favore di partiti e candidati (vietando, ad esempio, donazioni anonime o istituendo tetti massimi alle donazioni annuali); che vincolino le spese elettorali a tetti di spesa; che prevedano la rendicontazione e favoriscano la trasparenza; e che, infine, introducano autorità indipendenti preposte alla vigilanza e all'applicazione delle norme, dotate di effettiva capacità di operare.

Ma, per quanto accuratamente formulate, le norme sul finanziamento della politica non possono rimanere isole a sé. È essenziale che ci siano coordinamento e coerenza tra le diverse normative nazionali, soprattutto nei settori più vulnerabili rispetto ai reati di corruzione e frode. E che il tutto naturalmente non sia solo normativa, ma che venga effettivamente implementato.

[1] Consiglio d'Europa, Raccomandazione 1516(2001) sul finanziamento dei partiti, Raccomandazione 2003(2004) sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

[2] Legge del 6 luglio 2012, n. 96, *Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali.*