

# VI IL “MODELLO” ITALIANO DI FINANZIAMENTO DEI PARTITI

GIOVANNI TARLI BARBIERI \*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le ragioni a sostegno di un modello di finanziamento pubblico dei partiti. – 3. La storia del finanziamento pubblico dei partiti in Italia: le linee portanti della l. 195/1974. – 4. *Segue*: dalla l. 195/1974 alla l. 515/1993. – 5. L’effimera svolta della l. 2/1997. – 6. *Segue*: il modello vigente e le sue criticità. – 7. L’ammontare dei fondi. – 8. I rimborsi elettorali dopo la l. 157/1999: *nomina sunt consequentia rerum?* – 9. Gli effetti della disciplina dei rimborsi elettorali sul sistema politico: frammentazione, continuità, cristallizzazione. – 10. Alcuni nodi problematici relativi alla disciplina dei rimborsi per le elezioni regionali. – 11. Conclusioni.

## 1. INTRODUZIONE

Il tema oggetto del presente contributo necessita di alcune precisazioni preliminari.

Esso ha ad oggetto la contribuzione statale diretta al sistema dei partiti, introdotta a partire dalla l. 195/1974<sup>1</sup>.

È noto che tale insieme di risorse costituisce solo una parte (ancorché, nel caso italiano, quella quantitativamente più consistente: cfr. *infra*, par. 11) dei finan-

---

\* *Docente di Diritto costituzionale presso l’Università di Firenze.*

<sup>1</sup> In questa sede, i termini “contributi” e “finanziamenti” saranno usati come sinonimi, anche se è stata posta in evidenza la differenza, sul piano concettuale, tra essi: sul punto, in particolare, S. ALAGNA, *Partiti politici (finanziamento dei)*, in *Nmo dig. it.*, V, Utet, Torino 1984, p. 749; sul punto, cfr. anche A. BIANCO, *Il finanziamento della politica in Italia*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 4-5, nt. 11.

ziamenti diretti dell'attività politica, fra i quali vi sono anche altre sovvenzioni e agevolazioni dirette, tra le quali, in primo luogo, le erogazioni liberali di privati ai candidati alle elezioni o ai partiti<sup>2</sup>. Accanto ai finanziamenti diretti, sussistono poi anche quelli pubblici indiretti, assai valorizzati (anche in modo del tutto opinabile) nell'esperienza italiana<sup>3</sup>, ancorché, almeno in parte, oggetto di ripensamento nella legislazione più recente<sup>4</sup>.

La disciplina del finanziamento dei partiti è oggi di grande attualità, facendo parte a pieno titolo di quei "costi della politica", analizzati in una recente, fortunata produzione editoriale che ne ha denunciato le patologie più evidenti e le sue ricadute sulla finanza pubblica<sup>5</sup>.

Peraltro, una denuncia molto articolata degli aspetti più criticabili della legislazione italiana sulle contribuzioni pubbliche al sistema politico è rinvenibile anche in documenti ufficiali, come i periodici referti del Collegio di controllo sulle spese elettorali della Corte dei conti sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna elettorale per le elezioni del Parlamento nazionale (art. 12, comma 1, l. 515/1993); in particolare, in quello relativo alle elezioni del 2008 è contenuta un'apposita appendice che elenca alcune delle più evidenti criticità del quadro normativo<sup>6</sup>.

Tuttavia, gli effetti prodotti nel dibattito politico da questa ondata di denunce e di polemiche debbono indurre a qualche cautela, non solo perché esse non

<sup>2</sup> Per tutti, C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 233.

<sup>3</sup> Una panoramica esaustiva e ragionata sul punto è rinvenibile, in particolare, in A. BIANCO, *Il finanziamento della politica in Italia*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 125 ss. ed in R. BORRELLO, *Finanziamento pubblico dei partiti*, in *Enc. giur. it.*, XIV, Treccani, Roma 2004, pp. 15-16.

<sup>4</sup> Solo per citare un esempio, si deve ricordare la disciplina dei finanziamenti all'editoria di partito, oggetto di una regolamentazione legislativa che nel più recente periodo ha conosciuto alcune limitazioni soggettive (art. 41-bis, d.l. 207/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 14/2009).

<sup>5</sup> Secondo S. RIZZO, G.A. STELLA, *La casta*, Rizzoli, Milano 2007, p. 144, «dal 1976 al 2006 i cittadini hanno versato nelle casse dei partiti l'equivalente, in valuta 2006, di 3 miliardi e mezzo di euro. Per l'esattezza: 3.419.584.022. Una somma enorme, che sarebbe stata più che sufficiente a realizzare la variante di valico tra Firenze e Bologna, considerata l'autostrada più cara della storia con i suoi 55 chilometri di galleria. O a finanziare la costruzione del canale progettato per riportare l'acqua dal Mar Rosso nel Mar Morto».

<sup>6</sup> 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*, in *www.corteconti.it*, pp. 177 ss.

sono prive di aspetti opinabili<sup>7</sup> ma anche perché, come si dirà, hanno contribuito ad assecondare una disordinata ondata di modifiche legislative tanto demagogicamente sbandierata quanto frammentaria nei contenuti e comunque tale da non avere intaccato alcuni degli aspetti più criticabili del sistema italiano di finanziamento pubblico dei partiti.

## 2. LE RAGIONI A SOSTEGNO DI UN MODELLO DI FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI

Il *Rapporto sulle questioni istituzionali* pubblicato dal Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla fine della XIII legislatura (c.d. “rapporto Maccanico”) afferma che «non c’è Paese democratico che abbia trovato una soluzione soddisfacente» al finanziamento della politica; tale tematica, quindi, rimane «un nervo scoperto delle democrazie contemporanee»<sup>8</sup>.

Da questo punto di vista, un primo punto da mettere in evidenza è dato dal fatto che i partiti ricevono contributi statali nel 77% delle democrazie liberali consolidate e nel 73% delle democrazie che hanno conosciuto un processo di consolidamento democratico<sup>9</sup>. Come è stato giustamente osservato, le differenze tra i vari ordinamenti «più che nelle forme delle erogazioni stanno nella cultura politica dei soggetti politicamente rilevanti che li utilizzano e nell’efficacia dei controlli istituiti dall’ordinamento»<sup>10</sup>.

In questo senso, le critiche ai modelli fondati sul finanziamento pubblico<sup>11</sup> si scontrano con alcune obiezioni di fondo<sup>12</sup>: in effetti, la necessità di sostenere le

<sup>7</sup> In alcuni casi, infatti, esse sembrano porre radicalmente in discussione l’idea stessa di un modello di contribuzione pubblica (cfr. *infra*, par. 2).

<sup>8</sup> Dipartimento per le riforme istituzionali, *Rapporto sulle questioni istituzionali* di Antonio Maccanico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2000, p. 63.

<sup>9</sup> L. MEZZETTI, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli 2009, p. 112.

<sup>10</sup> Sul punto F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano 2004, p. 302.

<sup>11</sup> Così, ad esempio, M. TEODORI, *Soldi & partiti. Quanto costa la democrazia in Italia?*, Ponte alle Grazie, Milano 1999, e, dello stesso, *Una proposta liberale per il finanziamento della politica in Italia*, in *www.fondazione-einaudi.it*.

<sup>12</sup> Sul tema, nel più recente periodo, T.S. MUSUMECI, *Il costo della politica ed il finanziamento ai partiti*, Cedam, Padova 1999; F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano 2000; A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit.; R. BORRELLO, *Finanziamento pubblico*, cit.

funzioni di carattere pubblicistico affidate ai partiti<sup>13</sup>, l'esigenza «di evitare che la capacità economica, o ancora peggio interessi illeciti possano condizionare la vita politico-partitica e le conseguenti scelte democratiche dei cittadini (specie in una fase nella quale lo sviluppo delle tecniche di comunicazione richiede rilevanti spese di tipo pubblicitario)»<sup>14</sup>, la necessità di assicurare l'eguaglianza delle *chances* (alla luce del combinato disposto dell'art. 49 e dell'art. 3, comma 2, Cost.) appaiono ragioni ancora attuali (forse, dopo il 1993, ancora più attuali, alla luce del mutato assetto del sistema politico) per non auspicare un ritorno alla situazione anteriore al 1974. In particolare, come è stato esattamente sostenuto, il principio di eguaglianza sostanziale sembra fondare «sul terreno della partecipazione politica, l'esigenza di correttivi dello spontaneismo degli assetti del pluralismo politico, correttivi indirizzati a porre limiti alla cristallizzazione di situazioni di forza, in particolare di quelle determinate dall'intreccio fra potere politico e potere economico»<sup>15</sup>.

Tuttavia, sul piano dei principi costituzionali appare altresì emergere come connaturato allo stesso principio di eguaglianza in senso sostanziale l'esigenza di pubblicità e trasparenza, nella misura in cui l'art. 3, comma 2 sembra dare un forte rilievo «ad un'esigenza di pubblicità e di trasparenza, che non può non toccare evidentemente anche lo *status* del partito politico»<sup>16</sup>.

Del resto, proprio all'indomani dell'entrata in vigore della l. 195/1974 autorevole dottrina aveva sottolineato l'ineludibile esigenza di attuare l'art. 49 Cost., e in questo contesto si erano sviluppate, già dalla fine degli anni cinquanta, una serie di proposte di riforma. Come è stato esattamente osservato, la loro scarsa fortuna «derivò certo dall'aver inserito il finanziamento pubblico in un quadro organico di cui erano parte la definitiva specificazione della natura giuridica del partito nonché la regolamentazione *ope legis* di alcuni momenti organizzativi interni»<sup>17</sup>. Da parte loro, anche proposte più blande, ma assai rigorose quanto alla gestione finanziaria dei partiti, furono accantonate in favore di una legge (la già ricordata l. 195/1974) che, proprio sul terreno della tenuità dei controlli e della conservazione dei partiti esistenti, ha incontrato le critiche più severe<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Per tutti, E. CHELI, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, p. 139.

<sup>14</sup> E. ROSSI, *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, V, Giuffrè, Milano 2006, p. 4156.

<sup>15</sup> P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., p. 34.

<sup>16</sup> P. RIDOLA, *Finanziamento della politica*, cit., *ivi*.

<sup>17</sup> A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 9.

<sup>18</sup> Sul punto, per tutti, G. D'ORAZIO, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Dir. e soc.*, 1974, pp. 425 ss.

È evidente quindi il collegamento tra la mancata regolamentazione giuridica dei partiti (che ha alle sue radici, secondo alcuni, il dettato dell'art. 49 Cost. e il rifiuto di immaginare forme di sindacato esterno sulla vita dei partiti) e un certo tipo di legislazione sul finanziamento degli stessi, caratterizzata non solo, come detto, dalla pratica assenza di controlli sull'utilizzazione dei finanziamenti e a monte, dall'omessa indicazione di ogni indicazione circa il loro impiego<sup>19</sup>.

Viceversa, come emergerà anche nel prosieguo della trattazione, questa correzione è fondamentale anche in una prospettiva di riforma (peraltro di là da venire) che si proponga di superare gli evidenti limiti del modello italiano di finanziamento alla politica; prospettiva di riforma che dovrebbe iscriversi proprio nel più vasto tema, ormai impellente, dell'attuazione dell'art. 49 Cost.<sup>20</sup>.

Ciò detto, occorre sottolineare che la disciplina dei rimborsi delle spese elettorali (ma il discorso potrebbe allargarsi a tutta la disciplina dei finanziamenti ai partiti) costituisce una parte importante della c.d. "legislazione elettorale di contorno"<sup>21</sup> e assume una rilevanza fondamentale nella definizione del concreto assetto del sistema partitico.

In quanto "legislazione di contorno" essa è influenzata dalla legislazione elettorale in senso stretto ma, allo stesso tempo, è capace di incidere sull'assetto del sistema politico non meno di quest'ultima (cfr. anche *infra*, par. 9).

Se la *ratio* del modello di finanziamento pubblico è quella individuata in precedenza, il collegamento con la normativa elettorale in senso stretto è di intensità variabile a seconda del livello di selettività quest'ultima: è evidente, infatti, che ad un sistema elettorale che imponga o presupponga soglie di accesso alla rappresentanza particolarmente selettive (si pensi, ad esempio, all'adozione di sistemi elettorali maggioritari o a sistemi proporzionali con alte soglie di sbarramento) dovrebbe accompagnarsi la previsione di soglie di accesso ai contributi più basse, proprio per non vanificare il principio di parità

<sup>19</sup> In questo senso, cfr. già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova 1976, p. 878.

<sup>20</sup> Sul punto, rinviando per la problematica in esame, per tutti, da ultimo, a G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino 2006, pp. 981 ss.

<sup>21</sup> Tale espressione allude a «tutta la normativa che non attenga alla attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per la presa di decisioni collettive del corpo elettorale ed al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi»: F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 295-296, il quale attribuisce alla disciplina in questione una rilevanza centrale, osservando che «in un ordinamento democratico la qualità dello stesso risulta basata sulla possibilità che i singoli aventi diritto a prendere le decisioni possano farlo in piena libertà, dopo aver selezionato le opportunità loro offerte dai soggetti proponenti le varie opzioni, senza che vi siano privilegi di sorta».

delle *chances* in entrata, quantomeno sul versante del rimborso delle spese elettorali.

In tal modo, si tocca un'ulteriore obiezione rispetto alla scelta di fondo di un modello di contribuzione pubblica al sistema dei partiti, ovvero quella di una violazione del principio dell'eguaglianza delle opportunità che si verificherebbe ove la distribuzione delle somme fosse parametrata, esclusivamente o prevalentemente, sui risultati elettorali. Se un rapporto tra risultati elettorali e *quantum* finanziario è ritenuto ammissibile come criterio di commisurazione dei rimborsi elettorali, non lo sarebbe come criterio di commisurazione di contributi permanenti, poiché in tal modo si darebbe vita ad una sorta di "premio di rappresentanza", con un conseguente accrescimento di rendite di posizione, una potenziale distorsione della competizione politica, una limitazione di fatto della libertà di dare vita a nuove formazioni politiche<sup>22</sup>.

Come si vedrà, di tale obiezione, che avrebbe potuto essere accolta stabilendo una sorta di "doppio canale" di finanziamenti (diretti e/o indiretti), non si è mai fatta realmente carico la disciplina legislativa italiana.

### 3. LA STORIA DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI IN ITALIA: LE LINEE PORTANTI DELLA L. 195/1974

Ciò premesso, anche per apprezzare meglio le criticità del vigente modello italiano di finanziamento dei partiti, è utile descrivere l'evoluzione della normativa in materia.

Il periodo anteriore al 1974, anno in cui fu approvata la prima legge sulla contribuzione pubblica al sistema dei partiti, si caratterizza per un modello sostanzialmente riservato ed occulto<sup>23</sup>, nel quale una parte delle finanze soprattutto (ma non solo) dei due maggiori partiti, Dc e Pci, era data dagli aiuti rispettivamente degli Usa e dell'Urss, nel contesto della guerra fredda internazionale<sup>24</sup>. Questi finanziamenti, significativamente, furono dati per pacifici anche nel dibattito parlamentare relativo all'approvazione della l. 195/1974. Ma a parte questa dimensione, proprio negli anni settanta emergono con forza fenomeni diffusi

<sup>22</sup> Per tutti, G. D'ORAZIO, *Il finanziamento pubblico*, cit., p. 426; P. RIDOLA, *Finanziamento della politica*, cit., p. 36.

<sup>23</sup> Sul punto, per tutti, R. CRESPI (a cura di), *Lo Stato deve pagare i partiti?*, Sansoni, Firenze 1971.

<sup>24</sup> Da ultimo, M. AGOSTINI, *Il tesoriere*, Aliberti, Roma 2009, pp. 32 ss. che si richiama, per quanto riguarda il Pci, a G. CERVETTI, *L'oro di Mosca*, Baldini e Castoldi, Milano 2003.

di corruzione, insieme all'occupazione delle partecipazioni statali ed all'incremento del frazionismo correntizio dei partiti centristi e, in specie del partito di maggioranza relativa<sup>25</sup>.

Rispetto a queste patologie l'introduzione di un modello di finanziamento pubblico apparve un possibile argine, peraltro, come si è già detto, del tutto sganciato rispetto ad un altro obiettivo che avrebbe dovuto fare corpo con esso, ovvero quello dell'introduzione di una disciplina legislativa attuativa dell'art. 49 Cost., quantomeno sul versante dei controlli sull'attività finanziaria (cfr. anche *infra*, par. 11); cosicché, come è stato efficacemente osservato, l'approdo finale costituito dalla l. 195/1974 finì per concretizzarsi «in una sorta di atto di liberalità dello Stato nei confronti dei partiti»<sup>26</sup>, che si aggiungeva ma non si sostituiva alle forme illegali di finanziamento<sup>27</sup>.

In concreto, il modello di finanziamento dei partiti fatto proprio dalla riforma del 1974, modificato in modo non sostanziale prima dalla l. 422/1980 e poi dalla l. 659/1981, si fondava su una sorta di “doppio canale”: il primo, a titolo di rimborso delle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere, di importo annuo pari a 15 miliardi (successivamente adeguato) era attribuito ai partiti che avessero presentato, con il medesimo contrassegno, proprie liste di candidati per l'elezione della Camera in più dei due terzi dei collegi e avessero ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale di almeno 300.000 voti di lista validi, ovvero una cifra nazionale non inferiore al 2% dei voti validamente espressi; accedevano altresì al rimborso i partiti che avessero ottenuto almeno un quoziente nelle Regioni il cui Statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche (art. 1). Come si vede, si trattava di criteri almeno in parte “ricalcati” sul sistema elettorale per la Camera allora vigente, e quindi assai poco selettivi: per di più, il requisito del 2% dei voti validi sul piano nazionale consentiva di “recuperare” al finanziamento anche piccoli partiti che non avessero conseguito seggi per non avere ottenuto un quoziente circoscrizionale.

Il secondo canale era costituito da una contribuzione ordinaria attribuita ai gruppi parlamentari e da questi, in una percentuale non inferiore al 95%, versato ai rispettivi partiti, nei modi stabiliti dai loro statuti e regolamenti (art. 3)<sup>28</sup>. Tali contributi, fissati globalmente in 45 miliardi di lire annui (successivamente

---

<sup>25</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di Stato e vincoli sistemici*, in ID. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., p. 14.

<sup>26</sup> A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 12.

<sup>27</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione*, cit., p. 15.

<sup>28</sup> Per quanto riguarda i gruppi misti di Camera e Senato, l'art. 3, comma 5, prevedeva che le rispettive Presidenze ripartissero proporzionalmente tra i partiti nella cui lista erano eletti i componenti dei gruppi stessi una somma non inferiore al 95% del contributo riscosso.

adeguati)<sup>29</sup> erano ripartiti secondo tre criteri: *a)* il 2% era ripartito in misura eguale tra tutti i gruppi parlamentari, compreso il gruppo misto; *b)* il 23% era ripartito in misura eguale tra le rappresentanze parlamentari dei partiti destinatari dei rimborsi elettorali nella misura di un decimo del contributo, se composte di due o più membri, ovvero di un trentesimo, se composte di un solo membro; *c)* la somma residua era erogata ai gruppi parlamentari, compreso il gruppo misto, in misura proporzionale alla loro consistenza numerica.

Da quanto precede, è agevole comprendere che la l. 195/1974 è fondamentale anche sul terreno del consolidamento del sistema politico e della stessa forma di governo. Come è stato esattamente osservato, tale legge, approvata praticamente all'unanimità<sup>30</sup>, nel clima di avvicinamento del Pci all'area della maggioranza di governo<sup>31</sup>, in un contesto nel quale la c.d. questione morale iniziò ad interessare l'opinione pubblica a seguito dei già richiamati gravi scandali, costituì un formidabile fattore di irrigidimento di un assetto di multipartitismo estremo che già aveva caratterizzato l'esperienza italiana: «Dal punto di vista della forma di governo, il multipartitismo estremo risultò, grazie alla legge n. 195, fortemente confermato grazie al consolidamento finanziario che la nuova legge offriva ai partiti in Parlamento e soltanto ad essi; anzi, la procedura di finanziamento ai partiti attraverso i gruppi parlamentari avrebbe causato, in futuro, la convenienza ad incentivare anche una moltiplicazione dei gruppi al di là della stessa, già notevole, frammentazione dei partiti italiani»<sup>32</sup>.

Peraltro, questo esito era del tutto coerente con lo sviluppo di quel modello di “democrazia consociativa” che, nato all'ombra della *conventio ad excludendum*, aveva finito per massimizzare il ruolo dei piccoli partiti, spesso determinanti per costituire coalizioni di governo intorno alla Dc<sup>33</sup>.

Questa caratteristica deve essere sottolineata perché, pur nella diversità delle

---

<sup>29</sup> Tale somma era ripartita in 15 miliardi, destinati ai gruppi del Senato e in 30 riservati ai gruppi della Camera.

<sup>30</sup> Un'opposizione ferma alla nuova disciplina del finanziamento dei partiti fu praticata dal Pli.

<sup>31</sup> Fu infatti assai rilevante l'atteggiamento del Pci favorevole all'introduzione del finanziamento pubblico: sul punto, in particolare, A. COSSUTTA, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Editori riuniti, Roma 1974.

<sup>32</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in ID. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, p. 37. Da questo punto di vista, la l. 195/1974 mutuava un'impostazione “gruppo-centrica” fatta propria anche dai regolamenti parlamentari del 1971.

<sup>33</sup> Il pensiero corre evidentemente a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano 1970, pp. 634 ss.



scelte normative dal 1974 ad oggi, caratterizza il “modello” italiano di finanziamento ai partiti, unitamente ad altre due, non a caso evidenti già nella l. 195/1974, ovvero il carattere aggiuntivo dei contributi pubblici rispetto alle contribuzioni private, libere quanto alla provenienza ed all’ammontare (salvo eccezioni: cfr. *infra*, par. 11), e soggette solo ad un obbligo di pubblicità, e la destinazione dei finanziamenti pubblici ai soli organi centrali del partito, rimanendo escluse le strutture periferiche (cfr. *infra*, par. 10)<sup>34</sup>.

#### 4. *SEGUE: DALLA L. 195/1974 ALLA L. 515/1993*

L’approvazione della l. 195/1974 innescò una carica contestativa in una parte consistente dell’opinione pubblica e della dottrina costituzionalistica e politologica<sup>35</sup>, ben al di là della sola cultura liberale tradizionalmente ostile ai modelli di finanziamento pubblico<sup>36</sup>.

Così, a quattro anni dalla sua entrata in vigore, la l. 195/1974 fu sottoposta ad un *referendum* abrogativo, promosso dal piccolo partito radicale e appoggiato espressamente solo dal Pli e da Democrazia proletaria<sup>37</sup>. Anche se è probabile che il *referendum* avesse anche un intento politico sottostante, ovvero lo scopo di ostacolare la strategia della c.d. “solidarietà nazionale”, alla quale le tre formazioni politiche, pure da posizioni diverse, erano comunque ostili, il segnale da parte dell’opinione pubblica non fu colto adeguatamente dal sistema politico: nonostante che il fronte del “no” annoverasse oltre il 90% dell’arco delle forze parlamentari i favorevoli all’abrogazione sfiorarono il 44%; emerse quindi un’o-

<sup>34</sup> Lo schema di bilancio allegato alla l. 195/1974 consentiva ai (ma non obbligava i) partiti a trasferire i contributi alle loro strutture periferiche.

<sup>35</sup> Mortati assai causticamente osservò che «i recenti scandali suscitati dalle inoppugnabili prove della corruzione esercitata sui partiti ad opera di enti economici pubblici e privati [...] hanno indotto i vari partiti, in commovente concordia, a varare con rapidità eccezionale, rispetto alla prassi ordinaria del tardigrado *iter* legislativo, una legge (la n. 195 del 1974) intitolata al “contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”»: *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 877. Giudizi altrettanto severi si riscontrano anche in G. PASQUINO, *Contro il finanziamento di questi partiti*, in *Il Mulino*, 1974, pp. 233 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul finanziamento dei partiti*, in *Critica dir.*, maggio-luglio 1974.

<sup>36</sup> Sul punto, in particolare, G.F. CIAURRO, S. VALITUTTI, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Bulzoni, Roma 1974.

<sup>37</sup> Per dare una idea della consistenza elettorale di queste formazioni, è sufficiente ricordare che nelle elezioni della Camera nel 1976 Dp ottenne l’1,5%, il Pli l’1,3%, i radicali l’1,1%.

stilità diffusa e ramificata contro il sistema dei partiti<sup>38</sup>, amplificata da alcuni ulteriori scandali, tra i quali, in primo luogo, la vicenda *Lockheed* che per la prima volta avrebbe condotto al rinvio a giudizio della Corte costituzionale integrata due ex Ministri di cui uno infine condannato<sup>39</sup>.

Nonostante ciò, il Parlamento, prima con la l. 422/1980 e quindi con la l. 659/1981, come accennato, estese la disciplina dei rimborsi elettorali anche in relazione alle elezioni regionali ed europee<sup>40</sup>, aggiornando, ma solo limitatamente, i meccanismi di controllo previsti dalla l. 195/1974<sup>41</sup>.

Negli anni successivi emersero con chiarezza le palesi insufficienze della l. 195/1974 innanzitutto sul piano dell'insufficienza dei contributi pubblici a soddisfare le esigenze finanziarie dei partiti e poi sul piano della tenuità del sistema di controlli, «attraverso lo scudo degli *interna corporis* delle Camere»<sup>42</sup>; detto diversamente, i partiti, nel periodo in questione, per molta parte fecero fronte «al proprio fabbisogno economico *nonostante* le disposizioni della legge n. 195/1974»<sup>43</sup>, data l'insufficienza delle risorse da essa garantite a soddisfare le loro esigenze finanziarie.

Non a caso, l'arco di tempo che va dall'inizio degli anni ottanta alla grande crisi del 1993 è stato definito come «gli anni del silenzio»; anni nei quali il livello di finanziamento illegale derivante da fenomeni corruttivi raggiunse livelli talmente elevati da culminare nella stagione di «Mani pulite», con la conseguente crisi irreversibile dei partiti di Governo<sup>44</sup>.

La nuova e più decisa carica contestativa dell'opinione pubblica culminò, come è noto, con la stagione referendaria del 1993. Uno dei quesiti, relativo all'abrogazione di una parte sostanziale della l. 195/1974, quella cioè riguardante l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari per lo svolgimento dei

---

<sup>38</sup> M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. II. Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza*, Cedam, Padova 2003, p. 163.

<sup>39</sup> Negli stessi anni, emerse anche la vicenda del c.d. scandalo dei petroli che vide il coinvolgimento di esponenti politici dei partiti di governo: L. MARINI, *La corruzione politica, in Storia d'Italia. Annali 12 – La criminalità*, Einaudi, Torino 1997, pp. 351 ss.

<sup>40</sup> In entrambi i casi avevano diritto al contributo le liste che avessero ottenuto almeno un seggio e, nel caso delle elezioni regionali, almeno un seggio in una delle Regioni, in caso di elezioni concomitanti (come è la regola, nel caso delle elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario).

<sup>41</sup> Sul punto, per tutti, A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., pp. 14 ss. e, in precedenza, R. DE LUCA, *La nuova normativa del finanziamento dei partiti*, Cedam, Padova 1983.

<sup>42</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione*, cit., pp. 15-16.

<sup>43</sup> A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 17.

<sup>44</sup> R. BORRELLO, *Finanziamento pubblico*, cit., p. 8.

loro compiti e per l'attività dei rispettivi partiti<sup>45</sup>, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sent. 30/1993, vide un larghissimo successo dei favorevoli all'abrogazione, con una percentuale, il 90,3%, la più alta in quella tornata in cui comunque i "sì" prevalsero in tutti i *referendum*.

Prima della celebrazione dei *referendum*, ancora una volta a dimostrazione della carica contestativa della normativa sul finanziamento della politica, si deve ricordare la decisione del Presidente della Repubblica Scalfaro di non emanare un decreto legge che avrebbe depenalizzato l'illecito finanziamento dei partiti (c.d. "decreto Conso")<sup>46</sup>. Si tratta di uno dei pochissimi casi in cui il Capo dello Stato ha rifiutato l'emanazione di un decreto legge<sup>47</sup> e del primo reso noto all'opinione pubblica<sup>48</sup>, tanto da suscitare una catena di polemiche destinata ad investire, in particolare, l'operato del Presidente del Consiglio e del Ministro della giustizia.

Dopo il *referendum* del 1993 il legislatore intervenne con una nuova legge (l. 515/1993) che disciplinava organicamente la normativa di contorno alla nuova legislazione elettorale (ll. nn. 276 e 277/1993)<sup>49</sup> ma anch'essa si dimostrò inadeguata rispetto alle aspettative economiche dei partiti.

Infatti, l'art. 9 di tale legge prevedeva solo un meccanismo di rimborso delle spese elettorali (disciplina non toccata dal *referendum*): erano previsti innanzitutto due fondi per il rimborso delle spese elettorali per i due rami del Parlamento nazionale, il cui importo era pari alla moltiplicazione di £. 800 per il nu-

<sup>45</sup> Il quesito riguardava anche le modalità di distribuzione di detti contributi da parte dei Presidenti delle Camere e le attribuzioni in materia dei Presidenti dei gruppi e la decorrenza del beneficio (artt. 3 e 9 e successive modificazioni).

<sup>46</sup> L'intenzione del Governo aveva suscitato, tra l'altro, un duro comunicato della Procura di Milano in cui si preannunciavano eccezioni di costituzionalità e si denunciava il rischio di paralisi delle indagini nonché la conseguente impossibilità di accertare i fatti illeciti e le relative responsabilità. La vicenda in questione è ben ricostruita in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Giuffrè, Milano 1999, pp. 245 ss. Cfr., altresì, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 490-491.

<sup>47</sup> Sul punto, per tutti, G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli, Torino 2000, p. 150.

<sup>48</sup> Il Capo dello Stato rendeva noto il testo di una missiva al Presidente del Consiglio in cui si manifestava la propria contrarietà all'emanazione, alla luce dell'indizione del *referendum* e del fatto che i sessanta giorni per la conversione del decreto legge sarebbero scaduti oltre la data di svolgimento del *referendum* stesso, senza l'oggettiva possibilità per le Camere di procedere alla conversione stessa nel periodo precedente (il testo della lettera è rinvenibile in *Vita italiana*, doc. inf., 1993, nn. 1-3, p. 33).

<sup>49</sup> Come è noto, tale legge disciplinava la propaganda politica, le spese elettorali, e, appunto, il finanziamento pubblico.

mero di abitanti della Repubblica risultanti dall'ultimo censimento generale (di conseguenza l'importo globale era pari a circa 91 miliardi di lire).

Per quanto riguarda la Camera, il fondo era ripartito, in proporzione ai voti conseguiti per la attribuzione della quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale, tra i partiti e movimenti che avessero superato la soglia del 4% dei voti validamente espressi ovvero che avessero ottenuto almeno un eletto a loro collegato nei collegi uninominali e avessero conseguito almeno il 3% dei voti validamente espressi in ambito nazionale (tale ultimo requisito non era richiesto per i partiti o movimenti che avessero presentato liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in Regioni i cui statuti speciali prevedono una particolare tutela delle minoranze linguistiche)<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda il Senato, la legge individuava criteri tuttora vigenti: i rimborsi, così come i seggi, sono attribuiti su base regionale, ai sensi dell'art. 57, comma 1, Cost.; in ciascuna Regione gli aventi diritto sono costituiti dai partiti o dai movimenti che abbiano ottenuto almeno un seggio, ovvero il 5% dei voti validi. Sono altresì ammessi al rimborso i candidati non collegati ad alcun partito che risultino eletti o che conseguano nel rispettivo collegio almeno 15% dei voti validamente espressi (art. 9, comma 2).

L'art. 16, comma 3, della stessa legge istituiva altresì un fondo anche per le elezioni europee, riservato ai partiti o movimenti che avessero ottenuto almeno un seggio. L'ammontare del fondo era pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di £. 800 per il numero degli abitanti della Repubblica risultante dall'ultimo censimento generale.

La l. 515/1993 introduceva quindi un meccanismo di rimborsi senza però una chiara connessione «tra misura del contributo erogato, riferito esclusivamente alla consistenza del risultato elettorale, ed entità reale delle spese sostenute», cosicché la Corte dei conti, già in occasione del primo referto relativo alle elezioni politiche del 1994, auspicava l'introduzione di meccanismi correttivi al fine di consentire una diretta relazione tra misura del contributo ed ammontare complessivo delle spese effettivamente accertate e riconosciute in sede di controllo<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> La l. 157/1999 abbassò dal 3 all'1% dei voti nella quota proporzionale, lasciando però inalterata la necessità di avere almeno un candidato eletto in un collegio uninominale. Nonostante ciò, il Ccd-Cdu nelle elezioni del 2001 ottenne il 3,2% ma nessun candidato eletto nei collegi uninominali in forza dell'escamotage delle "liste civetta" (tale partito fu però "ripescato" con l'entrata in vigore della l. 156/2002): sul punto, M.C. PACINI, *Finanziamento ai partiti: chi ottiene quanto, come e perché*, in *Il Mulino*, 2002, pp. 1115 ss.

<sup>51</sup> 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 27 marzo 1994*, p. 8.

Si tratta di un punto assai rilevante, nella misura in cui l'assenza di una chiara correlazione tra le spese e le somme stanziare a titolo di «contributi per le spese» (così, la rubrica dell'art. 9) ha consentito al legislatore successivo di reintrodurre di fatto un meccanismo di contribuzione ordinaria, denominato comunque formalmente come «rimborsi».

La legge del 1993 ha consentito la sopravvivenza finanziaria delle formazioni politiche solo grazie al ripetersi delle consultazioni elettorali. Tuttavia, al termine del periodo elettorale 1993-1996 la situazione finanziaria dei partiti nuovi e di quelli eredi dei vecchi (e portatori del pesante fardello finanziario di questi ultimi) era di nuovo critica, tanto che, nonostante il *referendum* di due anni prima, gli artt. 20 ss. del d.l. 83/1995 concedevano un'anticipazione dei contributi spettanti in misura pari alla metà di quelli percepiti per il medesimo organo, entro cinque giorni dalla presentazione delle liste e in misura proporzionale alla rappresentanza nei due rami del Parlamento al momento dell'entrata in vigore del decreto<sup>52</sup>.

Da parte sua, l'art. 6 della l. 43/1995 istituì un fondo per il rimborso delle spese elettorali relativo alle consultazioni regionali, il cui importo era quantificato nella cifra risultante dalla moltiplicazione di £. 1.200 per il numero degli abitanti della Repubblica, successivamente ripartito su base regionale in proporzione alla popolazione delle singole Regioni. A ciascuno dei fondi regionali accedevano i partiti o i movimenti che avevano ottenuto almeno un seggio (come si dirà, tali regole sono sostanzialmente ancora vigenti, tranne che per quanto riguarda la quantificazione del fondo: par. 7).

## 5. L'EFFIMERA SVOLTA DELLA L. 2/1997

L'*horror vacui* di una legislatura senza fondi fece sì che proprio all'inizio della XIII legislatura il Parlamento approvasse una nuova normativa in materia (la l. 2/1997) che prevedeva una sorta di pseudo-contribuzione volontaria alle forze politiche, pari al 4% dell'imposta Irpef<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione*, cit., p. 16.

<sup>53</sup> Sulla l. 2/1997, in particolare, E. TROCCOLI, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed il finanziamento dei partiti*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 615 ss.; V. GASPARINI CASARI, *La legge sul finanziamento dei partiti. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, II, Giuffrè, Milano 1998, pp. 589 ss.; T.S. MUSUMECI, *Il costo della politica*, cit., pp. 157 ss.; A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., pp. 24 ss.; R. BORRELLO, *Finanziamento pubblico*, cit., pp. 12 ss.

Si trattava però di una riforma che presentava alcuni punti critici, che ne hanno determinato il rapido superamento.

In primo luogo, il carattere di pseudo-contribuzione era reso palese dal fatto che i contribuenti non potevano esprimere, in sede di dichiarazione dei redditi, una opzione in favore di un soggetto politico determinato (ciò che peraltro avrebbe posto seri problemi alla luce della normativa sul trattamento dei dati personali, appena entrata in vigore) ma, in generale, in favore di tutti i partiti (da qui, l'inevitabile differenza rispetto a quanto previsto per il sostentamento delle confessioni religiose). Inoltre, la l. 2/1997 non riusciva a predeterminare l'ammontare del contributo, destinato quindi a rimanere aleatorio nel *quantum* (salva la previsione di un tetto massimo di 110 miliardi di lire) e sostanzialmente dilazionato nel tempo, al momento cioè in cui l'amministrazione finanziaria avesse proceduto all'accertamento della determinazione del relativo importo<sup>54</sup>. Non a caso, la stessa legge attribuiva ai partiti per il 1997 la cifra di 160 miliardi di lire; previsione, questa, che appariva come una sorta di reintroduzione del finanziamento pubblico, sia pure *una tantum*<sup>55</sup>.

Poiché alla data di scadenza della presentazione della dichiarazione dei redditi del 1997 si presumeva che il numero di contribuenti che avesse destinato il 4% ai partiti fosse alquanto limitato, la l. 259/1997 prorogò al 31 dicembre il termine fissato per l'invio all'amministrazione finanziaria della scheda relativa alla destinazione di tale percentuale.

L'anno successivo si ripropose lo stesso problema, aggravato dal fatto che l'amministrazione finanziaria tardava a fornire i necessari dati. In questo contesto, il legislatore immaginò una successiva contribuzione *una tantum* pari a 110 miliardi di lire, ma il disegno di legge in questione, approvato a larga maggioranza, fu rinviato alle Camere, *ex art. 74 Cost.*, dal Capo dello Stato per violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost. e non per contrasto con la volontà referendaria che il messaggio di rinvio espressamente escludeva. La legge fu comunque riapprovata, accogliendo i rilievi del Capo dello Stato (l. 146/1998) e confermando quindi uno dei tratti salienti della normativa italiana in materia di finanziamento ai partiti, ovvero il suo essere oggetto costante di contestazioni sia di merito sia di legittimità costituzionale.

Tornando alla l. 2/1997, l'art. 3 prevedeva che alla ripartizione del fondo partecipassero i partiti, previa domanda al Presidente della Camera. A questo scopo,

<sup>54</sup> Tale incertezza era confermata ed anzi aggravata dal regolamento di attuazione della legge (d.m. finanze 231/1997), il quale, in particolare, prevedeva che il fondo da ripartire tra i partiti fosse determinato nella misura del 4% della somma delle imposte nette dichiarate dai contribuenti che si fossero avvalsi dell'opzione.

<sup>55</sup> Così, E. TROCCOLI, *La legge*, cit., pp. 649-650.

ogni candidato alle elezioni parlamentari era tenuto ad indicare, all'atto di accettazione della candidatura e ai soli fini della legge, «il movimento o il partito politico di riferimento»<sup>56</sup>.

Ancora una volta, quindi, si trattava di una scelta destinata ad assecondare la frammentazione; infatti, ben 44 partiti usufruirono della contribuzione e molti parlamentari dichiararono di appartenere a formazioni fittizie, al solo fine di ottenere personalmente la contribuzione, scavalcando la mediazione dei partiti<sup>57</sup>.

Frammentazione e progressiva crescita delle risorse destinate ai partiti caratterizzano quindi anche il passaggio dalla l. 515/1993 alla l. 2/1997 e alla normativa *una tantum* di cui all'art. 30 della l. 146/1998.

Ebbene, queste due caratteristiche appaiono presenti ed anzi esaltate anche nel modello attuale, introdotto con la l. 157/1999, e successive integrazioni, che ha abrogato gran parte della legge del 1997<sup>58</sup>, di fatto “ripristinando” il finanziamento pubblico.

## 6. SEGUE: IL MODELLO VIGENTE E LE SUE CRITICITÀ

Com'era prevedibile, il modello emergente dalla l. 2/1997 è stato rapidamente superato dalla l. 157/1999 che risulta vigente, anche se con alcune modifiche delle quali si darà conto.

In primo luogo, la legge in questione conferma la ripartizione dei rimborsi in quattro distinti fondi in relazione all'elezione della Camera, del Senato, dei rappresentanti al Parlamento europeo, dei Consigli regionali (art. 1, comma 1).

L'importo globale di ciascuno dei quattro fondi è pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di £. 4000 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati ed è erogato con cadenza annuale, entro il 31 luglio di ciascun anno, in misura pari al 40% della somma spettante al primo anno e, per i quattro anni successivi, in misura pari al 15% (art. 1, comma 6).

Per quanto riguarda l'individuazione dei beneficiari, la l. 157/1999 conferma quanto previsto dalla l. 515/1993 e dalla l. 43/1995 per quanto riguarda il

---

<sup>56</sup> In sede di prima applicazione della legge, entro trenta giorni, ciascun parlamentare era tenuto, ancora una volta ai soli fini della legge stessa, a dichiarare il partito o movimento politico di appartenenza.

<sup>57</sup> A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 28.

<sup>58</sup> Di essa però rimangono vigenti le disposizioni relative al rendiconto dei partiti (art. 8).

Senato, i Consigli regionali, il Parlamento europeo (art. 2, comma 1). Per quanto riguarda la Camera, esso abbassa dal 3 all'1% la percentuale dei voti richiesta qualora un partito abbia un eletto collegato nei collegi uninominali (art. 2, comma 2).

Gli aventi diritto sono tenuti a fare richiesta dei rimborsi, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle liste (art. 1, comma 2).

I rimborsi relativi al rinnovo della Camera, dei Consigli regionali e del Parlamento europeo sono erogati sulla base di piani di ripartizione approvati con decreto del Presidente della Camera, mentre quelli relativi al rinnovo del Senato, con decreto del Presidente di questo ramo del Parlamento (art. 1, comma 2).

Lo scioglimento anticipato della Camera o del Senato determina l'interruzione dell'erogazione dei rimborsi, cosicché i partiti hanno diritto solo al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura; la quota annuale è erogata anche nel caso in cui sia trascorsa un frazione di anno (salvo quella in cui sia stata versata la quota del 40%).

È infine da segnalare che l'art. 3 prevede la destinazione obbligatoria del 5% dei rimborsi ricevuti per ciascuno dei quattro fondi per iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica.

Questo modello è stato per alcuni profili corretto dalla legislazione successiva che si è ispirata ad una duplice *ratio*, ovvero l'ulteriore aumento dell'ammontare dei rimborsi e l'aumento della platea dei beneficiari<sup>59</sup>.

Sul primo punto, l'art. 2 della l. 156/2002 ha elevato l'ammontare dei quattro fondi: essi, per ciascun anno di legislatura, risultano pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati; tale previsione si estende anche al Senato, nonostante che il corpo elettorale sia inferiore. Tale disposizione ha altresì eliminato il meccanismo di scansione dei rimborsi previsto dall'art. 1, comma 6, della l. 157/1997, in favore di un sistema di rate annuali di pari importo.

L'aumento di tali rimborsi è stato corretto in diminuzione, ma solo limitatamente, dalla legislazione più recente: prima l'art. 2, comma 275, della l. 244/2007 ha ridotto l'autorizzazione di spesa di cui alla l. 157/1999 di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 e poi l'art. 5, comma 4, del d.l. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010) ha ridotto del 10% l'importo di ciascuno dei quattro fondi ma solo a decorrere dal primo rinnovo degli organi<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Sul punto, in particolare, M.C. PACINI, *Finanziamento ai partiti*, cit.

<sup>60</sup> Tra le due disposizioni, l'art. 60, comma 10, del d.l. 112/2008, convertito, con modifica-



Ancora, l'art. 1, comma 1-*bis*, della l. 157/1999, introdotto dall'art. 39-*bis*, lett. *a*), del d.l. 223/2006 (introdotto in sede di conversione dalla l. 248/2006) prevede specifiche modalità per il rimborso delle spese elettorali per la circoscrizione estero per l'elezione delle Camere prevedendo, a tale scopo un aumento dell'ammontare dei due fondi relativi nella misura (forfettaria) dell'1,5%.

L'art. 39-*quaterdecies* del d.l. 274/2005 (inserito, in sede di conversione, dalla l. 51/2006) ha previsto che l'erogazione dei rimborsi elettorali relativamente alle elezioni dei due rami del Parlamento non si interrompa più in caso di scioglimento anticipato, con ciò rendendo possibili fenomeni di "duplicazione" che in effetti si sono verificati. Sul punto, il già ricordato art. 5, comma 4, del d.l. 78/2010 elimina questa discutibile estensione, ma anche in questo caso solo a partire dal prossimo rinnovo delle Camere<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda l'individuazione dei beneficiari, è da segnalare, in particolare, l'art. 2, comma 2, lett. *a*), della l. 156/2002 che, per quanto riguarda la Camera, ha previsto che abbiano diritto ai rimborsi i partiti e i movimenti che abbiano superato la soglia dell'1% dei voti a livello nazionale, non imponendo che i beneficiari abbiano ottenuto seggi.

Unita alle già ricordate previsioni del mantenimento dei rimborsi in caso di scioglimento anticipato delle Camere ed all'estensione dei rimborsi per le elezioni della circoscrizione estero, essa ha contribuito ad espandere il numero dei soggetti politici destinatari dei contributi pubblici. Ma su questo aspetto si rinvia più analiticamente al par. 9.

## 7. L'AMMONTARE DEI FONDI

Un primo elemento da analizzare è dato dall'ammontare dei fondi che appare indubbiamente assai ingente.

Come si evince dal referto del Collegio di controllo sulle spese elettorali relativamente alle elezioni politiche del 2008, il totale dei contributi erogati ai partiti

---

cazioni, dalla l. 133/2008, ha stabilito che la quota delle dotazioni del bilancio di previsione per l'anno 2009 accantonata in forza dell'art. 1, comma 507, della l. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) sia portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio per tale anno.

<sup>61</sup> Probabilmente, tale differimento si spiega alla luce della cedibilità dei rimborsi elettorali (cfr. *infra*, par. 7).

nel periodo 1994-2010 supera i 2 miliardi di euro<sup>62</sup>. Tenendo conto dell'aumento del costo della vita, esso è praticamente decuplicato<sup>63</sup>.

Più specificamente, solo negli ultimi tre anni, ai partiti sono stati erogati, anche grazie allo scioglimento anticipato delle Camere del 2008, oltre 800 milioni di euro<sup>64</sup>.

TABELLA 1. *Ammontare dei quattro fondi nel periodo 2008-2010*

<i>Anno</i>	<i>Politiche</i>	<i>Regionali</i>	<i>Europee</i>	<i>Totale</i>
2008	192.383.553,16	49.975.948,11	45.262.411,34	287.621.912,61
2009	174.337.595,94	48.035.756,85	43.325.106,87	265.698.459,66
2010	187.520.650,66	50.877.130,61	46.601.263,41	284.999.044,68

Questo incremento è stato reso possibile attraverso diverse tecniche, ovvero: *a*) l'aumento del numero di fondi (nel testo originario della l. 515/1993 il rimborso era previsto solo per le elezioni dei due rami del Parlamento e per le elezioni europee); *b*) il progressivo incremento della somma da moltiplicare per il numero degli iscritti nelle liste elettorali della Camera<sup>65</sup>; *c*) il riferimento agli iscritti nelle liste elettorali della Camera anche ai fini del rimborso delle spese elettorali per il Senato; *d*) la non interruzione del rimborso in caso di scioglimento anticipato delle Camere.

Come si è detto, rispetto a questa tendenza, la più recente legislazione ha apportato alcune limitate correzioni, prima con l'art. 2, comma 275, della l. 244/2007 e poi con il d.l. 79/2010 (peraltro, con efficacia differita).

<sup>62</sup> 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*, cit., p. 180. Depurando il totale riportato nella tab. 2 (€ 2.253.612.233,79), dai dati relativi al 2011 e 2012 si ottiene la somma di € 1.991.940.229,96, cui però si debbono aggiungere € 50.877.130,61, relativi al rimborso per l'anno 2010 relativo alle elezioni regionali dello stesso anno, nonché € 89.926.370,28, relativi ai rimborsi per gli anni 2009 e 2010 relativi alle elezioni europee del 2009. Nei dati della tabella non sono però compresi i rimborsi relativi alle elezioni dei Consigli delle Regioni a Statuto speciale (nei soli anni 2008-2010 essi assommano complessivamente a € 34.293.141,11).

<sup>63</sup> M.C. PACINI, *Finanziamento ai partiti*, cit., pp. 1114-1115.

<sup>64</sup> Precisamente € 838.319.416,95.

<sup>65</sup> Tale somma, commisurata sui cinque anni della legislatura, è pari a 800 lire nella l. 515/1993; 4.000 lire nella l. 157/1999; 5 euro con la l. 156/2002.

Queste correzioni non hanno però significativamente alterato la cospicua capienza dei fondi.

Ma perché i rimborsi assumono questi elevati livelli quantitativi?

Tra le cause di un siffatto andamento, quella principale è costituita dal livello di indebitamento dei partiti italiani che per alcuni nascerebbe «dalla progressione geometrica degli interessi su debiti contratti da tempo con le banche e dal fatto che le regole in vigore sul punto sono molto più rigide che in passato»; per altri, invece, «dalla scelta di apparati pesanti e soprattutto da deficit accumulati dai giornali di partito»<sup>66</sup>.

Sarebbero necessarie indagini ulteriori sul punto, soprattutto volte a capire dove si trovino e come operino questi apparati pesanti, soprattutto alla luce del fatto che i partiti dopo la “rivoluzione” del 1993 sembrano avere abbandonato proprio la capillarità di un modello organizzativo che invece caratterizzava i partiti di massa nel periodo fino al 1992.

L'analisi dei bilanci dei partiti dimostra che elevate passività non sussistono per i partiti di più recente costituzione (Pd; Pdl), ma questo elemento non appare decisivo, dati gli alti livelli di indebitamento dei soggetti dai quali essi sono derivati (Ds e Margherita, da una parte; Forza Italia e An, dall'altra) e degli altri partiti minori<sup>67</sup>.

Rispetto a questo andamento, il legislatore più recente si è mosso assai discutibilmente e, ancora una volta, «un po' in sordina, quasi in maniera “colpevole”»<sup>68</sup>.

In effetti, le innovazioni normative nel periodo 2005-2007 hanno espanso, talvolta in modo surrettizio, i canali di finanziamento dei partiti.

Si debbono ricordare in primo luogo le novità apportate dal già ricordato art. 39-*quaterdecies* del d.l. 273/2005 (convertito, con modificazioni, dalla l. 51/2006), riconducibili alle seguenti: *a*) effettuazione dei rimborsi anche in caso di scioglimento anticipato delle Camere; *b*) possibilità che le somme derivanti dal rimborso e ogni credito presente e futuro siano oggetto di cartolarizzazione e cedibili a terzi; *c*) qualificazione delle risorse derivanti dal rimborso delle spese elettorali come garanzia, ai sensi dell'art. 2740 cod. civ., ai fini dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai partiti beneficiari delle stesse; *d*) impossibi-

<sup>66</sup> C. PINELLI, *Per una riforma*, cit., p. 7.

<sup>67</sup> Sul tema sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze 2009, pp. 113 ss.

<sup>68</sup> E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma 1997, p. 205, che così efficacemente sintetizza il trend legislativo successivo al 1993.

lità per i creditori dei partiti di pretendere direttamente dagli amministratori l'adempiimento delle obbligazioni se non in caso di dolo o colpa grave; e) istituzione di un fondo di garanzia per i debiti dei partiti maturati in epoca antecedente all'entrata in vigore della l. 157/1999, alimentato dall'1% delle risorse stanziare per i rimborsi; f) esenzione dall'obbligo di dichiarazione alla Presidenza della Camera, e quindi sostanziale liberalizzazione, dei finanziamenti privati ai partiti per importi inferiori nell'anno ai 50 mila euro; g) a queste novità deve poi aggiungersi l'estensione del rimborso per la circoscrizione estero, ai sensi dell'art. 39-*bis*, d.l. 223/2006, convertito con modificazioni della l. 248/2006.

Così, l'innovazione *sub a*) determina in pratica una sorta di cumulo di rimborsi, tanto maggiore quanto più breve è la durata della legislatura (è ciò che si è puntualmente verificato con lo scioglimento delle Camere del 2008, che ha portato nelle casse dei partiti quasi 500 milioni di euro in più). Si tratta di un'ulteriore conferma del carattere solo apparente dei rimborsi, in realtà assimilabili ad un vero e proprio strumento di finanziamento ordinario (cfr. *infra*, par. 8); in più, tale innovazione rende discutibilmente "appetibile" sul piano finanziario la prospettiva dello scioglimento delle Camere.

La disposizione in commento si riferisce al solo caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere del Parlamento nazionale (l'art. 1, comma 6, l. 157/1999) e quindi non dovrebbe estendersi al caso di scioglimento di un'assemblea regionale (come avvenuto nel 2008 per quella siciliana e per quella abruzzese). Ma questa interpretazione non è stata seguita (non a caso) dall'Ufficio di Presidenza della Camera e dal Ministero dell'economia che hanno provveduto a erogare anche in questo caso rimborsi "doppi"<sup>69</sup>.

Per tutte queste ragioni, come si è accennato, tale meccanismo non troverà applicazione a partire dal primo rinnovo delle assemblee elettive, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.l. 79/2010.

Le innovazioni *sub b* e *c*) snaturano la natura e la *ratio* dei rimborsi (ma anche del finanziamento pubblico, se si ritiene che la l. 157/1999 lo abbia di fatto reintrodotta): in effetti, l'art. 6 della l. 195/1974, che sanzionava con la nullità qualunque forma di cessione dei rimborsi elettorali, era infatti finalizzata a garantire una continuità di effettiva presenza ed azione politica da parte dei partiti o movimenti e, soprattutto, ad impedire sviamenti rispetto alle finalità costituzionali cui i rimborsi elettorali dovrebbero essere diretti. In questo senso, l'aver ammesso la cartolarizzazione e la cedibilità ai terzi rischia di alimentare forme improprie di condizionamento della politica, in violazione dell'art. 49 Cost. La di-

---

<sup>69</sup> È il caso di ricordare, ad esempio, che lo scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale siciliana del 2006 ha portato nelle casse dei partiti circa 12 milioni di euro "aggiuntivi".

sciplina in questione presenta quindi lo stesso rischio di fondo insito in tutti i modelli fondati su contributi privati (e per scongiurare il quale la maggior parte degli ordinamenti contemporanei si è orientata su sistemi misti), oltre a favorire l'irresponsabilità finanziaria dei partiti; da questo punto di vista, è da sottolineare che Forza Italia ha visto nel 2005 i propri debiti garantiti da fidejussioni rilasciate da Silvio Berlusconi per complessivi 175 milioni di euro e, stando a indiscrezioni di stampa, avrebbe ceduto i crediti derivanti dai propri rimborsi elettorali ad un gruppo bancario che li avrebbe successivamente cartolarizzati<sup>70</sup>.

L'innovazione di cui *sub d*), a torto o a ragione, ha suscitato le critiche di quanti vedono in essa una sorta di "immunità civile" per i tesoriери dei partiti politici, oltre a dare vita ad una sorta di ingiustificato privilegio dei partiti rispetto ad altre realtà associative e a penalizzare in modo altrettanto ingiustificato la tutela dell'affidamento dei terzi in buona fede; ancora più grave è il fatto che la previsione ha anche una portata retroattiva, applicandosi anche ai giudizi e procedimenti in corso. I dubbi di legittimità costituzionale di tale disposizione, in relazione agli artt. 3, 41 e 81 Cost., sono stati respinti dalla Cassazione<sup>71</sup>, la quale ha osservato che il regime speciale rispetto alla regola generale di cui all'art. 38 cod. civ. è giustificato dal fatto che «i partiti ed i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari», alla luce dell'art. 49 Cost. «che istituisce un chiaro collegamento tra l'attività dei partiti, in cui tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente, ed il metodo democratico con il quale si determina la politica nazionale». Secondo la Cassazione, tale regime derogatorio in favore dei partiti è pertanto ragionevole perché non lede irragionevolmente interessi di pari rango costituzionale. In particolare, a bilanciare il venire meno della garanzia personale degli amministratori, è prevista l'istituzione dell'apposito fondo di garanzia (cfr. *infra*). In sintesi in tale pronuncia, il regime derogatorio per gli amministratori dei partiti è riferito a «coloro cui fa capo la ge-

---

<sup>70</sup> A. BARBERA, G. PAOLUCCI, *La banca salva Forza Italia*, in *La Stampa*, 29 settembre 2007. La banca in questione è Intesa-San Paolo (come si legge nell'articolo, «considerata dalla vulgata vicina al centrosinistra»), la quale avrebbe acquistato per 94 milioni di euro circa 105 milioni di crediti. Similmente, nella Relazione dell'amministrazione nazionale sulla gestione dell'Udeur per il 2005 si legge testualmente che «per sostenere le spese elettorali delle elezioni europee 2004, delle regionali ed amministrative 2005 e quelle politiche ed amministrative 2006, il Partito è stato obbligato ad indebitarsi nei confronti delle banche, impegnando tutte le sue risorse future rivenienti dai rimborsi statali»: i testi delle relazioni sono allegati ai rendiconti consuntivi dei partiti. Quelli relativi al 2005 sono pubblicati sul *Supplemento straordinario alla Gazzetta ufficiale* n. 268 del 17 novembre 2006 (le due citazioni nel testo sono rinvenibili, rispettivamente a p. 378 ed a p. 839).

<sup>71</sup> Cass. civ., sez. I, 23 giugno 2009, n. 14612, in *Foro it.*, 2010, cc. 944 ss.

stione ed, almeno di regola, la rappresentanza statutaria dell'ente», vale a dire a coloro che «istituzionalmente – in forza di poteri loro attribuiti dall'atto costitutivo o dallo statuto che liberamente disciplina l'ordinamento interno, l'amministrazione e la rappresentanza dell'associazione (art. 36 cod. civ.) siano investiti di compiti amministrativi del partito e come tali agiscano e si presentino anche all'esterno», non estendendosi quindi a coloro che, essendo privi di questa veste statutaria, e non potendo perciò qualificarsi come “amministratori”, rispondono ordinariamente ai sensi dell'art. 38 cod. civ.

In tal modo, se, alla luce di tale pronuncia la portata derogatoria della disposizione è stata limitata, la posizione deteriorata dei non amministratori che assumano obbligazioni in nome e per conto dell'ente appare francamente ingiustificata.

Come si è detto, l'art. 39-*quaterdecies* in oggetto ha istituito un fondo di garanzia per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e dei movimenti politici, quantitativamente non irrilevante (l'1% delle risorse stanziare per ciascuno dei fondi)<sup>72</sup> e destinato a favorire in primo luogo i “vecchi” partiti.

La previsione è stata attuata da un regolamento (D.m. economia finanze 31/2007) e “sembra” scarsamente utilizzata nella prassi, anche se non è possibile avere dati ufficiali al riguardo, non essendo soggetti ad alcuna forma di pubblicità (ciò costituisce un ulteriore elemento assai criticabile della disciplina in questione).

Il problema di fondo di questa innovazione è dato dal fatto che essa consiste in una mera misura di favore nei confronti di soggetti pesantemente indebitati, per così dire, senza chiedere nulla in cambio. A ciò si aggiungano le gravi incertezze, in assenza di una legge attuativa dell'art. 49 Cost., circa la individuazione dei “partiti” e “movimenti politici”: quali requisiti (se ci sono) debbono presentare questi soggetti per poter usufruire del fondo di garanzia? Si potrebbe trattare anche di soggetti che non si siano presentati alle elezioni ovvero che siano espressivi di istanze solo localistiche (si pensi alle miriadi di liste civiche presentate a livello comunale ma anche a livello regionale) e, come tali, non abbiano usufruito di rimborsi elettorali?

A questi interrogativi né la disposizione legislativa né quella attuativa danno alcuna risposta sicura.

È infine da registrare il discutibile tentativo di affermare un'interpretazione estensiva della disposizione in questione: laddove infatti essa, novellando la l. 157/1999 (con l'introduzione dell'art. 6-*bis*) si riferisce ai «debiti dei partiti e mo-

---

<sup>72</sup> Tenendo conto del “raddoppio” dei fondi, dato lo scioglimento anticipato delle Camere del 2008, il fondo di garanzia per il solo 2010 ammonta a poco meno di 3 milioni di euro.

vimenti politici maturati in epoca antecedente all'entrata in vigore della presente legge» (art. 39-*quaterdecies*, comma 2, lett. *d*, d.l. 273/2005, convertito dalla l. 51/2006), non chiarisce se la "presente legge" sia la l. 157/1999 o, piuttosto, la legge di conversione del d.l. 273/2005. Il problema è stato risolto dal Consiglio di Stato: nel parere sul regolamento attuativo della disposizione in oggetto, si afferma che la disciplina in oggetto è da ritenersi riferita ai soli debiti maturati prima dell'entrata in vigore della l. 157/1999<sup>73</sup>, così come del resto aveva ritenuto anche il Comitato per la legislazione della Camera<sup>74</sup>. A tale interpretazione si è attenuto il già ricordato D.m. 31/2007 (artt. 2, comma 1, e 4, comma 2, lett. *a*) che ha opportunamente limitato la sfera temporale della disposizione in oggetto ai debiti maturati prima del 5 giugno 1999<sup>75</sup>.

Rimane comunque il fatto che il rapporto tra la capienza del fondo di garanzia e il totale approssimativo dei debiti dei partiti (calcolati in oltre 400 milioni di euro) rende quantomeno scettici circa la possibilità che il primo possa costituire un serio ristoro per i creditori che, tra l'altro, non potranno soddisfarsi sul fondo di garanzia in caso di «ritardo non giustificato e la non tempestività nel dare corso alle procedure esecutive che ha pregiudicato o, comunque, non consentito il recupero del credito» (art. 3, lett. *a*; è forse inutile sottolineare i dubbi interpretativi di tale previsione del regolamento).

Per quanto riguarda l'innovazione di cui alla lett. *f*) si rinvia al par. 11.

L'innovazione di cui alla lett. *g*), introdotta in sede di conversione del c.d. "decreto Bersani" (avente tutt'altro oggetto), ha introdotto un ulteriore canale di rimborso relativo alle elezioni dei rappresentanti dei cittadini italiani residenti all'estero nel Parlamento nazionale.

In sintesi, l'art. 39-*bis* di tale decreto prevede: *a*) l'incremento dell'1,5% dell'ammontare dei fondi per il rimborso delle spese elettorali di ciascuno dei due rami del Parlamento e la destinazione di questo importo aggiuntivo al rimborso delle spese sostenute per le elezioni nella circoscrizione estero; *b*) la suddi-

<sup>73</sup> Cons. Stato, sez. atti norm., 28 settembre 2006, n. 3630, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>74</sup> Nel parere sul disegno di legge di conversione del d.l. 273/2005 si legge, infatti, che l'art. 39 *quaterdecies* «introduce l'articolo 6-*bis* della legge n. 157 del 1999 che, oltre a recare una peculiare disciplina in tema di responsabilità patrimoniale dei partiti e movimenti politici, istituisce un fondo di garanzia volto al soddisfacimento dei debiti da essi maturati in epoca «*antecedente all'entrata in vigore della presente legge*», e quindi - secondo una lettura testuale - con riferimento ai soli debiti maturati antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 157 del 1999»: Il testo del parere del Comitato per la legislazione del 7 febbraio 2006 è rinvenibile in Camera dei deputati, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di martedì 7 febbraio 2006, pp. 3 ss. (il passo citato è a pag. 5).

<sup>75</sup> Cons. Stato, sez. atti norm., 28 settembre 2006, n. 3630, cit., p. 6.

visione di questo importo tra le singole ripartizioni della circoscrizione estero in proporzione alla rispettiva popolazione; c) la suddivisione della quota spettante a ciascuna ripartizione tra le liste di candidati che abbiano ottenuto almeno un seggio o il 4% dei voti validi, in proporzione ai voti conseguiti nell'ambito della ripartizione stessa<sup>76</sup>.

La disciplina in questione è mutuata su quella prevista per i parlamentari nazionali e ne mutua i difetti di fondo. La differenza è costituita dal fatto che l'entità del fondo è proporzionalmente inferiore a quella prevista per le circoscrizioni del territorio nazionale<sup>77</sup>. Tale scelta del legislatore può addirittura apparire paradossale nella misura in cui, se si trattasse davvero di un rimborso, almeno teoricamente esso avrebbe dovuto essere più favorevole per la circoscrizione estero, data la grande ampiezza delle ripartizioni territoriali.

Ma tale paradosso in realtà non sussiste nella misura in cui quella della l. 157/1999 è, come si dirà (par. 8), una forma di finanziamento pubblico "mascherato".

I criteri di distribuzione tra le liste sono ancora più generosi di quelli (pure generosi) previsti per le liste presentate nel territorio nazionale. In concreto, l'assunzione di un criterio di ripartizione del rimborso nelle singole ripartizioni, unito alla bassa soglia di sbarramento (4%), ha finito per premiare liste con un limitato seguito elettorale, anche inferiore ai diecimila voti, pur non trattandosi di cifre elevate<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> La percentuale di incremento dei due fondi, pari all'1,5%, è stata calcolata tenendo conto dell'importo medio dei rimborsi attribuiti annualmente, in sede di riparto del fondo per il Senato, alle Regioni meno popolose (cui sono attribuiti, ex art. 57, comma 3, Cost., sette seggi). Si tratta di un criterio del tutto opinabile, data la disproporzionalità rispetto al numero di elettori della circoscrizione estero, e la non coincidenza (almeno potenziale) del numero di elettori all'estero con quello degli iscritti nell'Aire: sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 131 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>77</sup> L'incremento dell'1,5% del fondo relativo alla Camera ed al Senato previsto dall'art. 39-bis in esame è infatti inferiore al rapporto tra elettori iscritti nelle liste elettorali della Camera nella circoscrizione estero e numero totale di elettori (circa il 5%).

<sup>78</sup> Nelle elezioni del 2008 (come già era accaduto in quelle del 2006) vi sono stati casi di liste che hanno ottenuto il rimborso avendo ottenuto meno di diecimila voti in una ripartizione sia alla Camera (la lista "Udc" ha ottenuto 7.432 voti nella ripartizione America settentrionale e centrale e solo 3.569 nella ripartizione Africa, Asia, Oceania, Antartide) che al Senato (la lista "Udc" ha ottenuto 7.087 voti nella ripartizione America settentrionale e centrale e appena 3.042 voti, pari al 6,3% nella ripartizione Africa, Asia, Oceania, Antartide).



## 8. I RIMBORSI ELETTORALI DOPO LA L. 157/1999: NOMINA SUNT CONSEQUENTIA RERUM?

Uno degli altri interrogativi di fondo della vigente normativa in materia di rimborsi elettorali attiene alla qualificazione dei medesimi.

Infatti, come si è accennato, dopo l'entrata in vigore della l. 157/1999 sussistono seri argomenti per ritenere che ormai i rimborsi delle spese elettorali siano in realtà un vero e proprio strumento ordinario di finanziamento pubblico dei partiti.

Gli elementi fondamentali che inducono a questa conclusione possono essere riassunti come segue:

A) la l. 157/1999 ha di fatto definitivamente rotto la correlazione tra spese elettorali sostenute e rimborso delle spese elettorali: la generosità dei rimborsi infatti rende questi assai superiori alle spese, disciplinate, anche nei loro limiti quantitativi, dagli artt. 10 ss., l. 515/1993 e risultanti dai rendiconti pubblicati ai sensi della l. 2/1997. Ciò è reso chiarissimo dalla tab. 2, soprattutto in termini di percentuale di rapporto tra contributi e spese (che raggiunge il picco massimo nelle elezioni del 2001 ma che anche nelle elezioni del 2008 si attesta al 456%).

TABELLA 2. *Rapporto tra spese e contributi per cittadino*

Tornata elettorale	Spese riconosciute	Contributi statali	Differenza spese/ contributi	% contributi/ spese
<i>Politiche 1994</i>	36.264.124,34	46.917.449,32	10.653.324,98	129,38
<i>Europee 1994</i>	15.595.788,66	23.458.724,66	7.862.936,00	150,42
<i>Regionali 1995</i>	7.073.555,52	29.722.776,08	22.649.220,56	420,20
<i>Politiche 1996</i>	19.812.285,84	46.917.449,32	27.105.163,48	236,81
<i>Europee 1999</i>	39.745.844,39	86.520.102,57	46.774.258,18	217,68
<i>Regionali 2000</i>	28.673.945,87	85.884.344,63	57.210.398,76	299,52
<i>Politiche 2001</i>	49.659.354,92	476.445.235,88	426.785.880,96	959,43
<i>Europee 2004</i>	87.243.219,52	246.625.344,75	159.382.125,23	282,69
<i>Regionali 2005</i>	61.933.854,85	208.380.680,00	146.446.825,15	336,46
<i>Politiche 2006</i>	122.874.652,73	499.645.745,68	376.771.092,95	406,63
<i>Politiche 2008</i>	110.127.757,19	503.094.380,90	392.966.623,71	456,83
<i>Tot. contributi</i>	<i>579.004.383,83</i>	<i>2.253.612.233,79</i>	<i>1.674.607.849,96</i>	<i>389,22</i>

Fonte: 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*, cit., p. 179.

Colpisce anche il fatto che all'aumentare esponenziale dei contributi pubblici si correla una parallela espansione delle spese documentate nel passaggio dalle elezioni politiche del 2001 a quelle del 2006 queste ultime praticamente aumentano di quasi 3 volte, per poi diminuire (ma non di molto) nelle elezioni del 2008.

La Corte dei conti fino dal 2001 ha rilevato che i fondi per il rimborso delle spese elettorali, per la loro consistenza appaiono «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 elettorali»<sup>79</sup>.

Sterile, ancorché ben argomentato, è stato il tentativo della stessa Corte di accreditare la tesi secondo cui i criteri di ripartizione dei rimborsi elettorali, ancorché fondati sulla consistenza elettorale, operino comunque all'interno del limite dato dall'ammontare delle spese realmente sostenute. Essa si è basata su diversi argomenti di carattere testuale e sistematico: così, in effetti, l'affrancamento dei rimborsi dalle spese finisce in pratica con il ridimensionare drasticamente il peso e il significato stesso della complessa disciplina delle spese e dei connessi controlli, disciplinata dalla l. 515/1993; ancora, ai sensi dell'art. 12, comma 3, della stessa legge n. 515/1993, la verifica della conformità a legge e della regolarità documentale delle spese viene riferita testualmente a quelle sostenute "dagli aventi diritto": in tal modo, se la verifica è prevista solo per le formazioni politiche aventi diritto al contributo e non anche per quelle non aventi diritto al contributo, allora può ragionevolmente ritenersi che essa sia preordinata ad effetti che, in una qualche misura, siano necessariamente destinati a ripercuotersi sul piano del diritto al contributo<sup>80</sup>.

Tuttavia, questa tesi, rigorosa ed astrattamente convincente, si scontra però, da un lato, con alcune disposizioni testuali della l. 157/1999<sup>81</sup> e, dall'altro, con

---

<sup>79</sup> 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*. Il testo è rinvenibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>80</sup> L'argomento è ripreso anche in 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)*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), p. 57.

<sup>81</sup> Si pensi, ad esempio, alla previsione secondo cui lo scioglimento delle Camere il rimborso è comunque effettuato. Ancora, si consideri che appare in contrasto con la tesi della Corte dei conti anche l'art. 3 della l. 157/1999 che impone la destinazione di almeno il 5% dei rimborsi ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione delle donne alla politica (cfr. *infra*, par. 11).

una prassi che vede l'erogazione dei rimborsi nella misura prevista dai piani di ripartizione e la loro destinazione alle attività ordinarie dei partiti, senza che ciò abbia fino ad oggi suscitato alcuna contestazione in termini di legittimità.

In questo contesto, nessun riscontro ha avuto, *de iure condendo*, la proposta, fatta propria dalla Corte dei conti, di commisurare il contributo finanziario solo per una parte in proporzione ai voti ottenuti e per un'altra in stretto collegamento con la spesa sostenuta e contabilmente giustificata<sup>82</sup>.

B) Un ulteriore elemento che fa propendere per l'avvenuta trasformazione dei rimborsi elettorali è data dal fatto che le relative richieste debbono essere presentate prima della presentazione delle liste e quindi prima di sapere quanto verrà effettivamente speso. La *ratio* di questa disciplina, introdotta dalla l. 157/1999, è principalmente quella di consentire alle forze politiche di ottenere anticipazioni dagli istituti di credito.

C) Se ancora di rimborsi elettorali in senso proprio si trattasse, non si capirebbe perché il fondo relativo al Senato sia alimentato sulla base del riferimento agli aventi diritto per l'elezione della Camera, quando è noto che gli elettori del Senato sono in numero necessariamente inferiore (art. 1, comma 5, l. 157/1999).

D) Appare inoltre contrastare con la *ratio* dei rimborsi la loro commisurazione sugli aventi diritto e non sui voti validamente espressi, ciò che tra l'altro, rende discutibilmente "utile" sul piano finanziario anche il fenomeno dell'astensionismo elettorale.

E) È estraneo alla logica di un rimborso elettorale la previsione (vigente fino alle prossime elezioni *ex* art. 5, comma 4, d.l. 79/2010) secondo cui lo scioglimento anticipato delle Camere (o anche di una sola di esse) non interrompe l'erogazione del rimborso.

F) Infine, come ammesso dalla stessa Corte dei conti, il contributo statale deve essere riconosciuto anche ai partiti o ai movimenti che non attestino alcuna spesa e per i quali non si dovrebbe porre, a rigore, alcun problema di "rimborso"<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> 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*, cit., p. 15.

<sup>83</sup> *Ivi*, pp. 14-15.

## 9. GLI EFFETTI DELLA DISCIPLINA DEI RIMBORSI ELETTORALI SUL SISTEMA POLITICO: FRAMMENTAZIONE, CONTINUITÀ, CRISTALLIZZAZIONE

Uno dei limiti più evidenti della vigente disciplina dei rimborsi elettorali è quello di assecondare eccessivamente la frammentazione partitica, in controtendenza con l'evoluzione maggioritaria della legislazione elettorale nazionale intervenuta a partire dal 1993<sup>84</sup>.

In effetti, la legislazione vigente si caratterizza per l'assoluta inconsistenza delle soglie di sbarramento per l'accesso ai rimborsi, per di più in un contesto nel quale le leggi elettorali in senso stretto appaiono poco selettive e tali da agevolare esse stesse un pluralismo partitico accentuato. Fa eccezione il sistema di riparto dei rimborsi previsti per le elezioni europee dopo che la l. 10/2009 ha imposto una soglia di sbarramento per il conseguimento della rappresentanza pari al 4% dei voti validamente espressi sul piano nazionale: in tal modo, il numero delle liste che hanno ottenuto seggi, e quindi hanno avuto accesso ai rimborsi elettorali, è passato da 16 nelle elezioni del 2004<sup>85</sup> a 6 nelle elezioni del 2009.

Negli altri casi, i requisiti per l'accesso ai rimborsi appaiono assai blandi.

Per quanto riguarda la Camera ed il Senato, il requisito del conseguimento di un seggio non è previsto e le soglie di sbarramento (rispettivamente l'1% su scala nazionale e il 5% su base regionale) appaiono, anche in questo caso, permissive.

Peraltro, l'entrata in vigore della l. 270/2005 impone, per quanto riguarda la Camera, la necessità di una riflessione. Il requisito dell'1% per lucrare i rimborsi è ormai, infatti, paradossalmente più rigoroso di quello previsto dalla legge elettorale del 2005 per conseguire un seggio: dal momento che possono ottenere seggi anche le liste più votate tra quelle sotto il 2% all'interno di una coalizione, la lista "Dc per le autonomie" ha ottenuto alla Camera nelle elezioni del 2006 4 seggi con appena lo 0,8% dei voti, rimanendo quindi esclusa dai rimborsi. Il fenomeno non si è riproposto nel 2008 (anche se l'Mpa ha ottenuto alla Camera appena l'1,1% e ben 8 seggi), cosicché il requisito dell'1% ha consentito a due formazioni, la Sinistra arcobaleno (3,1%) e la Destra (2,4%), di ottenere il rimborso, nonostante che abbiano fallito la soglia del 4% per

---

<sup>84</sup> S. MERLINI, *Governo e forma di governo nella proposta della Bicamerale dalla filosofia del discorso di Bayeux a quella del «Patto della crostata»*, in M.P. CHITI, L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale. Atti del convegno di studi in ricordo di S. Tosi (Firenze, 27-28 marzo 1998)*, Giuffrè, Milano 1999, p. 74; C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 164.

<sup>85</sup> Di queste ben 5 partiti avevano ottenuto seggi con meno dell'1% dei voti.

l'accesso alla rappresentanza, mentre un partito (quello socialista) è riuscito a conseguire i rimborsi in forza di una decisione "creativa" dell'Ufficio di Presidenza della Camera, avendo fallito, per un manciata di voti, l'1% (ha infatti ottenuto lo 0,975%).

Per quanto riguarda il Senato, il requisito del 5% dei voti a livello regionale si è rivelato poco significativo nelle elezioni del 2006 (dato il formato ampio delle due coalizioni principali che ha consentito alle formazioni apparentate con più del 3% dei voti di ottenere seggi)<sup>86</sup> ma assai rilevante in quelle del 2008, a seguito della nota decisione di Pd e Pdl di restringere nettamente il perimetro delle coalizioni: in tal modo, l'Udc ha conseguito il finanziamento in ben 12 Regioni<sup>87</sup> nelle quali non ha ottenuto seggi, mentre la Sinistra Arcobaleno, che non ha ottenuto seggi, ha lucrato il rimborso in due Regioni<sup>88</sup>. Curiosamente, infine, perfino il Pd ha usufruito del requisito in questione in Molise dove non ha ottenuto seggi.

Viceversa, l'Idv, grazie all'apparentamento in coalizione con il Pd nelle elezioni del 2008 ha conseguito seggi e quindi ha ottenuto il finanziamento anche in ben 9 Regioni nelle quali si è attestato al di sotto del 5%<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda le elezioni regionali, la l. 43/1995 richiede, ai fini dei rimborsi, il conseguimento di un seggio. Ma anche in questo caso, il particolare sistema elettorale adottato consente il conseguimento della rappresentanza anche a formazioni politiche di minima entità<sup>90</sup>, la cui aggregazione alle coalizioni è peraltro favorita, dato che il voto espresso per una lista si intende riferito anche al candidato Presidente collegato.

Se già il sistema elettorale appare assai permissivo<sup>91</sup>, un ulteriore "premio" al-

<sup>86</sup> Nel 2006 il requisito del 5% senza conseguimento di seggi ha consentito il rimborso all'Udc in Friuli e Liguria, Abruzzo; all'Idv in Abruzzo e Molise; al Prc e An in Molise.

<sup>87</sup> Si tratta del Piemonte (5,3%), Trentino (5,9%), Veneto (5,7%), Friuli (6%), Marche (6%), Abruzzo (5,9%), Molise (5,5%), Campania (6,8%), Puglia (7,8%), Basilicata (6,6%), Calabria (7,9%), Sardegna (5,6%). A queste si deve aggiungere la Sicilia dove però l'Udc ha conseguito tre seggi.

<sup>88</sup> Si tratta del Trentino (7,2%) e della Toscana (5,1%).

<sup>89</sup> Si tratta del Piemonte (4,97%), Lombardia (3,8%), Veneto (4,4%), Emilia (3,9%), Toscana (3,3%), Lazio (4,1%), Campania (4,8%), Puglia (4,5%), Sicilia (3,3%).

<sup>90</sup> La legge elettorale prevede una soglia di sbarramento (il 3% dei voti) che però non si applica qualora la lista sia collegata ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 5%. Di fatto, tale soglia non si applica quindi alle formazioni che si aggregano nelle due coalizioni principali.

<sup>91</sup> Sono sufficienti i dati delle elezioni regionali del 2005 per avere un'idea del fenomeno. In quella consultazione (dati riferiti alle Regioni a statuto ordinario nelle quali non è vigente una propria legge regionale: cfr. *infra*), il partito più piccolo che ha ottenuto un seggio è stata

la frammentazione è venuto da una decisione dell'Ufficio di Presidenza della Camera che in pratica ha finito per "integrare" l'art. 6, comma 2, della l. 43/1995, attribuendo i relativi contributi anche alle liste che non hanno ottenuto alcun seggio per averlo dovuto "cedere", in forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999, al candidato Presidente (non eletto) della loro coalizione di appartenenza<sup>92</sup>.

Si tratta di una decisione discutibile innanzitutto sul piano della legittimità: infatti le liste in questione non hanno ottenuto comunque alcun seggio, poiché l'art. 5 della l. cost. 1/1999 integra la l. 43/1995, attribuendo al candidato Presidente più votato tra quelli non eletti il diritto di assumere la carica di consigliere regionale, sottraendo un seggio a quelli spettanti alla coalizione di appartenenza<sup>93</sup>; in secondo luogo, sul piano del merito, la decisione in questione, attribuendo il rimborso a liste senza seggi, introduce un meccanismo non previsto dalla legge, che premia ulteriormente la frammentazione partitica<sup>94</sup>.

Il quadro è cambiato, ma solo limitatamente, in alcune Regioni che, ai sensi dell'art. 122, comma 1, esercitando la propria competenza in materia elettorale, hanno imposto soglie di sbarramento che hanno limitato il numero delle liste che hanno ottenuto seggi (cfr. *infra*, par. 10). In effetti, se nelle elezioni regionali del 2005 hanno ottenuto seggi complessivamente 32<sup>95</sup>, il numero è aumentato nelle elezioni del 2010 (45 liste), e ciò è da rimarcare tenendo conto della razionalizzazione del sistema politico operato con la formazione del Pd e

---

in Piemonte la Lista consumatori (1,1%), in Lombardia l'Idv (1,4%), in Veneto il Nuovo Psi (1,4%), in Liguria l'Idv (1,3%), in Emilia l'Idv (1,3%), nelle Marche L'Udeur (1,8%), in Umbria i Verdi (2,3%), in Lazio l'Idv (0,9%), in Abruzzo i Verdi (2%), in Campania la Lista consumatori-repubblicani (1,4%), in Basilicata l'Idv (2,7%).

<sup>92</sup> La decisione in questione è segnalata soltanto da M.C. PACINI, *La frammentazione partitica nelle Regioni italiane* (tesi di dottorato in Scienza della politica, Università degli studi di Firenze, 2006), cui si rinvia anche per l'analisi della prassi a seguito della decisione in oggetto.

<sup>93</sup> In particolare, l'art. 5, comma 1, quinto e sesto periodo, della l. cost. 1/1999 prevede: «È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente. L'Ufficio centrale regionale riserva, a tal fine, l'ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere, nell'ipotesi prevista al n. 3) del tredicesimo comma dell'articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, introdotto dal comma 2 dell'articolo 3 della legge 23 febbraio 1995, n. 43; o, altrimenti, il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui».

<sup>94</sup> I dati in questione sono riportati da M.C. PACINI, *La frammentazione partitica*, cit.

<sup>95</sup> Tale numero non tiene conto di quelle presentatesi in Abruzzo, per rendere omogeneo tale dato rispetto a quello riferito alle elezioni del 2010.

del Pdl che astrattamente avrebbe dovuto comportare non certo un aumento delle liste beneficiarie.

La scarsa selettività nell'individuazione degli aventi diritto ai rimborsi costituisce quindi un tratto fondamentale del modello italiano.

Se a questo elemento si aggiunge, da un lato, il cospicuo ammontare dei rimborsi (in linea di principio, più i rimborsi sono generosi, più essi finiscono per favorire i piccoli), dall'altro, la rilevanza di tutti i voti per il conseguimento degli stessi (così non è per i sistemi elettorali in senso stretto, laddove vi sono comunque resti non utilizzati per l'assegnazione dei seggi), il risultato è un modello che finisce per premiare una eterogenea pluralità di soggetti. Il tutto è poi aggravato dal già descritto meccanismo di duplicazione dei rimborsi in caso di scioglimento anticipato delle Camere: in tal modo nel 2010 sono ben 98 i soggetti politici che hanno usufruito dei rimborsi, di cui 25 hanno ottenuto oltre 500 mila euro (Tab. 3).

TABELLA 3. *Rimborsi  $\geq$  a 500.000 erogati nel 2010*

<i>Partito</i>	<i>Politiche</i>	<i>Regionali</i>	<i>Europee</i>	<i>Totale</i>
Pdl	38.620.741	13.759.021	18.978.774	71.358.536
Pd	33.704.774	12.380.742	14.060.950	60.146.466
Fi	24.083.218	940.702		25.023.920
Legha Nord	11.938.176	5.038.667	5.494.994	22.471.836
Udc	11.062.674	3.732.835	3.506.716	18.302.224
Ulivo	15.085.083			15.085.083
Idv	6.676.425	3.132.451	4.307.578	14.116.454
An	12.252.528	512.631		12.765.159
Ds	8.769.911	676.464		9.446.375
Prc	6.531.713	86.332		6.618.045
Margherita	5.492.127	590.064		6.082.191
Mpa	893.318	1.412.187		2.305.505
Sin. Arcobaleno	1.737.535	57.208		1.794.743
Ins. Unione	1.568.215			1.568.215
Svp	1.029.983	184.344	252.251	1.466.578
Destra	1.159.997	227.650		1.387.647
Rosa nel pugno	1.245.235			1.245.235
Udeur	1.020.538	178.447		1.198.985
Polverini Pres.		1.194.039		1.194.039
Pdci	1.111.287	56.058		1.167.345
Verdi	986.444	76.199		1.062.643
Sel		735.777		735.777
Unione	695.450			695.450
Prc-Sin.Eur.-Pdci		602.577		602.577
Ps	465.979	107.653		573.632

È poi da osservare che l'introduzione del meccanismo dell'apparentamento in coalizione, introdotto a livello di legislazione elettorale non ha prodotto alcuna conseguenza nella normativa in materia di rimborsi così come in quella delle spese elettorali<sup>96</sup>; e ciò appare non poco curioso, dato che proprio il premio di maggioranza a livello di coalizioni è il tratto caratterizzante la riforma elettorale del 2005.

La disciplina dei rimborsi finisce non solo per favorire i partiti esistenti<sup>97</sup>, ma anche quelli non più esistenti, poiché la rateizzazione per ogni anno di legislatura e, ancor più, la continuazione dell'erogazione anche in caso di scioglimento delle Camere finisce per "cristallizzare" (o, se si vuole, per "congelare") per anni determinati assetti che nel frattempo possono essere anche radicalmente mutati; e ciò è ancor più evidente proprio nel caso italiano nel quale la lunga transizione post 1993 ha riguardato innanzitutto le identità partitiche.

La pubblicazione annuale dei rendiconti dei partiti (obbligatoria per quelli che ricevono i rimborsi elettorali) evidenzia questo dato, ovvero la sopravvivenza "finanziaria" e quindi "giuridica" di soggetti che ormai da anni si sono estinti (per fusione, accorpamento o cessazione) sul piano politico. La tab. 3 dà conto dei principali soggetti politici che continuano a ricevere finanziamenti pur non svolgendo più alcuna attività politica: spiccano, in particolare, i dati di An, Ds, e Margherita che ancora nel 2010 ottengono, insieme, oltre 28 milioni di euro.

Si tratta di un elemento di grande rilevanza sul piano sistemico che, nell'attuale fase di evoluzione del sistema politico italiano, rischia di assecondare tentazioni di "ritorni all'indietro", peraltro assai attuali sia nel Pdl (con la formazione dei gruppi parlamentari di Fli) sia nel Pd (con la scissione, potenzialmente meno "devastante", dell'Api).

Proprio per questo anche nel più recente periodo non sono mancate polemiche in ordine alla gestione di questi contribuenti (si pensi alle vicende della fondazione che amministra i contributi elettorali, e più in generale il patrimonio di An dopo la costituzione dei gruppi parlamentari di Fli).

---

<sup>96</sup> Riferimenti in questo senso in 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*, cit., pp. 17 ss.

<sup>97</sup> Si tratta, come si è detto, di una critica rivolta già alla l. 195/1974. Sul punto, per tutti, A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 95. Da parte sua, in un importante documento del Consiglio d'Europa, dal titolo *Finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali – linee direttrici* (pubblicato da *Sapere 2000, edizioni multimediali*, Roma 2000) si legge testualmente che «il finanziamento pubblico deve dare la possibilità ai partiti minori e di nuova formazione di partecipare su un piano di parità con i partiti che hanno più risorse finanziarie» (p. 55).



## 10. ALCUNI NODI PROBLEMATICI RELATIVI ALLA DISCIPLINA DEI RIMBORSI PER LE ELEZIONI REGIONALI

L'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 pone alcuni problemi specifici riguardo alla disciplina dei rimborsi per le elezioni regionali.

Come è noto, il novellato art. 122, comma 1, Cost., attribuisce alle Regioni il potere di disciplinare il sistema di elezione del Presidente e del Consiglio regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

I problemi emergenti dal nuovo quadro costituzionale attengono, principalmente: *a)* alla riconducibilità della disciplina dei rimborsi elettorali alla materia di cui all'art. 122, comma 1; *b)* all'impatto dei nuovi sistemi elettorali introdotti dalle Regioni sul requisito fissato per l'accesso ai rimborsi dall'art. 6, comma 2, della l. 43/1995, che è, come detto, il conseguimento di un seggio.

La perdurante riconducibilità allo Stato della materia dei rimborsi può essere sostenuta, sia pure problematicamente, proprio sul presupposto che la normativa vigente «introduce un finanziamento per la vita ordinaria dei partiti mascherato da rimborso per le votazioni elettive [...] e deliberative»<sup>98</sup>, essendo implicati, come detto, rilevanti principi costituzionali quali quello dell'eguaglianza delle *chances*, radicato sul principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.<sup>99</sup>.

In questo senso, la legislazione sui “rimborsi elettorali” può essere interpretata come una disciplina sulla contribuzione pubblica al sistema dei partiti, in relazione allo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 49 Cost.<sup>100</sup>; una legislazione che può trovare uno dei suoi parametri di contribuzione legittimamente anche nelle consultazioni elettorali regionali.

In questo senso, anche alla luce di una recente giurisprudenza costituzionale che ha fondato competenze statali su alcune disposizioni della prima parte della Costituzione (e quindi, potenzialmente, anche sull'art. 49), si può ritenere che la legislazione sui “rimborsi” continui a rimanere nella disponibilità del Parlamento nazionale<sup>101</sup>, pur non escludendo l'eventualità di una legislazione regionale di tipo promozionale per specifiche attività dei livelli territoriali dei partiti.

<sup>98</sup> F. LANCHESTER, *Introduzione*, cit., p. 19.

<sup>99</sup> Del resto, come si dirà più oltre, anche i contributi per le elezioni regionali affluiscono alle strutture nazionali del partito e solo alcuni di essi provvedono autonomamente, senza però alcun vincolo normativo in questo senso, a trasferirne una parte alle articolazioni territoriali.

<sup>100</sup> Funzioni pubbliche, come ha affermato la Corte costituzionale, che pure ha negato ai partiti la natura di poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. (ord. 79/2006).

<sup>101</sup> Le stesse considerazioni valgono per le Regioni a Statuto speciale. Non a caso, il Parla-

Di fatto, le Regioni non hanno legiferato direttamente in questa materia, né, tranne in un caso, hanno contestato la competenza statale, probabilmente anche per non sobbarcarsi gli oneri finanziari conseguenti<sup>102</sup>. Tuttavia, in tre casi (art. 3, comma 2, l. reg. Lazio n. 2/2005; art. 3, comma 3, l. reg. Puglia n. 2/2005; art. 3, comma 3, l. reg. Umbria) le Regioni hanno previsto la sanzione del pagamento di una frazione dell'importo del rimborso a carico dei partiti che non rispettino le disposizioni a tutela delle c.d. "pari opportunità".

Si tratta di discipline ambigue sia sul piano delle competenze (non è chiaro se tali normative presuppongano una competenza regionale in materia di rimborsi), sia sul piano dell'interpretazione di tale meccanismo sanzionatorio (cfr. *infra*, par. 11).

La perdurante competenza statale in materia di rimborsi elettorali pone un problema di discrasia tra la Regione ormai competente a indicare i requisiti per l'ottenimento di un seggio e lo Stato che sulla base di essi eroga il rimborso. Se i rimborsi elettorali sono di fatto, a seguito della l. 157/1999, una forma di finanziamento pubblico, questa scissione può porre qualche problema in termini di eguaglianza, come è reso evidente dalle prime leggi regionali in materia, alcune assai permissive (come la l. reg. Marche 27/2004 o la l. reg. Campania 4/2009) ed altre più restrittive (tra queste, la l. reg. Calabria 1/2005, la l. reg. Puglia 2/2005, la l. reg. Toscana 50/2009 che hanno fissato una soglia del 4% senza deroghe né eccezioni).

Ancora, la perdurante (e probabilmente stabile) competenza statale in materia di rimborsi elettorali lascia irrisolto un dato che si è già accennato, ovvero la destinazione degli stessi *in toto* (e quindi anche quelli relativi alle elezioni regionali) alle strutture centrali dei partiti<sup>103</sup>.

Tale scelta, che costituisce, con una sola eccezione peraltro mai attuata<sup>104</sup>, una

---

mento nazionale ha adottato una legge di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, l. 157/1999 e dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, l. 43/1995, in riferimento al rimborso delle spese elettorali relative al rinnovo dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (l. 298/2004).

<sup>102</sup> La Regione Puglia ha impugnato l'art. 5, comma 4, del d.l. 79/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010, sul presupposto (discutibile, come si è detto) dell'impossibilità per lo Stato di modificare la disciplina dei rimborsi per le elezioni regionali, trattandosi di un ambito materiale divenuto di competenza regionale. In nome del principio di continuità, la legislazione statale continuerebbe ad essere applicata in attesa di una autonoma regolamentazione delle Regioni, ma essa non potrebbe essere modificata, essendo di competenza regionale.

<sup>103</sup> In questo senso, già G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1992, p. 37.

<sup>104</sup> L'art. 8, comma 15, della l. 2/1997 (peraltro abrogato dall'art. 10 della l. 157/1999) prevedeva che, a decorrere dal quarto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge, i partiti e movimenti politici che partecipavano alla ripartizione delle risorse erogate dai contri-

caratteristica costante della legislazione italiana in materia, si è rivelata di fondamentale importanza, innanzitutto perché l'entrata in vigore della l. 195/1974, a distanza di pochi anni dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, avrebbe potuto essere l'occasione di far decollare il livello regionale dei partiti nazionali, con benefici effetti per le nuove istituzioni territoriali<sup>105</sup>.

Tale considerazione vale a maggior ragione dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, poiché nel nuovo contesto istituzionale il riconoscimento di una sfera di autonomia anche finanziaria alle entità regionali dei partiti può rappresentare un fattore che «consentendo una maggiore differenziazione all'organizzazione partitica, permette, per un verso, di intercettare le richieste maggiormente legate al territorio e, per l'altro, di evitare la formazione di un numero eccessivo di entità partitiche, che rischiano di peggiorare l'efficienza dei processi decisionali degli Stati composti»<sup>106</sup>.

In secondo luogo, fino al 1993, la valorizzazione economica delle strutture centrali ha finito per «costituire un incentivo alla formazione di imponenti apparati burocratici»<sup>107</sup>, ovvero ha determinato una sorta di eterogenesi dei fini per cui partiti già sovradimensionati rispetto alle risorse loro disponibili sono andati incontro ad un ulteriore aumento delle spese necessarie per il loro funzionamento: da questo punto di vista, la l. 195/1974 è fallita miseramente, non essendo riuscita ad arginare i fenomeni corruttivi che soprattutto le inchieste giudiziarie a partire dal 1992 hanno ampiamente svelato.

## 11. CONCLUSIONI

Volendo tentare una periodizzazione della disciplina normativa del finanziamento pubblico dei partiti, essa risente delle opposte tensioni che sono sta-

---

buenti ne riservassero una quota non inferiore al 30% alle proprie strutture decentrate su base territoriale, ma solo a quelle che avessero per statuto autonomia finanziaria (in quel caso, anche le strutture decentrate erano tenute a presentare il rendiconto, che avrebbe dovuto essere allegato al rendiconto nazionale del partito o movimento politico: comma 16).

<sup>105</sup> Sul punto, per tutti, M. VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni in margine ad una vicenda incompiuta*, in *Reg. gov. loc.*, 1987, pp. 67 ss.; T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCHIA (a cura di), *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, Giuffrè, Milano, 1988 e, da ultimo, R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2008*, cit., pp. 239 ss.

<sup>106</sup> R. BIFULCO, *Partiti politici*, cit., p. 276.

<sup>107</sup> A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 13.

te evidenziate nei paragrafi precedenti, per cui a fasi espansive (1974-1992; 1999-2006) si sono alternate fasi in cui, dando seguito a sollecitazioni polemiche dell'opinione pubblica, sono state adottate normative più restrittive (la l. 515/1993 e, nel più recente periodo, l'art. 2, comma 275, della l. 244/2007 e l'art. 5, comma 4, d.l. 79/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010).

Anche questa alternanza non ha certo contribuito all'affermazione di una disciplina chiara e coerente, tanto che già l'art. 8 della l. 157/1999 aveva previsto l'adozione di un testo unico in materia (ma la delega è inutilmente scaduta, nonostante la proroga del termine prevista dalla l. 340/2000).

Più in generale, la disciplina legislativa in materia di contribuzioni ai partiti assume i caratteri di una normativa in qualche misura "consensualistica"<sup>108</sup> resa evidente dal ricorso frequente alla procedura di approvazione attraverso la procedura decentrata<sup>109</sup> o dall'inserimento quasi "occulto" di disposizioni in sede di conversione di decreti legge aventi contenuti eterogenei, talvolta con la "blindatura" assicurata dall'approvazione attraverso l'apposizione della questione di fiducia. Particolarmente discutibili sono i non pochi casi di "ripe-scaggi" *ex lege*<sup>110</sup> di liste non ammesse ai rimborsi per non avere presentato la richiesta nei termini<sup>111</sup>, soprattutto quando tali discipline rispondono ad interessi politici precisi<sup>112</sup>.

Rispetto alle patologie che si sono descritte è mancato un ruolo significativo della giurisprudenza costituzionale, come invece è avvenuto in altri ordinamenti

---

<sup>108</sup> L'unica legge nel cui *iter* di approvazione si è registrata qualche contrapposizione, peraltro trasversale ai due schieramenti, è stata la l. 157/1999; tuttavia, anche alla luce degli sviluppi legislativi successivi l'atteggiamento contrario di Alleanza nazionale e dei Democratici di Prodi è sembrato più tattico e di immagine che di sostanza, come è dimostrato dal consenso di queste due formazioni politiche alla l. 156/2002, approvata con la sola opposizione dell'Udeur, peraltro motivata solo dal fatto che la nuova disciplina (come la precedente) lo avrebbe escluso dai benefici economici.

<sup>109</sup> Con tale procedura sono state approvate, in almeno uno dei due rami del Parlamento, le ll. 2/1997; 146/1998; 156/2002. Si tratta di un dato da rimarcare data la forte contrazione di tale modalità di approvazione delle leggi dopo il 1993.

<sup>110</sup> O meglio attraverso disposizioni *ad hoc* in decreti legge *omnibus* o in leggi di conversione di decreti legge (emblematici i casi dei c.d. decreti "milleproroghe").

<sup>111</sup> Art. 14-*undecies*, d.l. 115/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. 168/2005; art. 51-bis, d.l. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla l. 31/2008; l'art. 3, comma 8, d.l. 194/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. 25/2010.

<sup>112</sup> Così, in forza dell'art. 51-bis, d.l. 248/2007, ha potuto conseguire il rimborso la lista Autonomie Liberté Démocratie: si noti che l'unico senatore eletto nella lista in questione è stato determinante al Senato per la sopravvivenza del Governo Prodi II.

nei quali il giudice delle leggi è riuscito ad intervenire, talvolta anche efficacemente<sup>113</sup>.

L'assenza della giurisprudenza costituzionale in materia, derivante anche dalle difficoltà legate alle modalità di accesso alla Corte, è stata surrogata dal ricorso ripetuto al *referendum* abrogativo (si tratta di tre *referendum* svoltisi nel 1978, 1993, 2000, in quest'ultimo caso sulla l. 157/1999: cfr. *infra*) che però si è dimostrato uno strumento del tutto inefficace, dato che l'unico tra questi che abbia avuto esito favorevole all'abrogazione è stato praticamente "sterilizzato" dal legislatore successivo, senza che ciò abbia dato luogo a contestazioni sul piano della legittimità costituzionale (cfr. *infra*)<sup>114</sup>. Non a caso, proprio in relazione al presunto ripristino di un meccanismo di finanziamento pubblico ad opera della l. 2/1997, il Comitato promotore del *referendum* del 1993 ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti delle due Camere e dei rispettivi Presidenti in relazione agli atti del procedimento legislativo conclusosi con l'approvazione di tale legge. La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso, per difetto di legittimazione dei ricorrenti, ritenendo che con la proclamazione dei risultati e la conseguente abrogazione delle disposizioni legislative coinvolte nel quesito il Comitato promotore perda la qualifica di potere dello Stato (ord. 9/1997)<sup>115</sup>, pur ribadendo 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». Questa affermazione, pure problematica sul piano dei principi<sup>116</sup>, non ha però trovato un pratico riscontro: come si è accennato, di lì a poco, la l. 157/1999 avrebbe in pratica rein-

---

<sup>113</sup> C. PINELLI, *Per una riforma del finanziamento della politica*, in *www.astrid-online.it*.

<sup>114</sup> Come si è detto, nemmeno il segnale inequivoco dato dal risultato del *referendum* del 1978 è stato colto dal legislatore che anzi ha allargato ulteriormente le maglie del finanziamento pubblico con le ll. 422/1980 e 659/1981.

<sup>115</sup> Sul punto, in particolare, R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 48 ss.; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, *ivi*, pp. 55 ss.; G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, *ivi*, pp. 62 ss.; S.P. PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, *ivi*, pp. 1933 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Comm. Cost.*, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma 2005, pp. 661 ss.

<sup>116</sup> Per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 273 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., pp. 661 ss.; A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova 1999, pp. 75 ss.

trodotto sostanzialmente un vero e proprio meccanismo di finanziamento pubblico e ordinario ai partiti, pudicamente qualificato come «rimborso per le spese elettorali» (dizione che si spiega con il fatto che, come accennato, la disciplina dei rimborsi elettorali non era stata coinvolta nel *referendum*)<sup>117</sup>.

Da questo punto di vista, un'ulteriore richiesta referendaria su tale legge, che non ha prodotto alcun effetto dato il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione<sup>118</sup>, ha finito paradossalmente per "legittimare" politicamente una scelta legislativa che, come abbiamo detto, presenta aspetti opinabilissimi<sup>119</sup>. Sorte ancora più negativa hanno avuto quattro ulteriori richieste referendarie (annunciate nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 giugno 2008, n. 147) in ordine alle quali non sono state raccolte le 500 mila firme imposte dall'art. 75 Cost.<sup>120</sup>.

Del tutto immune da possibili censure si è rivelata la già richiamata "giurisprudenza" dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, tanto creativa da avere di fatto innovato, con soluzioni assai discutibili, in alcuni aspetti la normativa vigente (cfr. *supra*); né mancano altri aspetti che emergono dalla prassi certamente meritevoli di un radicale ripensamento<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Appare così realistico il rilievo secondo cui «proprio la vicenda della disciplina del finanziamento della politica ha dimostrato come il risultato referendario sanzionato positivamente dalla volontà popolare non possa essere difeso da nessuno, neppure dal Comitato promotore del referendum»: A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 144.

<sup>118</sup> Al *referendum* (che si tenne insieme ad altri sei il 21 maggio 2000) ha partecipato solo il 32,2% degli elettori.

<sup>119</sup> Anzi, come si dirà più oltre nel testo (par. 5 e 8), la l. 156/2002 ha ulteriormente ampliato l'ammontare dei finanziamenti e la platea degli aventi diritto.

<sup>120</sup> Il primo *referendum* era relativo all'intera l. 157/1999; il secondo era relativo all'art. 1, comma 6, della stessa legge nella parte in cui consente l'erogazione integrale dei rimborsi in caso di scioglimento delle Camere; il terzo era relativo al frazionamento annuale dei rimborsi e alla previsione che consente la percezione della quota annua anche nel caso in cui sia trascorsa una frazione di anno; il quarto era relativo alla previsione che non obbliga i partiti alla prestazione di forme di garanzia bancaria o fideiussoria in sede di erogazione dei rimborsi e rende possibile la cessione ai terzi delle somme erogate a titolo di rimborso elettorale nonché operazioni di cartolarizzazione. Su tali *referendum*, in particolare, W. BORDON, *Perché sono uscito dalla Casta*, Ponte alle Grazie, Milano 2008, pp. 79 ss.; 197 ss.

<sup>121</sup> Nella prassi ai partiti vengono regolarmente corrisposti gli interessi legali sulle somme dovute a titolo di rimborsi elettorali in caso di erogazione ritardata per temporanee difficoltà di disponibilità di bilancio. Sul punto, la Corte dei conti ha osservato che «a fronte di "rimborsi" che superano di gran lunga le spese effettivamente sostenute dai partiti nelle campagne elettorali, l'introduzione di una norma che ne preveda l'erogazione senza l'applicazione degli interessi legali eliminerebbe l'effetto espansivo di impiego di risorse pubbliche, che appare già fortemente squilibrato a vantaggio dei partiti»: Corte dei conti – Collegio di controllo sulle spese elettorali, *Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finan-*

Le considerazioni che precedono dimostrano l'esigenza di una revisione della disciplina legislativa relativa al finanziamento dei partiti.

Un serio percorso riformatore dovrebbe tenere adeguatamente conto del contesto politico istituzionale e non limitarsi ad intervenire solo sugli aspetti meramente quantitativi del fenomeno (su questi aspetti il legislatore più recente sta tentando di introdurre correttivi di tipo riduttivo), dovendo estendersi anche ad altri aspetti, per così dire, "a monte" ed "a valle".

In primo luogo, trattandosi di un aspetto della legislazione elettorale di contorno, una nuova normativa sul finanziamento dei partiti dovrebbe seguire una auspicabile (quanto politicamente ardua) riforma dei sistemi elettorali per la Camera ed il Senato, al fine di eliminare gli aspetti fortemente criticabili contenuti nella l. 270/2005.

In secondo luogo, tale percorso riformatore non dovrebbe sottovalutare l'evoluzione del sistema politico e della configurazione organizzativa dei partiti. Da questo punto di vista, ad esempio, non può essere sottovalutata la crescente importanza delle fondazioni politiche, che si atteggiano come un indizio piuttosto univoco della crisi dei partiti e che stanno progressivamente surrogando gli stessi sul terreno della formazione e dell'elaborazione culturale, e talvolta programmatica. Da questo punto di vista, il tema del finanziamento di queste soggettività appare oggi tanto rilevante quanto non risolvibile con l'estensione anche ad esse di meccanismi di contribuzione pubblica meramente aggiuntivi rispetto a quelli riconosciuti ai partiti, come invece si era tentato nella XV legislatura<sup>122</sup>.

In terzo luogo, ogni proposta di riforma del sistema di finanziamento pubblico dovrebbe collegarsi all'approvazione di una legislazione attuativa dell'art. 49 Cost., che oggi sta incontrando diffuse attenzioni<sup>123</sup>, ma sulla cui praticabilità politica sussistono forti dubbi.

---

*ziamenti 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, cit., p. 182.*

<sup>122</sup> Il riferimento va, in particolare, alla proposta di finanziare fondazioni politico-culturali promosse dai partiti «al fine di dare compiuta attuazione all'articolo 49 della Costituzione, per lo sviluppo in Italia e all'estero di attività di ricerca, formazione, cooperazione, promozione, propaganda e comunicazione culturale e politica, nonché per stimolare il dialogo tra istituzioni e cittadini, ed incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita civile e politica». Tale proposta, inserita, ancora una volta surrettiziamente, in un disegno di legge di proroga dei termini per i rimborsi delle spese per le elezioni del 2006 (emendamento 2.01 dell'on. Boato, relatore al d.d.l. A.C. n. 1667, presentato nella seduta della I Commissione permanente della Camera dei deputati il 17 gennaio 2007), non ha avuto seguito per le polemiche che essa ha suscitato.

<sup>123</sup> Per tutti, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008*, cit., pp. 51 ss.

Da questo punto di vista, il collegamento con l'attuazione dell'art. 49 Cost. si pone non solo per quanto attiene alla necessaria predisposizione di strumenti atti a garantire la democrazia interna ai partiti (profilo, peraltro, essenziale anche sul versante della gestione dei contributi pubblici)<sup>124</sup> ma anche per i profili relativi all'identificazione del soggetto "partito"<sup>125</sup>, anche nei casi in cui vicende interne allo stesso (si pensi ai fenomeni di scissione) diano luogo a contestazioni proprio sul piano dell'identificazione dei soggetti titolari a percepire i rimborsi<sup>126</sup>.

A valle dovrebbe essere ripensato il meccanismo dei controlli sulle spese elettorali (art. 8, l. 515/1993) e quelli sui rendiconti dei partiti, attualmente previsti dall'art. 8 della l. 2/1997, in termini di una verifica di tipo meramente formale e perciò assolutamente insufficiente. Lo stesso *ex* tesoriere del Pd, Mauro Agostini ha affermato che nella legislazione italiana sulla gestione finanziaria dei partiti vi è «una zona grigia, che può essere interpretata come un arrestarsi e un'astensione dal prevedere controlli più intensi al fine di tutelare l'ambito di assoluta autonomia di un'associazione privata, per di più con esplicito riconoscimento costituzionale. Ma quell'arrestarsi, quella lacuna della legge può anche rappresentare, molto più prosaicamente, la volontà di lasciare mano libera a una gestione delle risorse finanziarie improntate a un criterio di discrezionalità»; manca quindi «la previsione di una funzione effettiva di controllo contabile»<sup>127</sup>.

Una revisione del sistema di controlli dovrebbe accompagnarsi ad altre correzioni improntate ad aumentare il livello di trasparenza e pubblicità della disciplina in questione, e non solo (si pensi che non sono resi noti i contributi spettanti a ciascun gruppo parlamentare, né i criteri di distribuzione dei contributi stessi, né i rendiconti delle spese). Così, ad esempio, dovrebbe essere integralmente accessibile a chiunque, anche via internet, ogni informazione relativa alle risorse, ai finanziamenti pubblici e privati (salvo quelli di modestissimo importo), mentre dovrebbero essere drasticamente limitate le donazioni anonime.

Da questo punto di vista, l'art. 39-*quaterdecies* del d.l. 273/2005, il quale prevede che siano sottratte all'obbligo di dichiarazione i finanziamenti ed i contributi privati per un importo che nell'anno superi i 50 mila euro, appare assai cri-

<sup>124</sup> Si consideri, infatti, che, in difetto di adeguate garanzie in favore delle minoranze, il meccanismo dei rimborsi elettorali (o del finanziamento dei partiti) finisce per rafforzare le tendenze centralistiche degli apparati di partito, in un'ottica di potenziale sclerotizzazione dei rapporti di forza all'interno del partito stesso: per tutti, P. RIDOLA, *Finanziamento della politica*, cit., p. 26, nt. 8 e gli autori ivi citati.

<sup>125</sup> La relativa definizione può essere attualmente controversa, quantomeno in relazione ad alcuni profili particolari, come si è visto a proposito del D.m. 31/2007.

<sup>126</sup> Sul punto sia consentito un rinvio al mio *Il finanziamento dei partiti*, cit., p. 152.

<sup>127</sup> M. AGOSTINI, *Il tesoriere*, cit., p. 106.



ticabile nella misura in cui sottrae al principio di trasparenza cospicui finanziamenti privati, in controtendenza con le proposte contenute in importanti documenti del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati membri a limitare efficacemente o a vietare le donazioni anonime, tanto più se di valore non modico<sup>128</sup>. Oltre a ciò, sono evidenti le possibilità di aggiramento sistematico che la previsione in questione consente<sup>129</sup>, tanto che nel dibattito parlamentare non è mancato chi abbia definito questa novità legislativa una sorta di «legalizzazione delle tangenti»<sup>130</sup>.

Peraltro, la disposizione in oggetto si innesta in una complessiva disciplina dei finanziamenti privati assai blanda sia quanto alla fissazione di limiti e divieti<sup>131</sup>,

---

<sup>128</sup> Così, in *Finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali*, cit., p. 33, si legge, in particolare: «Gli stati devono adottare norme che regolano le donazioni anonime ai partiti. Le donazioni anonime devono essere limitate o vietate. Dal punto di vista dell'eguaglianza del processo democratico e della trasparenza del finanziamento della politica, sarebbe forse meglio vietare ogni tipo di donazione anonima. Nella prassi concreta, tuttavia, è auspicabile che le norme sulle donazioni anonime siano tali da rendere proporzionati gli obblighi amministrativi dei partiti escludendo le donazioni di scarso valore dall'obbligo di essere rifiutate perché anonime. Pertanto, deve essere introdotto un tetto massimo sia all'ammontare delle donazioni anonime che i partiti possono ricevere da una singola fonte, sia sull'ammontare complessivo delle donazioni anonime che un partito o un candidato possono ricevere in un certo anno o per una particolare campagna elettorale».

<sup>129</sup> Si pensi alla possibilità di “frazionamento” in donazioni al di sotto di 50 mila euro di contributi di entità superiore, intestati a soggetti diversi. Questa possibilità è stata in effetti praticata anche negli anni di “Tangentopoli”. Così Sergio Cusani ha raccontato alla trasmissione *Report*: «Io ricordo che un segretario amministrativo di uno dei tre grandi partiti che governavano il Paese mi raccontò che si erano inventati una lista di 500 militanti depositata presso la tesoreria della Cassa di Risparmio di Roma – non ho nessun problema a fare il nome – e ognuno di questi ignari militanti, ufficialmente versava ogni giorno 5 milioni»: M. GABANELLI, *Cara politica. Come abbiamo toccato il fondo*, Bur-Rai trade, 2007, p. 79.

<sup>130</sup> Così, il sen. Falomi, in sede di dichiarazione di voto: Senato della Repubblica, 2 febbraio 2006, n. 952, res. sten., p. 23.

<sup>131</sup> L'art. 7 della l. 195/1974 vieta finanziamenti e contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, a partiti (o a loro articolazioni politico-organizzative) o gruppi parlamentari da parte di organi della pubblica amministrazione, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica (comma 1). Sono altresì vietati finanziamenti o contributi (in qualsiasi forma, anche indiretta) da parte delle società che non siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio, sempre che non siano comunque vietati dalla legge (comma 2). Da parte sua, l'art. 4 della l. 659/1981 ha esteso i divieti in questione anche ai finanziamenti e contributi erogati, in qualsiasi forma o modo, anche indirettamente, a parlamentari italiani europei, a consiglieri regionali, provinciali, comunali, ai candidati alle relative cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici, nonché a coloro che rivestono, nei partiti stessi, cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale (comma 1).

sia quanto ai controlli, che non sono stati rafforzati<sup>132</sup>, nonostante la nefasta stagione di “Tangentopoli”<sup>133</sup>.

Questi rilievi non possono essere sottovalutati solo perché l'ammontare dei contributi privati è sul piano quantitativo modesto rispetto a quello dato dai rimborsi elettorali.

Sul primo punto, quanto all'individuazione dei donatori, la normativa italiana non impedisce il finanziamento di soggetti privati concessionari di pubblici servizi<sup>134</sup>, che trova riscontri precisi nella prassi<sup>135</sup>; non impedisce donazioni estere<sup>136</sup>, sconsigliate dal Consiglio d'Europa<sup>137</sup> e tassativamente limitate o vietate in altri Paesi<sup>138</sup> e dal regolamento comunitario n. 2003/2004 (cfr. *infra*). Infine la normativa italiana non vieta le donazioni di partiti a partiti, che trovano precisi riscontri anche in alcune patologiche prassi<sup>139</sup>, né donazioni effettuate da soggetti (come le imprese editoriali) titolari di sussidi pubblici in quanto espressione di soggettività politiche<sup>140</sup>.

Il fenomeno dei finanziamenti dei partiti ad altri partiti (o movimenti) dà vita ad un fenomeno di dipendenza di partiti da altri soggetti politici, in aperta

<sup>132</sup> Lo stesso art. 4, comma 3, della l. 659/1981 fa obbligo, nel caso di erogazioni o finanziamenti ai partiti che superino una determinata soglia, di una dichiarazione congiunta al Presidente della Camera dei deputati da parte del soggetto che li eroga e del soggetto che li riceve (per quanto riguarda il periodo di campagna elettorale detti finanziamenti o contributi o servizi possono essere dichiarati anche a mezzo di autocertificazione dei candidati).

<sup>133</sup> Per tutti, A. BIANCO, *Il finanziamento*, cit., p. 58.

<sup>134</sup> Nella XV legislatura il divieto di finanziamento ai partiti delle concessionarie dei pubblici servizi era previsto nell'art. 24 di un disegno di legge recante «Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza» ma esso non è stato approvato dalle Camere a causa della fine anticipata della legislatura.

<sup>135</sup> Sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti*, cit., p. 146, nt. 133.

<sup>136</sup> L'art. 4, comma 4, della l. 659/1981 si limita a imporre al soggetto beneficiario dei contributi esteri l'obbligo della dichiarazione.

<sup>137</sup> In *Finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali*, cit., p. 34, si legge che i contributi esteri «interferiscono con l'autonomia e la sovranità della politica interna» e non sempre consentono «la riconoscibilità del donatore e il fatto che quei contributi possono ridurre gli incentivi per i partiti e per i politici a raccogliere denaro tra i sostenitori».

<sup>138</sup> L. MEZZETTI, *Finanziamenti*, cit.

<sup>139</sup> G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti*, cit., p. 147.

<sup>140</sup> È il caso, ad esempio, della Cooperativa editoriale Esedra che stampa il *Giornale d'Italia* quotidiano titolare di contributi pubblici in quanto organo di un fantomatico partito denominato “Movimento pensionati uomini vivi”. Questa impresa nel 2004 risulta, a dispetto del titolo del quotidiano, il maggior finanziatore privato della Lega Nord (circa 200 mila euro): M. GABANELLI, *Cara politica*, cit., pp. 80 ss.

violazione dell'art. 49 Cost., incidendo sulla libertà del loro concorso alla determinazione della politica nazionale. In secondo luogo, tale fenomeno costituisce un'ulteriore incentivazione per le microformazioni partitiche (o addirittura per le "liste civetta") che sole appaiono destinatarie nella prassi di contributi da parte di partiti più rilevanti; il tutto ancora più aggravato nel caso di piccoli partiti (o di partiti "personali") che risultano finanziati da partiti della coalizione avversaria e cambiano schieramento in corso di legislatura<sup>141</sup>. Si tratta di un fenomeno tipicamente italiano che in prospettiva futura dovrebbe essere radicalmente vietato.

Relativamente, al *quantum* delle donazioni, la normativa italiana, diversamente da quella altre democrazie consolidate, non pone alcun limite massimo, cosicché le donazioni e i contributi privati si sommano con i rimborsi elettorali, senza che sia fissato alcun tetto quantitativo.

Su tutti questi aspetti l'Europa può costituire un punto di riferimento utile: senza entrare nei dettagli della disciplina prevista nel regolamento comunitario sul finanziamento dei partiti europei (reg. 2003/2004 e successive modificazioni ed integrazioni), si può comunque osservare che essa si caratterizza per: *a*) un modello misto pubblico-privato basato su meccanismi di cofinanziamento; *b*) un modello fortemente presidiato sul piano dei limiti quantitativi, nonché dei limiti oggettivi (ad esempio, come accennato, i partiti europei non possono finanziare partiti nazionali); *c*) la previsione di vincoli di destinazione delle risorse pubbliche erogate (art. 8); *d*) una limitazione degli aventi diritto (attualmente sono nove i partiti europei ammessi al finanziamento) (art. 3); *e*) l'esclusione dal finanziamento dei partiti che non rispettino i principi fondamentali su cui si fonda l'Unione, ovvero i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto (art. 3); *f*) la previsione di rigorosi meccanismi di verifica e di controllo, con l'intervento eventuale della Corte dei conti (art. 9); *g*) il divieto di donazioni anonime (art. 6); *h*) la previsione di meccanismi di trasparenza, consistenti nella pubblicazione, in una sezione del suo sito *internet*, dei dati essenziali (art. 9-*bis*)<sup>142</sup>.

Altro problema che dovrebbe essere esplorato in sede di riforma dovrebbe essere quello dell'indicazione, almeno, approssimativa, di alcuni ambiti privilegiati

<sup>141</sup> Il caso è quello di "Italiani nel mondo" movimento fondato dal sen. Di Gregorio, eletto nel 2006 con l'Idv e poi transitato in corso di legislatura con il centro-destra. Lo stesso Di Gregorio è stato rieletto nel 2008 nelle liste del Popolo della libertà.

<sup>142</sup> Sulla normativa comunitaria, cfr., per tutti, A. FUSACCHIA, "The party must go on". *Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2006, pp. 87 ss.; R. BORRELLI, *Finanziamento pubblico*, cit., pp. 19 ss.

di destinazione dei rimborsi (a parte quello, che dovrebbe essere fisiologico, ma nella prassi non lo è, di copertura delle spese elettorali): a tale proposito è interessante l'art. 3 della l. 157/1999, che prevede la destinazione di almeno il 5% dei rimborsi ricevuti in ciascuno dei quattro fondi per iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, facendo obbligo ai partiti di introdurre un'apposita voce all'interno dei rendiconti al fine di dare espressamente conto dell'avvenuta destinazione delle quote dei rimborsi in questione. Peraltro, la previsione, sfornita di qualsivoglia sanzione, in pratica è stata disattesa da alcune formazioni politiche<sup>143</sup>.

Sempre a tutela delle pari opportunità, ma questa volta nella formazione delle liste elettorali, l'art. 56 del d.lgs. 198/2006 prevede che nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive all'entrata in vigore della l. 90/2004 (ovvero quelle del 2004 e del 2009) nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (ai fini del computo sono escluse le candidature multiple). In caso di violazione, l'importo del rimborso è ridotto fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito (comma 2). La somma eventualmente derivante da questa decurtazione è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati nei quali risulti eletta una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato.

L'art. 56 in esame, che presenta seri dubbi interpretativi<sup>144</sup>, ha comportato modeste penalizzazioni per i rimborsi relativi alle elezioni del 2004<sup>145</sup> che però, almeno indirettamente, hanno sortito qualche effetto, se è vero che nelle elezioni del 2009 nessuna formazione politica è stata penalizzata.

---

<sup>143</sup> Sul punto, G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 993 e nt. 75.

<sup>144</sup> Si tratta di una disposizione suscettibile di due diverse interpretazioni: secondo una prima, la misura della sanzione dovrebbe essere determinata in base al rapporto fra il numero di candidature eccedenti il limite consentito ed il numero massimo di candidature consentite per ciascun sesso, pari ai due terzi del totale delle candidature; secondo una diversa interpretazione, la riduzione dovrebbe determinarsi in ragione del rapporto fra il numero di candidature eccedenti il limite consentito ed il numero minimo di candidature previsto per il sesso meno rappresentato: in tal modo, la decurtazione dovrebbe essere rapportata non ai due terzi ma ad un terzo del totale delle candidature. L'Ufficio di Presidenza della Camera ha fino ad oggi optato per la prima interpretazione (non a caso, la più favorevole per le liste soggette alla decurtazione); in questo senso, era anche un'apposita proposta di legge di interpretazione autentica dell'art. 56 in esame (A.C. n. 2946, D'Alia) presentata nella XV legislatura ma non approvata per l'intervenuta conclusione della medesima.

<sup>145</sup> Si tratta in totale di € 457.673,09 che hanno colpito in particolare Udc (€ 346.729,45), Udeur (€ 103.192,78), Movimento sociale, fiamma tricolore (€ 7.750,09).

Una soluzione analoga a quella prevista nell'art. 56 è stata fatta propria da alcune Regioni (cfr. *supra*, par. 10).

Infine, un percorso di riforma dovrebbe tenere conto non solo dei finanziamenti diretti ma anche del *mare magnum* dei finanziamenti indiretti per i quali occorrerebbe un'opera di razionalizzazione e di contenimento, soprattutto se i livelli di finanziamento diretto dovessero rimanere attestati su livelli comparabili a quelli attuali.

