

Costi della politica e finanziamenti: il livello locale

Marco Almagisti (Università di Padova), Alberto Stefanelli (Central European University)

1. Introduzione

Nella storia della Repubblica Italiana dell'ultimo cinquantennio il (controverso) rapporto tra politica e denaro – dallo scandalo Petroli a Tangentopoli – è sempre stato un rilevante argomento di dibattito che ha condizionato le dinamiche della competizione elettorale e la struttura del sistema politico e partitico sia a livello nazionale che locale.

Prima di addentrarci nella nostra trattazione, va sottolineato come il finanziamento della politica sia a livello locale che nazionale si muova su più livelli, intrecciati ma indipendenti tra loro. Innanzitutto va fatta una distinzione tra finanziamento privato e pubblico. Quest'ultimo può essere sotto forma di contribuzione diretta (trasferimenti da parte dello stato) e indiretta (sgravi fiscali e tax breaks). In buona parte dei paesi europei il finanziamento pubblico ai partiti prevede entrambe le forme di finanziamento con l'obiettivo di ridurre il peso dei contributi privati per limitarne l'influenza sulle scelte dei decisori pubblici (Ohman, 2012). In controtendenza rispetto al resto dell'Europa, con la legge n. 113 del 2014 il legislatore italiano ha eliminato il finanziamento pubblico diretto ai partiti puntando al rafforzamento forme di contribuzione pubblica indiretta. Questa scelta risulta di indubbia rilevanza in quanto – tra i paesi europei – il sistema partitico italiano è sempre stato tra i più dipendenti dal finanziamento pubblico, centrale sia per il sostentamento della struttura burocratico-amministrativa sia per il finanziamento delle campagne elettorali a livello locale e nazionale (Bianco, 2001; Piccio, 2014; Pizzimenti & Ignazi, 2011; Rhodes, 1997). La riduzione del finanziamento pubblico (diretto) costringe i partiti a orientarsi verso forme di finanziamento private che vanno a

trasformare radicalmente il rapporto tra politica e denaro. Tale trasformazione risulta rilevante in quanto esiste un'ampia letteratura che dimostra come – anche a livello locale – sistemi per la maggior parte basati su contribuzioni private possano portare alla difesa di interessi particolaristici da parte dei decisori pubblici specialmente ove non esistono meccanismi di *check and balance* e precise regole sulla trasparenza finanziaria. I finanziatori privati risultano avere un rapporto privilegiato con i decisori pubblici e sono spesso capaci di influenzarne le scelte o condizionarne l'agenda politica generando forme più o meno marcate di conflitto di interessi (Dorsch, 2013; Gerrity, Hardt, & Lavelle, 2008; Kalla & Broockman, 2016; Pinto-Duschinsky, 2002; Smith, 2014).

Questo lavoro cercherà di fare chiarezza su come la politica si finanzia (e si è finanziata) a livello locale concentrandosi sugli aspetti normativi e sull'evoluzione avvenuta negli ultimi quarant'anni. Nella prima parte della nostra trattazione sottolineeremo le differenze tra finanziamento pubblico diretto e indiretto e contribuzioni private con particolare attenzione agli effetti a livello locale della legge n. 113/2014 che sancisce la scomparsa del finanziamento pubblico diretto ai partiti. Successivamente affronteremo la questione del finanziamento privato ai partiti e del finanziamento delle campagne elettorali concentrandoci sulle differenze normative che normano le contribuzioni e i limiti di spesa a livello comunale e regionale. Da ultimo, si esaminerà il funzionamento degli organi di controllo delle spese e dei rendiconti elettorali analizzando il ruolo che essi svolgono a livello sanzionatorio e di pubblicità dei dati.

Nello specifico, (Q1) cercheremo di fare chiarezza sull'eliminazione dei contributi diretti (rimborsi) avvenuto con la legge n.113/2014 chiedendosi se – come più volte dichiarato dal legislatore – questo abbia significato la totale scomparsa del finanziamento pubblico alla politica. Inoltre, ci chiediamo (Q2) se i “rimborsi” elettorali a livello locale presenti fino al 2014 coincidano effettivamente alle spese per le attività di *campaigning* o abbiano costituito uno strumento di finanziamento della politica slegato da esse. Da ultimo, siamo interessati a capire se (Q3) l'attuale legislazione e i relativi organi di controllo siano in grado di soddisfare i criteri proposti dal report GRECO sulla trasparenza del

finanziamento ai partiti¹ (GRECO, 2014) e a migliorare la dimensione dell'*accountability* finanziaria per quanto riguarda il rapporto tra denaro e politica nelle campagne elettorali regionali e comunali.

2. Il finanziamento pubblico a livello locale: una panoramica generale

Per comprendere al meglio il quadro legislativo che regola il finanziamento a livello locale è necessario partire analizzando l'evoluzione della normativa nazionale. Questa scelta è dettata dal fatto che non esiste uno specifico corpo di leggi relativo al solo finanziamento locale che viene normato in maniera non organica in porzioni di leggi più ampie relative all'intero sistema di finanziamento e contribuzione. Inoltre, in Italia, il sistema di contribuzione pubblico ai partiti si muove su tre livelli distinti: (1) i finanziamenti assegnati ai gruppi parlamentari di Camera e Senato e ai gruppi consiliari regionali e comunali (*Party in Public Office*); (2) i contributi ordinari controllati direttamente dalla dirigenza dei partiti (*Party in Central Office*) e (3) i rimborsi elettorali e i contributi pubblici indiretti controllati sia dal livello locale che da quello nazionale. Questa particolare ripartizione delle fonti di finanziamento rende estremamente complesso determinare con esattezza quale sia stata l'allocazione delle risorse a livello locale a causa di una documentazione spesso incompleta, della difficoltà di accesso ai dati e della mancanza di controlli incrociati tra i diversi capitoli di spesa (*vedi infra*). Rivisitando la classificazione di Pizzimenti and Ignazi (2011), è utile ripercorre le diverse fasi che hanno scandito l'evoluzione normativa del finanziamento pubblico dei partiti in Italia evidenziando quali norme regolano il finanziamento pubblico a livello locale. Il contributo di questa sezione sarà concertano soprattutto sul livello regionale in quanto fino all'introduzione del finanziamento indiretto

¹ L'Italia è entrata a far parte dell'organo del Consiglio d'Europa denominato GRECO (Group of States Against Corruption) il 30 giugno 2007, dopo la chiusura della prima e della seconda serie di valutazione. Nella terza sessione, il comitato si è occupato di segnalare agli stati membri le linee guida in materia di finanziamento ai partiti suggerendo l'adozione di norme per la trasparenza e il controllo del finanziamento ai partiti politici e delle campagne elettorali. Inoltre, il comitato si è occupato di monitorare l'attuazione delle Raccomandazioni per ogni stato membro.

avvenuto all'inizio degli anni 90, si deve considerare come finanziamento locale solo quello relativo ai rimborsi elettorali per le elezioni regionali, l'unico disponibile e normato dal legislatore.

TABELLA 1 – L'evoluzione normativa del finanziamento ai partiti

Lasso temporale	Caratteristiche
1945 – 1973	Assenza totale di regolamentazione del finanziamento ai partiti
1974 – 1993	Introduzione dei contributi ordinari e dei rimborsi delle spese elettorali (L.195/74; L.422/1980; L.422/1980; L.659/1981; L.413/1985)
1993 – 2007	Abolizione dei contributi ordinari e introduzione del finanziamento indiretto (L.515/1993; L. 43/1995 L.2/1999)
2007 – 2017	Introduzione di massimali di spesa uniformi e regole sulla trasparenza (L. 244/2007; L.96/2012) e passaggio dal finanziamento pubblico diretto a quello indiretto (L.113/2014)

Fase 1 (1945 – 1973): Vuoto normativo e assenza di regolamentazione del finanziamento

Dal 1945 al 1973, il legislatore non regola in alcun modo il finanziamento dell'attività politica dei partiti. Questo è legato al fatto che, sia a livello locale che a quello nazionale, non esiste alcun tipo di contributo pubblico ai partiti che si finanziando esclusivamente su atti di liberalità di privati, aiuti provenienti dall'estero e forme di auto-finanziamento. Il livello locale è ampiamente condizionato dalle scelte delle dirigenze nazionali dei partiti che decidono sulle somme da lasciare o ripartire a livello sub-nazionale (Ciaurro, 1989). Meccanismi di controllo poco efficaci per il controllo della legalità dei finanziamenti privati ricevuti dai partiti (Pasquino, 1982; Pizzimenti & Ignazi, 2011) e l'assenza di un qualsiasi tipo di finanziamento pubblico sono tra le principali cause della proliferazione di comportamenti illeciti e di forme poche trasparenti di sostegno alla politica (c.d. scambio occulto). In questo contesto, le aziende di stato diventano in più di un caso la fonte di un finanziamento occulto ai partiti come dimostrato dallo scandalo Petroli (1974) e Lockheed (1978²) (Colarizi, 1996; Rhodes, 1997).

² Nel 1978 viene indetto un referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti ma il 56.6% dei votanti si esprime a favore del finanziamento diretto ai partiti.

Fase 2 (1974 – 1993): Introduzione del contributo ordinario e dei rimborsi delle spese elettorali

La prima forma di finanziamento pubblico viene introdotta poco dopo le prime elezioni regionali (7 giugno 1970) con l'intento di limitare le diffuse pratiche di finanziamento illecito ai partiti. La legge n.195 del 1974 prevede che il finanziamento pubblico ai partiti consista in (a) contributi annuali per l'espletamento delle attività ordinarie dei gruppi parlamentari di Camera e Senato e (b) in rimborsi delle spese elettorali sostenute. La legge non prevede alcuna norma specifica per il finanziamento dei partiti a livello sub-nazionale e lascia il finanziamento locale alla politica condizionato esclusivamente dalle decisioni delle dirigenze dei singoli partiti che destinano quote variabili per le elezioni regionali o amministrative in base alla loro rilevanza politica.

La prima legge che regola il finanziamento locale alla politica viene introdotta con la legge n.422/1980 con la quale si stabilisce un fondo di 15 miliardi di lire per le elezioni regionali³. La ripartizione di tali fondi prevede una quota del 20% distribuita in misura uguale tra tutti i partiti e per il restante 80% in proporzione ai voti ottenuti. Nel giro di pochi anni il legislatore interviene per aumentare considerevolmente le risorse a disposizione del livello regionale. Con la legge n.659 del 1981, il contributo regionale passa da 15 a 20 miliardi e viene introdotto l'obbligo di ripartizione ai livelli sub-nazionali di una quota dei contributi ricevuti assegnando al parlamento la funzione di controllo di bilancio⁴. I contributi ordinari e i rimborsi per le elezioni dei consigli regionali vengono nuovamente aumentati con la legge n.413/1985 che prevede un significativo aumento delle quote di rimborsi gestite direttamente dai partiti in sede locale. Complessivamente, in meno di 10 anni l'aumento dei finanziamenti (ordinari e rimborsi) ricevuti dai partiti italiani passa da 45 miliardi di Lire a ben 83 miliardi registrando quasi un raddoppio dalla somma prevista dalla della legge 195/74. Ai fini della nostra trattazione è utile sottolineare come una buona parte dell'aumento è determinata

³ Con la stessa legge viene introdotto un fondo di eguale misura per le elezioni Europee.

⁴ Inoltre, a integrazione delle norme della legge n.195/74, tale legge prevede l'obbligo di dichiarazione congiunta in caso di finanziamento privato superiore ai cinque milioni di lire e di bilancio pubblico certificato.

dall'incremento dei rimborsi regionali che passano da 15 a 40 miliardi segnando la più consistente crescita in termini percentuali⁵. Questo è in parte determinato dal fatto che - nonostante i rimborsi siano riservati ai partiti di rilevanza nazionale o espressione di minoranze territorialmente omogenee (art. 1, comma 3) - le soglie di sbarramento per accedervi sono molto contenute a tutti i livelli (nazionale, regionale ed europeo) con la conseguenza che i fondi vengano distribuiti a pioggia a quasi tutti le liste o partiti in lizza nonostante questi non eleggano alcun rappresentante. Inoltre, nel periodo che va dal 1985 al 1992, sebbene la disciplina del finanziamento pubblico ai partiti non subisca sostanziali modifiche legislative, i partiti riescono ad aumentare i flussi di risorse a loro favore sfruttando in parte le rivalutazioni inflazionarie.

Fase 3 (1993 – 2007): Abolizione dei contributi ordinari e introduzione del finanziamento indiretto

Nel 1993 i rimborsi delle spese elettorali per le elezioni regionali risultano quasi triplicati rispetto agli stanziamenti del 1981. Bisogna aspettare lo shock di Tangentopoli e il referendum popolare del 18 aprile 1993 perché il legislatore abolisca il contributo ordinario per il funzionamento dei partiti politici ma contro intuitivamente questo non porta a una diminuzione delle risorse a disposizione dei partiti. Infatti, la legge n.515 del 1993 introduce la disciplina del rimborso elettorale che prevede la creazione di un fondo ottenuto moltiplicando una quota fissa per il numero dei cittadini residenti in Italia risultante dall'ultimo censimento. In questo modo si istituiscono tre fondi distinti per le elezioni nazionali (91 miliardi), regionali (68 miliardi) e europee (45 miliardi) ripartiti in base a criteri diversi a secondo del tipo di elezione considerata. Nel 1995 la legge n.43 aumenta i massimali rimborsabili delle elezioni regionali che vengono determinati in base al numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali. L'importo base è ottenuto moltiplicando 60 milioni di Lire per una quota di 10 lire per ogni cittadino residente nella circoscrizione⁶. I criteri di distribuzione delle quote sono molto simili ai quelli del ex-contributo ordinario con le somme che vengono ripartite proporzionalmente in base ai

⁵ Per le elezioni europee i rimborsi passano da 15 a 30 miliardi.

⁶ Rivalutato a 30.987,41 euro per 0.01 euro in base all'art. 4 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213.

voti ottenuti tra le liste ma ora con l'obbligo che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale (art. 6, co. 2, L. 43/1995).⁷ La natura distorsiva della disciplina del rimborso elettorale – come sottolineato più volte dalla Corte dei Conti (*vedi infra*) – reintroduce nell'arco di pochi anni una nuova forma di contribuzione ordinaria ai partiti grazie a tre distinti interventi normativi che (1) slegano il finanziamento dalla effettiva spesa elettorale, (2) introducono una prima forma di finanziamento indiretto e (3) aumentano i contributi dei finanziamenti e li ripartiscono per trance. Come già detto, (1) la nuova legge ridistribuisce l'importo base sulla base dei voti conseguiti e non sull'effettiva spesa elettorale e questo ha portato in più casi all'erogazione del contributo statale nonostante la formazione politica non avesse sostenuto spese né ottenuto finanziamenti o nonostante le spese e i finanziamenti fossero stati sostenuti o ottenuti dai singoli candidati. Al riguardo, sono ancora una volta le elezioni regionali che ricevono la maggior parte del contributo: dal 2001 al 2008 più della metà delle liste che beneficiano dei rimborsi sono liste (personali, locali o nazionali) presenti alle elezioni regionali (Pacini & Piccio, 2012)⁸. Inoltre, (2) nel 1999 con la legge n.2 il finanziamento pubblico indiretto – parzialmente introdotto nel 1993 con detrazioni fiscali per campagne elettorali e spese tipografiche – viene incrementato considerevolmente grazie alla possibilità da parte dei contribuenti di devolvere il 4x1000 dell'IRPEF ai partiti e ai movimenti politici⁹. Il legislatore aveva previsto che una quota non inferiore al 30% fosse da destinare alle strutture sub-nazionali dotate di autonomia finanziaria, ma tale norma non entra in vigore perché abolita dalla successiva legge (3) 157/1999 che – tra l'altro – estende il regime dei rimborsi alle campagne referendarie¹⁰, aumenta la possibilità di detrazione fiscale per le erogazioni liberali e per i contributi per le spese elettorali e

⁷Originariamente l'art. 9, comma 1, della legge 515 del 1993 indicava l'importo di lire 1.600 moltiplicato per il numero degli abitanti della Repubblica. Successivamente l'art. 1, comma 5, della legge 157 del 1995 ha elevato la misura del contributo a lire 4.000 moltiplicato il numero di cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati. L'art. 2, comma 1, lett.a della legge 156 del 2002 ha, quindi, determinato il contributo 1 euro per ciascun anno di legislatura e, in pratica, ha elevato l'importo a 5 euro.

⁸Tale situazione è causata dall'interpretazione estensiva sui rimborsi elettorali che da una parte ammettono al rimborso partiti dichiarati decaduti dall'altra dalla bassa soglia (4%) di accesso ai rimborsi per le elezioni.

⁹Nel 1997 e nel 1998 il legislatore predispone uno stanziamento straordinario pari al massimale del fondo per il 4x1000 (110miliardi di lire) e il massimale per le donazioni liberali (50 miliardi).

¹⁰La legge prevede il rimborso per le campagne relative ai referendum abrogativi di cui all'art. 75 e dei referendum costituzionali ex art. 138 della Costituzione (art. 1, co. 4, L. 157/1999). Il rimborso attribuito ai comitati promotori è "pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero delle firme valide raccolte entro un limite massimo pari complessivamente a 2.582.285 euro annui, a condizione la consultazione referendaria abbia raggiunto il quorum di validità di partecipazione al voto."

ripartisce i rimborsi per tutta la legislatura facendoli sostanzialmente diventare un finanziamento pubblico ordinario. Inoltre, con la legge n.156 del 2002 il legislatore adegua i rimborsi all'euro e abbassa il quorum di ripartizione dal 4% al 1% dei voti validi. Un ulteriore aumento delle quote di finanziamento arriva grazie alla legge n.51/2006 con la quale viene soppressa l'interruzione del finanziamento in caso di scioglimento anticipato della legislatura facendo così aumentare vertiginosamente le risorse a disposizione dei partiti. In base alle disposizioni sopra citate, in meno di 15 anni i partiti riescono ad aumentare i fondi a loro disposizione dalle sei alle otto volte con un considerevole aumento delle risorse a livello locale grazie all'introduzione e al rafforzamento del finanziamento indiretto e al meccanismo dei rimborsi elettorali regionali (Pacini & Piccio, 2012).

Fase 4 (2007 – 2017): Dal finanziamento pubblico diretto a quello indiretto.

A partire dal 2007 il legislatore interviene nuovamente sulla disciplina del finanziamento con l'intento di ridurre la portata. Con la legge finanziaria del 2008 l'autorizzazione di spesa destinata all'erogazione dei rimborsi ai partiti e movimenti politici viene ridotta di venti milioni di euro (art. 2, co. 275, L. 244/2007). Un'ulteriore riduzione nelle quote di rimborsi arriva con il decreto legge n.78 del 31 maggio 2010¹¹ e con il decreto-legge 98/2011 (art. 6) che insieme alla legge finanziaria del 2008 portano a una riduzione complessiva del finanziamento di circa il 30%¹² e abrogano la disposizione che consentiva il proseguimento del versamento dei contributi anche in caso di scioglimento anticipato della legislatura.

La legge del 6 luglio 2012, n. 96 va a modificare in maniera sostanziale la normativa che regola il finanziamento pubblico riducendo il rimborso delle spese elettorali e definendo in maniera più precisa le funzioni degli organi di controllo e gli obblighi a carico dei soggetti politici. Come afferma la Corte

¹¹Il decreto legge prevede una riduzione del 10% dell'importo di 1 euro che, ai sensi del già ricordato art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 157/1999, doveva essere moltiplicato per il numero di cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera, al fine di determinare l'ammontare dei fondi per i rimborsi, per ciascun anno di legislatura.

¹²Il sito della Camera dei Deputati (www.camera.it) sottolinea come “anche la prima riduzione, nel 2008, che interveniva in termini assoluti (20 milioni) e non percentuali, ha avuto l'effetto di una riduzione di circa il 10%.”.

dei Conti nella delibera n.19/2013-2014 del Collegio di Controllo delle Spese elettorali, questo risulta essere il “primo significativo intervento diretto a contenere la spesa dei rimborsi elettorali, a cui ha fatto seguito l’abolizione del finanziamento stesso con la legge n.13 del febbraio 2014”. Per quanto riguarda il rimborso delle spese elettorali, tale legge “assorbe” le precedenti disposizioni riducendo l’ammontare dei contributi complessivamente di circa il 50%. Inoltre, per la prima volta, il legislatore introduce anche a livello locale regole uniformi per limiti di spesa, trasparenza e rendicontazione che prima erano normati in altre porzioni di leggi. Per l’accesso ai contributi si stabilisce che tutti i partiti o movimenti abbiano conseguito almeno un rappresentante eletto (art. 6) e vengono determinati i limiti di spesa complessivi per le campagne elettorali nelle consultazioni elettorali provinciali e comunali (art. 13). Per quanto concerne l’obbligo di rendicontazione, trasparenza e controllo, (1) si istituisce un’apposita Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici¹³ a cui sono sottoposte anche le strutture politico-amministrative a livello regionale e (2) vengono introdotti meccanismi di controllo e sanzione anche per i comuni dai 15.000 ai 100.000 abitanti prima non erano sottoposti al controllo del Collegio di Controllo delle Spese Elettorali (art.13). Inoltre, i partiti sono tenuti ad adottare un atto costitutivo ed uno statuto, pena la decadenza dal diritto ai contributi (art. 5).

La completa abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti arriva con il governo Letta che elimina il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l’attività politica. La legge n.13 del 21 febbraio 2014¹⁴ prevede - come riassunto dal sito della Camera dei Deputati - “un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del due per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche”¹⁵ ¹⁶. A partire dal 2014 i fondi erogati ai partiti vengono tagliati del 25 per cento, nel 2015 del 50 per cento e nel 2016 del 75 per cento fino ad arrivare al 2017 quando qualsiasi tipo di finanziamento diretto dello

¹³Essa è andata a sostituire il "Collegio dei Revisori" che cessa la sua attività il 31 ottobre 2012. La Commissione si occupa della verifica dei bilanci dei partiti politici che abbiano eletto rappresentante almeno a livello regionale.

¹⁴Tale legge converte il decreto-legge n.149 del 28 dicembre 2013.

¹⁵ http://www.camera.it/leg17/465?tema=finanziamento_partiti.

¹⁶ La contribuzione volontaria tramite il due per mille prevede che il denaro di chi non decide di versare il due per mille ai partiti “ritorni” allo Stato.

Stato in forma di rimborsi sarà completamente abolito. La legge influenza anche il livello locale in quanto va ad abolire il finanziamento diretto ed i meccanismi di ripartizione delle quote a livello sub-nazionale lasciando ai partiti piena autonomia sul finanziamento locale delle loro attività. Il risultato della L.13/2014 è che ora, sia a livello nazionale che locale, il finanziamento pubblico si configura come finanziamento indiretto e si compone (1) della destinazione volontaria del due per mille e (2) di specifiche detrazioni fiscali a favore dei partiti. Per quanto riguarda la ripartizione dell'IRPEF tramite il due per mille, il partito deve avere almeno un candidato eletto con il proprio simbolo nelle ultime elezioni per il Senato, la Camera, il Parlamento europeo o in uno dei consigli regionali^{17 18}. Come sottolineato da Roberto Perotti, lo stanziamento di risorse pubbliche tramite il due per mille rappresenta un'eccezione nel panorama europeo e costituisce *de facto* una detrazione a favore dei partiti del 100 per cento dell'imposta dovuta che risultano così gli unici soggetti a beneficiare di una così "generoso" *tax break*¹⁹. Nonostante non ci siano dati aggregati a livello comunale e regionale, nel 2015, oltre un milione di contribuenti che hanno deciso di destinare il due per mille ai partiti con un esborso per lo stato pari 2,3 milioni di euro.

Per quanto riguarda le detrazioni fiscali, con la legge 515/1993 e successive il legislatore ha previsto per candidati e liste nei 90 giorni precedenti la votazione, l'applicazione di un'aliquota IVA agevolata del 4% per una serie di materiali e servizi commissionati come spese di affissione, affitto di locali, allestimento di manifestazione e materiale tipografico²⁰. Ancora una volta non esistano dati per il livello locale ma l'agevolazione dell'IVA al 4% ha generato nel solo 2014 un mancato incasso per lo stato di circa 7 milioni di euro (Open Polis, 2016). Inoltre, la legge n.28 del 2000 prevede i rimborsi per i cosiddetti messaggi autogestiti a titolo gratuito durante il periodo di campagna elettorale. Nonostante tali rimborsi non si possano considerare come un finanziamento diretto alla politica in

¹⁷ I partiti devono inoltre rispettare alcune norme specifiche come nel caso delle elezioni Europee dove le liste devono avere una rappresentanza di genere in misura non inferiore al 40%.

¹⁸ Nel 2017 il massimale erogabile del due per mille ai partiti sarà di 45,1 miliardi.

¹⁹ Perotti sottolinea come il due per mille ai partiti sia di fatto una detrazione totale degli importi dovuti mentre per gli enti di ricerca e le università la decontribuzione è pari 19 per cento (Renda, 2013)

²⁰ Nello specifico, le spese delle sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali e per gli oneri passivi, prevedono un regime di calcolo fiscale agevolato fissato nella misura forfettaria del 30% dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentati.

quanto indirizzati a emittenti radiofonici e televisivi, candidati e partiti possano trasmettere gratuitamente spot elettorali. In generale, nel 2014 il rimborso a radio e tv locali per i messaggi autogestiti nelle campagne elettorali e referendarie è stato pari a circa 1 milione e mezzo di euro (Open Polis, 2016).

Come già detto, la legge ha posto l'obbligo di adozione di uno statuto e di iscrizione in un apposito registro che certifichi che i soggetti beneficiari abbiano partecipato – anche in forma aggregata – ad almeno una competizione elettorale. Inoltre, la legge contiene disposizioni finalizzate ad assicurare la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative all'assetto statutario, al funzionamento interno e ai bilanci che ora devono essere consolidati e certificati anche a livello regionale. Viene inoltre costituita un'apposita “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici” che – oltre al controllo dei bilanci – è incaricata di verificare la presenza nello statuto degli elementi necessari per l'ammissione dei partiti politici ai sopracitati benefici (comma 7, art. 4).

A nostro avviso è opportuno considerare i fondi destinati ai gruppi consiliari regionali e comunali (Party in Public Office) come un'altra (parziale) forma di contributo pubblico in quanto questi vengano in parte utilizzati per attività politiche di rappresentanza. Ancora una volta non esistono precise disposizioni di legge che regolino tali fondi che vengono determinati in maniera autonoma dai consigli comunali e regionali tramite specifiche norme a livello statutario. Sempre a causa della mancanza di una normativa generale di riferimento, non esistono rendiconti complessivi delle spese dei gruppi consiliari e la Corte dei Conti si limita a un controllo formale dei rendiconti dei soli gruppi regionali come disposto dalla legge n.213 del 2012. Nel 2014 le regioni hanno speso in media 0,58 centesimi di euro per abitante, pari a circa 39mila euro per ogni consigliere regionale. Le quote ricevute dai gruppi consiliari sono estremamente disomogenee a seconda della regione considerata (e della popolazione residente). Il Molise è la regione più generosa verso i gruppi consiliari che con una spesa di quasi 1 milione di euro sborsa ben 3,61 euro per abitante, mentre la Lombardia con 10 milioni di abitanti e una spesa complessiva di quasi 500mila euro è la regione che pro capite spende

meno fermandosi a 0,05 centesimi di euro. Complessivamente, nel solo 2014 sono stati erogati quasi 40 milioni di euro per spese di funzionamento e gestione dei gruppi politici a livello regionale con un decisivo e omogeneo aumento rispetto al 2013 dove i rimborsi si erano fermati a 30 milioni. Come già detto, parte dei fondi destinati ai gruppi consigliari vengono usati per finanziare le attività istituzionali del gruppo tra cui iniziative di comunicazione che si sovrappongono a quelle dei partiti. Gli scandali che negli ultimi anni hanno riguardato l'utilizzo improprio di tali fondi e il loro consistente aumento sembrano suggerire che essi siano - almeno in parte - usati per compensare la riduzione dei finanziamenti diretti a livello locale (Open Polis, 2015, 2016). Sfortunatamente, ad ora non siamo a conoscenza di nessuna indagine estensiva sui bilanci e sulle spese di funzionamento dei gruppi che confermerebbe l'ipotesi riportata poco sopra.

In base a quanto riportato, sarebbe più corretto dire che è stato abolito il finanziamento pubblico diretto e più in generale che il finanziamento pubblico viene ridotto. Alcuni autori sostengono come il finanziamento pubblico ai partiti non sia stato affatto ridotto dato che il finanziamento pubblico indiretto continua a pesare in modo consistente sulle tasche del contribuente²¹.

3. Il finanziamento privato ai partiti e il finanziamento delle campagne elettorali

Con l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, il legislatore interviene per rafforzare forme di contribuzione privata alla politica. Innanzitutto, la legge distingue tra finanziamento ai partiti in generale e finanziamento delle campagne elettorali fissando precisi limiti di spesa e rendicontazione per i finanziamenti ricevuti dai singoli candidati.

Per quanto riguarda il finanziamento ai partiti, la normativa di riferimento rimane la già citata legge n.174/1974 che – tra le altre cose – regola la contribuzione dei privati a favore delle forze politiche. I contributi possono essere versati ai partiti – intesi anche come articolazioni politiche-amministrative

²¹Roberto Perotti su lavoce.info stima che il costo delle detrazioni fiscali “costeranno al contribuente da 30 a 60 milioni, poco meno di quanto costano ora.”

sub-nazionali – da persone fisiche (singoli privati) e giuridiche come enti, associazioni e società. Le erogazioni liberali possono arrivare fino 100.000 euro l'anno (esclusi i lasciti mortis causa) per ciascun partito e con la legge L.13/2014 il legislatore ha innalzato le detrazioni fiscali a favore dei donatori²². Se il contributo privato supera, nell'arco dell'anno, la somma di 5.000 euro, sia il donatore sia il beneficiario sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione congiunta indirizzata alla Presidenza della Camera dei deputati (*vedi infra*)²³. Inoltre, la legge prevede la possibilità di detrarre il 75 per cento delle spese per partecipazioni a scuole o corsi di formazione politica organizzati da partiti e movimenti²⁴. Per quanto riguarda le persone giuridiche, esse possono contribuire alle attività di partiti e movimenti politici mediante erogazioni in denaro o fornendo beni e servizi, ma il soggetto donante deve iscrivere i finanziamenti a bilancio (art. 7 co. 2) e non può essere una controllata pubblica o avere una partecipazione pubblica superiore al 20%. Per beneficiare delle detrazioni i pagamenti devono essere tracciabili ossia devono permettere l'esatta identificazione dell'autore.

Per quanto riguarda le contribuzioni per il finanziamento delle campagne elettorali, esistono obblighi diversi per i soggetti beneficiari (candidati e partiti) e criteri diversi per ciascun tipo di elezione ma la legge non distingue tra finanziamenti provenienti da privati o direttamente dalle casse dei partiti. Inoltre, il legislatore intende come distinte le spese di ciascun partito, movimento o lista da quelle dei singoli candidati che quindi non vengono computate insieme. Le disposizioni generali riguardanti il finanziamenti alle campagne elettorali sono contenute nella già citata legge n.515/93 e successive modificazioni e – nonostante si riferisco al solo livello nazione – come sottolineato dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 20120 del 18 settembre 2006, sono da intendersi valide anche a livello locale e si applicano “a liste e gruppi di candidati, entità politiche prive di stabile organizzazione e di specifica struttura, costituiti in vista e per l'occasione *di una specifica* elezione”. La legge prevede che dal giorno successivo all'indizione delle elezioni, coloro che intendano candidarsi possano

²² Per le erogazioni liberali fino a 20mila euro le detrazioni vengono innalzate dal 26 al 37 per cento. Per gli importi eccedenti i 20mila euro le detrazioni rimangono fissate al 26 per cento.

²³ L' art. 4, co. 3, L. 659/1981 prevedeva un limite originario di 50.000 euro che viene ridotto a 5.000 euro dalla L. 96/2012.

²⁴ Il tetto di detrazione è fissato a 750 euro l'anno.

raccogliere fondi per il finanziamento della propria campagna elettorale esclusivamente tramite la figura di un mandatario elettorale (art. 7, co. 3, L. 515/1993). Ciascun candidato comunica al competente Collegio regionale di garanzia²⁵ (*vedi infra*) il nominativo del mandatario elettorale da lui designato che dovrà rendicontare tutte le attività finanziarie relative alla campagna elettorale del candidato. I candidati sono obbligati a rendicontare le spese entro tre mesi dalla proclamazione degli eletti nonostante la nomina del mandatario possa essere evitata per i comuni con meno di 15.000 abitanti e nel caso in cui un candidato alle elezioni regionali o comunali spenda meno di 2582,28 (L.43/95) e 2.550 (L.96/2012), rispettivamente

Per quanto riguarda i limiti di spesa, per le elezioni regionali essi sono fissati dall'art. 5, comma 1, della Legge 43/95 e vengono rivalutati con apposito Decreto Ministeriale in occasione di ogni elezione regionale. Ciascun candidato consigliere non può superare l'importo massimo dato dalla cifra fissa di 39mila euro incrementato di un'ulteriore cifra pari al prodotto di 0,0061 euro per ogni cittadino residente nella circoscrizione provinciale. Per i candidati che si presentano in più liste provinciali le spese non possono superare l'importo più alto consentito aumentato del 10%. Per i partiti la somma massima non può superare l'importo di un euro moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei Deputati nelle circoscrizioni provinciali nelle quali ha presentato le proprie liste (L.176/2002).

Per quanto riguarda le elezioni comunali i limiti di spesa vengono introdotti con la legge n. 96/2012 che – come per le elezioni regionali – prevede obblighi diversi per candidati e partiti. Come riportato nella Tabella 2, i massimali di spesa sono diversi in base alla popolazione residente e alla carica ricoperta (sindaco o consigliere) mentre per le spese di ciascun partito, movimento o lista non si può superare l'importo pari al risultato del prodotto di 1 euro per ciascun cittadino iscritto nelle liste elettorali del comune considerato.

²⁵ Per le elezioni politiche ed europee il candidato si deve riferire al Collegio regionale di garanzia della circoscrizione in cui ha presentato la propria candidatura. La legge non disciplina lo specifico caso in cui un candidato si presenti in più circoscrizioni elettorali (c.d. candidature multiple).

TABELLA 2 - Limiti delle spese elettorali a livello comunale (L.96/2012)

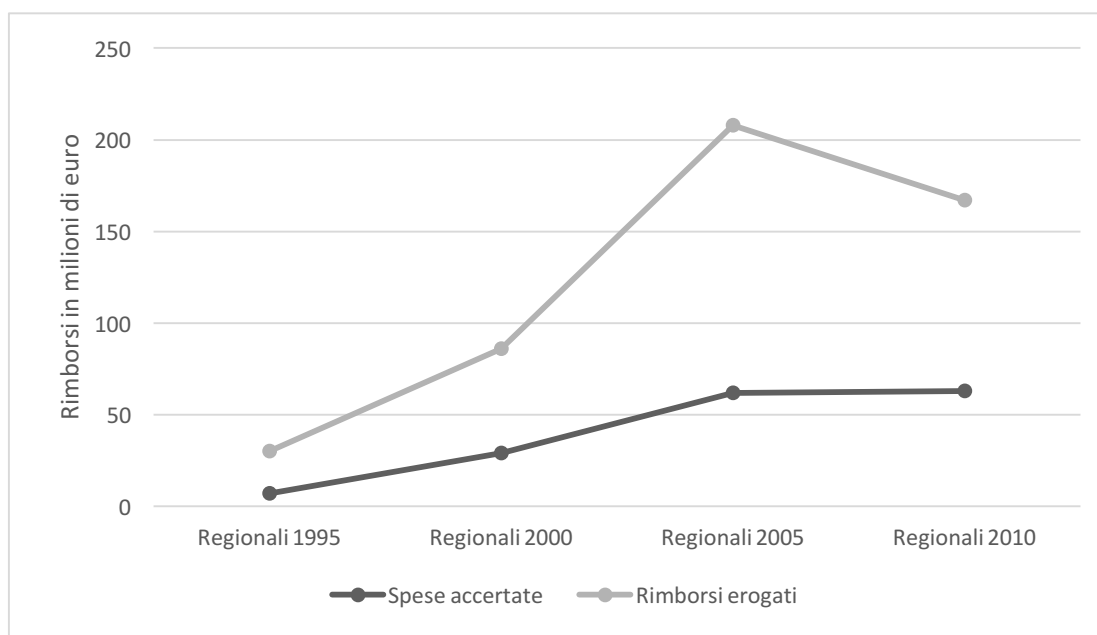
	Tra i 15.000 e i 100.000 abitanti	Tra i 100.101 e 500.000 abitanti	Sopra ai 500.000 abitanti
Sindaco	2500 euro + 1 euro per ogni elettore	125.000 + 1 euro per ogni elettore	250.000 euro + 0,90 euro per ogni elettore
Consigliere	5000 + 0,05 euro per ogni elettore	12.500 euro + 0,05 euro per ogni elettore	25,000 euro + 0,05 euro per ogni elettore
Partito	1 euro per ogni elettore	1 euro per ogni elettore	1 euro per ogni elettore

3.1 Alcuni dati sul finanziamento pubblico delle campagne elettorali locali

Nonostante il legislatore abbia definito con particolare attenzione i massimali di spesa per tutti i tipi di elezioni a livello locale, risulta quasi impossibile quantizzare il costo di una campagna elettorale. Questa sezione si occuperà del solo finanziamento pubblico delle elezioni regionali in quanto gli unici dati messi a disposizione dal Collegio di controllo delle Spese elettorali (*vedi infra*) sono quelli relativi alle sole elezioni regionali (e politiche)²⁶. Inoltre, le spese relative ai candidati depositate presso il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale di ogni regione sono disponibili solo in formato cartaceo presso le relative Corti d'Appello e il Collegio non è tenuto a produrre un referto complessivo ma solamente ad applicare le misure sanzionatorie previste dalla legge. Al momento in cui scriviamo, i dati più recenti disponibili sono quelli contenuti nella delibera n.11/2010 e n.17/2013 del Collegio di controllo delle Spese elettorali inerenti rispettivamente alle elezioni regionali 28 e 29 marzo 2010 e a quelle del 24 e 25 febbraio 2013 tenutosi in Lazio, Lombardia e Molise. I dati del 2012 non sono aggiornati in base alle nuove normative di riduzione e successiva abolizione dei rimborsi predisposti dalla L.13/2014 mentre – ad oggi – mancano completamente quelli sulle tornate elettorali successive (2014 – 2015) che non prevedono alcun tipo di quota di finanziamento diretto sotto forma di rimborso.

 FIGURA 1 – Spese accertate e rimborsi effettivi per le elezioni regionali (1995 – 2010)

²⁶ Nonostante grazie all'innovazione normativa prodotta dalla L.96/2012 e L.116/2014 sia possibile trovare sul sito della Corte dei Conti alcuni referti relativi ai consuntivi delle spese di alcuni comuni, non esiste alcuna sezione relativa ai rendiconti relativi elezioni comunali né è stato possibile individuare dati sistematicamente indicizzati nei sistemi informatici della Corte.



Fonte: Elaborazione degli autori su dati del Collegio di controllo delle spese elettorali della Corte dei Conti

TABELLA 3 - Spese accertate e rimborsi statali erogati nelle elezioni regionali in euro (1994 al 2010)

	Spese accertate	Rimborsi erogati	Differenza S/R	% Rimborsi su Spese	% Spese su rimborsi
Regionali 1995	7.073.555	29.722.776	22.649.220	420,20	23,80
Regionali 2000	28.673.945	85.884.344	57.210.398	299,52	33,39
Regionali 2005	61.933.854	208.380.680	146.446.825	336,46	29,73
Regionali 2010	62.926.376	167.008.284 ¹	104.081.908	265,40	37,67

Fonte: Elaborazione degli autori su dati del Collegio di controllo delle spese elettorali (Corte dei Conti)

¹ La quota di rimborsi erogati per le elezioni del 2010 è calcolata in base alla riduzione predisposta dalla L.13/2014

I dati confermano che le spese accertate - ovvero quelle realmente sostenute dai partiti - sono sensibilmente minori rispetto alla quantità dei rimborsi erogati. In media, dall'abolizione dei contributi ordinari nel 1993 fino al 2010, le spese sono pari a circa il 36% dei rimborsi ripartiti tra i partiti. Analizzando la Figura 1 è possibile notare come nel 2005 i rimborsi erogati aumentino vertiginosamente a causa della legge n.156/2002 che adegua i rimborsi all'euro e alla legge n.51/2006 che sopprime l'interruzione del finanziamento in caso di scioglimento anticipato della legislatura. Per quanto riguarda le elezioni regionali 2010 le tranches di rimborsi vengono ridotte in base alla già citata L.13/2014. Nello specifico, la somma comprende la quota integrale per l'anno 2013 e le quote relative agli anni 2014-15 ridotte rispettivamente, del 25, e del 50 per cento dell'importo spettante. Questo fa

alzare la percentuale di spese accertate sul totale dei rimborsi erogati al 38%, la percentuale più alta dal 1995. Lazio, Lombardia e Molise saranno le ultime regioni ad usufruire del finanziamento pubblico diretto in quanto sono tornate al voto il 24 e 25 febbraio 2013. Infatti, i rimborsi per le regioni che sono tornate al voto prima del decreto legge del 28 dicembre 2013 ricevono la quota integrale di finanziamenti per l'anno 2013 mentre le quote relative agli anni 2014, 2015 e 2016 sono ridotte in base alle normative di legge sopra citate. Quanto detto ci permette di affermare che l'ora abolito finanziamento diretto alla politica, sia stato – anche a livello locale – largamente slegato dalle effettive spese di *campaigning* e che abbia costituito una sorta di contributo “ordinario” alla attività dei partiti in sede locale.

4. Gli organi di controllo e le regole sulla trasparenza

La funzioni di controllo, sanzione e rendicontazione relative alle spese per le campagne elettorali (partiti e candidati), alle contribuzioni private a partiti sono affidate a due distinti organismi, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale e il Collegio di controllo delle spese elettorali. Sebbene abbiano ambiti e profili di attribuzione diversi, il loro compito è controllare che non vengano superati i limiti di spesa, che le spese sostenute sia correttamente rendicontate e - in caso contrario - applicare eventuali sanzioni. La principale differenza tra i due organismi è data dal fatto che il primo si occupa delle rendicontazioni dei candidati mentre il secondo di quelle dei partiti e liste. A questi si aggiunge la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici che verrà trattata solo parzialmente in quanto è incaricata della verifica (formale) dei bilanci dei partiti politici e non delle spese di *campaigning*.

4.1 Il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale

Il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale è istituito presso la Corte d'Appello di ciascuna regione

ai sensi dell'art. 13 della L. 515/1993 e costituisce una speciale autorità indipendente alla quale è demandato il compito di controllare le spese sostenute in campagna elettorale dai candidati delle elezioni politiche (art. 7 L. 515/93), regionali (art. 5 L. 43/95), europee (art. 14 L.96/2012) e comunali nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 13, co. 6 L. 96/2012). La legge prevede che i candidati entro tre mesi dalla data delle elezioni debbano presentare una dichiarazione di rendicontazione delle spese per la campagna elettorale o l'attestazione di essersi avvalsi solo di materiali e mezzi propagandistici messi a disposizione dal partito, movimento o lista di appartenenza. Tale dichiarazione deve comprendere i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche o da soggetti diversi e gli estratti dei conti correnti bancario o postale eventualmente utilizzati e deve essere presentata anche dai candidati non eletti o esclusi dell'obbligo di designazione di un mandatario (e cioè anche per i comuni inferiori ai 15.000 abitanti). Per quanto riguarda la pubblicità dei finanziamenti ricevuti durante una campagna elettorale, nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi per un importo superiore a 5.000 euro erogati nell'arco di un anno da parte di uno stesso soggetto, sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi, è previsto l'obbligo di una dichiarazione congiunta sottoscritta dal soggetto che li eroga e dal soggetto che li riceve che va presentato al Presidente del Consiglio regionale e al Collegio regionale di garanzia elettorale. Per quanto riguarda le sanzioni, la legge prevede tre casi distinti. (1) Se la dichiarazione non viene presentata entro il termine prestabilito, il Collegio regionale di garanzia elettorale è tenuto a sanzionare i candidati con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 25mila e 100mila euro o nel caso di candidati eletti facendoli decadere dalla carica. (2) In caso di irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali dei candidati o di mancata indicazione dei soggetti che hanno contribuito alla campagna è prevista una sanzione compresa tra i 5mila e i 50mila euro. Infine, (3) in caso di violazione dei limiti di spesa, la sanzione è compresa tra l'importo eccedente il limite previsto e il triplo di detto importo. Il superamento dei limiti di spesa per un ammontare pari o superiore al doppio da parte di un candidato proclamato eletto comporta la decadenza dalla carica.

4.2 Il Collegio di controllo delle spese elettorali

Il secondo organo di controllo è il Collegio di controllo delle spese elettorali istituito presso la Corte dei Conti e le rispettive Sezioni regionali di controllo. Nonostante la normativa di riferimento sia per entrambi gli organi la legge n.515/1993, il Collegio di controllo delle spese elettorali si differenzia dal Collegio regionale di garanzia elettorale in quanto questo si occupa delle spese sostenute dai partiti e dalle liste. Nello specifico, esso ha il compito di verificare il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e delle relative fonti di finanziamento delle varie formazioni politiche (partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati) e non dei singoli candidati²⁷. La distinzione assume rilievo per il calcolo del limite di spesa per la campagna elettorale, (art. 13, comma 5 L. 96/2012) dal momento che la norma esclude espressamente dal computo le spese sostenute dai singoli candidati. Al riguardo, la delibera n. 17 del Collegio per il Controllo delle Spese Elettorale della Corte dei Conti sottolinea come tale distinzione risulti poco chiara provocando numerosi errori di rendicontazione a causa dell'assenza di criteri utili per stabilire una “chiara linea di demarcazione tra spese di lista e spese riferibili ai singoli candidati [...] ove si tratti di formazioni politiche di piccola dimensione costituite al solo fine di partecipare alla competizione elettorale.”. Non essendo più prevista alcuna forma di rimborso pubblico, il controllo di legittimità del Collegio è essenzialmente rivolto a conoscere e rendere noti importi e provenienza dei mezzi finanziari impiegati nella competizione elettorale e a valutare le relative sanzioni in caso di accertate violazioni. In merito, restano ferme le disposizioni sul finanziamento privato ai partiti che – come già detto – prevedono (1) il rispetto dell'obbligo di deposito del consuntivo (2) la rendicontazione dei finanziamenti erogati da soggetti terzi (siano essi persone fisiche o giuridiche) o delle risorse proprie delle formazioni politiche (fonti interne) con apposita documentazione, (3) l'obbligo di dichiarazione congiunta per contributi superiori a 5.000, (4) la conformità delle spese alle tipologie ammesse dalla legge, (5) il rispetto dei limiti di spesa in base alla legge n.515/93 e n.96/2012²⁸. A differenza delle elezioni regionali e politiche, per le elezioni

²⁷ Anche nei casi in cui candidato e formazione politica siano astrattamente coincidenti.

²⁸ Cioè dell'importo di 1 euro moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste

amministrative, il Collegio produce report consultivi per le elezioni amministrative ma non aggrega i dati per tornata elettorale. Inoltre, va segnalato che con la legge n.116/2014 il controllo del Collegio, in precedenza previsto per i comuni con più di 15mila abitanti, è stato circoscritto ai comuni con più di 30mila abitanti. I comuni con meno di 15mila abitanti sono esclusi dagli obblighi predisposti dall'attuale normativa mentre resta ferma l'applicabilità delle altre misure (limiti, tipologia e rendiconti dei singoli candidati) ai comuni con più di 15mila abitanti²⁹.

Per quanto riguarda le sanzioni, la Corte dei Conti prevede tre diversi profili simili a quelli del Collegio di Garanzia Elettorale. (1) In caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, liste o gruppi di candidati entro 45 giorni dall'insediamento dell'assemblea elettiva, il collegio della Corte dei conti applica una sanzione pecuniaria che va da 50mila a 516mila euro³⁰. (2) In caso di mancata indicazione delle fonti di finanziamento il collegio della Corte dei conti applica la sanzione pecuniaria da 5mila a 51mila euro. Infine, (3) per quanto riguarda la violazione dei limiti di spesa previsti per i partiti e i movimenti, il collegio della Corte dei conti applica una sanzione pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto.

4.3 I limiti dell'attuale normativa

Il Collegio ha più volte sottolineato come la normativa vigente renda i predisposti meccanismi di controllo inefficaci in quanto non è possibile ottenere informazioni dettagliate sulle rendicontazioni di spesa. Innanzitutto, il Collegio si limita a un controllo “meramente formale, potendosi verificare, al più, il rispetto del limite massimo di spesa, l'inerenza delle spese rendicontate alla competizione elettorale e la congruità fra le dichiarazioni dei presentatori dei rendiconti e la relativa

elettorali.

²⁹ Tali disposizioni si riferiscono esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario, mentre il controllo sulle spese elettorali delle elezioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a Statuto speciale è disciplinato da specifica normativa.

³⁰ Prima dell'abolizione del finanziamento diretto (rimborsi elettorali) il mancato deposito dei consuntivi comportava la sospensione del versamento dello stesso nonostante l'inadempimento fosse sempre sanabile.

documentazione”.

In secondo luogo, le spese relative alle elezioni regionali e comunali possano essere in tutto o in parte sostenute dal partito in sede nazionale con la conseguente contabilizzate nel bilancio nazionale e distribuzione proporzionale delle quote alle varie regioni in cui il partito ha presentato le proprie liste. Nella Deliberazione n.11/2010, il Collegio sottolinea come a causa nell'impossibilità da parte dei partiti di determinare le percentuali regionali delle spese a favore delle compagini locali esse vengano abitualmente stralciate dai rendiconti stessi impedendo di determinare con esattezza le spese dei partiti in sede nazionale riferiti al livello locale. Inoltre, sull'obbligo dei partiti di indicare le fonti di finanziamento e sui poteri istruttori del Collegio di controllo, va ricordata la pronuncia della Corte di Cassazione (sentenza n. 1352 del 18 febbraio 1999) la quale, chiamata a decidere in un caso in cui l'importo delle spese indicate in consuntivo era maggiore delle relative fonti di entrata riportate, ha affermato che il controllo di legittimità e regolarità della Corte dei conti non si estende alle risorse proprie tratte dai bilanci dei singoli partiti. Secondo detta pronuncia, quindi, la dichiarazione di finanziamento “con mezzi propri” è sufficiente a costituire esaustiva prova della copertura delle spese. Per quanto riguarda i limiti temporari di competenza del Collegio, questo verifica “in presenza di adeguata documentazione dalla quale risulti inequivocabilmente la finalità elettorale della spesa, anche tutte le voci [di spesa] riferite ad operazioni compiute” anche una volta conclusa la campagna elettorale. Nonostante tale interpretazione estensiva, il Collegio nota come sia impossibile verificare con esattezza l'esatto ammontare delle spese avvenute fuori dall'arco temporale della campagna elettorale in quanto (1) la rendicontazione delle attività relative all'attività organizzativa dei partiti ai fini della campagna elettorale ha avvio in data anche di molto antecedente la convocazione dei comizi e (2) la conclusione della campagna elettorale non coincide necessariamente con la chiusura di tutte le partite contabili. Per quanto riguarda l'obbligo di trasparenza e rendicontazione al di fuori delle campagne elettorali, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici è indipendente sia dalla Commissione di Controllo che da quella di Garanzia Regionale e si limita a un controllo formale delle spese effettivamente sostenute e delle

entrate percepite solo per i partiti in sede regionale escludendo le sedi a livello comunale o provinciale.

Da ultimo, la normativa attuale non prevede strumenti che consentano un controllo incrociato tra i rendiconti di lista/partito, quelli dei singoli candidati presentati al Collegio regionale di garanzia elettorale e i bilanci in sede locale e nazionale dei partiti. Questo non permette l'individuazione di eventuali discrepanze tra i limiti di spesa e le fonti di finanziamento tra partiti e candidati che, nonostante spesso coincidano, rimangono soggetti a diversi profili normativi. Al riguardo, con la deliberazione n.38/2016 il Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali Commissione nota che non esistano “disposizioni tese a differenziare in modo compiuto i corrispondenti obblighi di rendicontazione ed a rendere sinergico l'operato dei controllori [generando] rischi di controllo notevoli [che non consentono] di escludere ragionevolmente a monte fenomeni di duplicazioni di poste fra rendiconti diversi o di erronea od elusiva sottovalutazione delle poste da dichiarare”. In aggiunta, i dati relativi ai finanziamenti ricevuti dai candidati non eletti depositati presso il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale sono accessibili solo in formato cartaceo presso le rispettive Corti d'Appello rendendo la consultazione di tali dati da parte di cittadini (o ricercatori) estremamente complessa.

Per quanto riguarda le elezioni amministrative, la sopra citata deliberazione n.38/2016, afferma che le norme introdotte ex novo nell'ambito delle elezioni amministrative con tecnica di rinvio e minime integrazioni interpretative ha comportato l'insorgenza di delicati problemi applicativi causati da “incertezze derivanti dal lacunoso sistema normativo di riferimento, che non offre regole chiare né in ordine ai caratteri ed ai contenuti dei rendiconti oggetto del controllo”. In aggiunta, data la normativa attuale è impossibile determinare le spese relative a una campagna elettorale (sia essa regionale o comunale). Infatti, nonostante le disposizioni contenute nella legge n. 515/1993 (art. 12, comma 3) e n. 43/1995 (art. 5, comma 4) obblighino la Commissione di Controllo a produrre un referto per le elezioni regionali, la normativa non prevede report complessivi divisi per tornata elettorale a livello comunale. Inoltre, in base alla normativa vigente, i rendiconti finanziari di partiti e candidati sono da

consegnare ex post cioè dopo la conclusione della campagna elettorale (45 giorni) e nonostante la Commissione sia tenuta a rendere pubblici dati e consuntivi entro sei mesi dalla conclusione della campagna elettorale, tale limite è sistematicamente derogato a causa della difficoltà da parte della Commissione di ottenere i dati necessari in tempo utile. Di conseguenza, dati su spesa e finanziamenti non sono accessibili durante la campagna elettorale (e nemmeno immediatamente dopo la conclusione della campagna) a meno che il candidato non decida spontaneamente di farlo. Questo rende nullo il processo di *accountability* lasciando di fatto gli elettori con dati parziali e spesso discordanti sulle forme e le fonti di finanziamento dei candidati.

Al riguardo, un caso esemplificativo è quello delle Regionali del Veneto del 2015 dove dichiarazioni discordanti sull'ammontare dei finanziamenti e l'utilizzo di fondazioni per mascherare i nomi dei donatori sono diventati un terreno di battaglia per i candidati alla presidenza. Innanzitutto bisogna sottolineare come l'ammontare esatto dei finanziamenti è reso noto solo dopo la conclusione della campagna elettorale tramite i rendiconti depositati presso gli organi di controllo competenti (Collegio di Controllo delle Spese Elettorali e Collegio di Garanzia elettorale). Una prima analisi di tali documenti³¹, svela come le cifre dichiarate dai candidati durante la campagna elettorale siano in realtà di molto maggiori. Per quando riguarda la Lega Nord, dopo che il candidato Luca Zaia abbia più volte dichiarato di star conducendo una campagna "a costo zero", questo ammette che essa verrà finanziata direttamente dal partito per un ammontare che viene inizialmente quantizzato in 700mila euro. I rendiconti svelano che il costo complessivo risulta sensibilmente più alto arrivando a ben 1,1milioni suddivisi tra i finanziamenti provenienti dalle casse del partito e da un sistema di "auto tassazione" interno tra i candidati e gli eletti della Lega. Per quanto riguarda il Partito Democratico, i finanziamenti provengono (1) direttamente dalla candidata Alessandra Moretti per un ammontare pari a 46mila euro, (2) dal partito (sia dal livello nazionale che da quello regionale e provinciale) che finanzia la campagna per 447mila euro e (3) dall'Associazione Moretti Presidente che arriva a

³¹ Tali dati non sono ancora resi disponibili in formato elettronico presso sito della Corte dei Conti mentre quelli relativi al Collegio di Garanza sono disponibili solo in formato cartaceo presso la Corte di Appello di Venezia.

spendere altri 443mila euro. Uno dei finanziatori dell'Associazione Moretti Presidente, è la Fondazione Kairos, creata dalla candidata Alessandra Moretti pochi mesi prima del voto. Verso la metà della campagna elettorale, i fondi raccolti dalla Fondazione vengono fatti confluire nell'Associazione Moretti Presidente. Questo doppio passaggio (Fondazione prima, Associazione poi) è motivato – come ha più volte sottolineato dalla candidata – dalla volontà di tutelarne la privacy dei donatori in quanto la normativa attuale non prevede che fondazioni o associazioni che finanziano la campagna elettorale siano tenute a rendere a loro volta noti i nomi dei loro donatori neppure presso gli organi di controllo predisposti. I nomi dei finanziatori vengono resi pubblici direttamente dalla Fondazione Kairos una volta conclusa la campagna elettorale ma non c'è modo di verificarne l'autenticità. Al riguardo, il Corriere del Veneto ha fatto notare come alcuni dei nomi apparsi sul sito della fondazione Kairos (ad oggi non più raggiungibile) ad inizio della campagna elettorale non sono presenti nella lista resa pubblica dal tesoriere della fondazione. L'ammontare delle donazioni ad opera della fondazione Kairos è pari a circa il 20 per cento di quanto speso durante la campagna elettorale con circa 100mila euro donati direttamente all'Associazione Moretti Presidente, 46mila elargiti alla stessa associazione sotto forma di servizi (affitto della sede, personale, utenze) e altri 23 mila a favore alla candidata, sotto forma di servizi (ufficio stampa, assistenti, gestori profili social). Va inoltre aggiunto che per tutta la durata della campagna elettorale la candidata del PD si è rifiutata di dichiarare a quanto ammontavano i finanziamenti ad opera del partito risultati poi pari a 447 mila euro.

6. Conclusioni

Come abbiamo potuto mostrare, la questione del finanziamento della politica in Italia si rivela una questione cruciale, cui il legislatore ha dato risposte diversi in periodi diversi. Tali risposte hanno riguardato anche – e in misura considerevole – il livello locale. Se prima dell'abolizione del finanziamento diretto questo corrispondeva a una quota che oscillava tra i 2/3 e i 3/4 del bilancio complessivo (Pizzimenti & Ignazi, 2011) ora i partiti sono chiamati ad essere più “autonomi”

predisponendo strumenti di *fundraising* che gli permettano di auto sostenersi e finanziare le loro attività.

A nostro avviso rimangono irrisolte almeno quattro questioni legate al finanziamento locale alla politica. Innanzitutto, è erroneo affermare – come spesso dichiarato dai nostri rappresentati politici³² – che il finanziamento pubblico ai partiti sia stato abilito. Il legislatore infatti ha eliminato i soli finanziamenti diretti alla politica rafforzando i meccanismi di contribuzione indiretta – 2 per mille e detrazioni IVA per le contribuzioni volontarie – che risultano rilevanti anche per il finanziamento delle attività dei partiti in sede locale. Sfortunatamente, a causa della mancanza di dati a livello locale, non ci è possibile quantificare quanto il sistema di decontribuzione a favore del livello locale incida in termini di spesa pubblica e di impatto sulle finanze dei partiti.

In secondo luogo, le norme contenute nella legge n.174/1974 e successive che regolano la contribuzione private ai partiti risultano essere in buona parte inefficaci a causa dell'impossibilità da parte degli organi di controllo di verificare con esattezza l'esatto ammontare dei contributi privati. Questo è il risultato di errori e omissioni nelle procedure di rendicontazione di spese e contributi, incongruenze tra le somme ricevute e le spese sostenute, documentazione di rendicontazione incompleta o mancante, dilazioni di pagamento nei confronti dei fornitori di materiali e servizi, e del mancato conteggio delle spese sostenute da partiti e movimenti a livello locale nei bilanci nazionali (o regionali), gli unici per i quali il legislatore ha stabilito precisi obblighi di rendicontazione e trasparenza. Nonostante il Collegio di Controllo rilevi che “il controllo effettuato dalla Corte evidenzia una sostanziale regolarità delle contabilità presentate dai partiti”, per la sola tornata elettorale regionale del 2010 e per le sole spese accertate e inerenti al periodo di campagna elettorale, il Collegio di Controllo ha formulato 133 rilievi istruttori, sia nei confronti delle formazioni regionali o provinciali che a livello nazionale. Di questi, ben 82 hanno portato alla rideterminazione del

³² Come ad esempio dichiarato da Matteo Renzi durante la *Festa Nazionale de l'Unità* del 2015: “Abbiamo abolito il finanziamento pubblico [ai partiti]” [Min. 42:24] <http://www.unita.tv/focus/renzi-chiude-la-festa-de-lunita-il-racconto-minuto-per-minuto/>.

consuntivo mentre 21 hanno accertato irregolarità per le voci di spesa³³.

Inoltre, nonostante il legislatore italiano abbia (parzialmente) innovato la legislazione in materia seguendo i suggerimenti redatti dalla commissione GRECO³⁴, i criteri di trasparenza relativi alla rendicontazione di spese e contribuzioni si applicano solo *ex post* e non “durante” la campagna elettorale: i candidati, nonostante siano vincolati dalla legge a rendicontare spese e contributi ricevuti dai privati, possono adempiere a tali obblighi una volta conclusesi le elezioni lasciando fuori dalla portata degli elettori alcune informazioni che potrebbero essere utili a orientare la scelta di voto del cittadino. Inoltre, in quanto gli organi di controllo si limitano a verificare l’adempimento degli obblighi formali imposti dalla legge, non esiste alcuna valutazione “politica” sulle attività di *fundraising* che metta in relazione i nomi dei finanziatori e le scelte eventualmente compiute dal candidato finanziato. In aggiunta il caso delle elezioni regionali del Veneto ci mostra fondazioni e associazioni possano funzionare da *proxy* mascherando l’identità dei finanziatori e rendendo i finanziamenti ottenuti tramite donazioni di privati decisamente meno trasparenti.

Infine, benché il legislatore abbia predisposto strumenti di controllo e rendicontazione per i finanziamenti privati alla politica, la legislazione corrente non permette di determinare quanto effettivamente costi una campagna elettorale in quanto risulta impossibile produrre un rendiconto dettagliato che integri i dati su spese e finanziamenti dei partiti (Collegio di controllo delle spese elettorali) con quelle dei candidati (Collegio Regionale di Garanzia Elettorale) e con i dati provenienti dai bilanci nazionali e regionali dei partiti (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici). Nonostante i rendiconti finanziari dagli organismi di controllo siano pubblici, i dati relativi alle spese elettorali dei candidati non eletti sono disponibili solo in formato cartaceo presso le Corti di Appello delle rispettive regioni e possono essere consultati

³³ Per maggiori dettagli si veda il rapporto n.11 del Collegio di Controllo delle Spese Elettorali inerente alle elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010.

³⁴ Nello specifico, tra il 2012 e il 2014 il legislatore ha rafforzato e/o introdotto misure relative agli obblighi di rendicontazione di spese, alla tracciabilità dei pagamenti e alle conseguenti sanzioni in caso di accertate violazioni, a una chiara identificazione dei limiti temporali della campagna elettorale e alla trasparenza e alla pubblicità dei dati sul finanziamento come viene suggerito nella sezione II relativa alla trasparenza sui finanziamenti ai partiti del rapporto Greco RC-III (GRECO, 2014).

esclusivamente in loco. Inoltre, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale non è tenuto a produrre un referto ma esclusivamente ad applicare le misure sanzionatorie previste dalla legge. In aggiunta, al momento in cui scriviamo, il report inerente alle ultime elezioni regionali del 31 maggio 2015 non risulta disponibile sul sito del Collegio di Controllo delle spese Elettorali nonostante sia abbondantemente scaduto il termine di sei mesi (prorogabile di tre) per l'ultimazione dei lavori del Collegio³⁵. Se a livello regionale la Commissione di Controllo produce report consuntivi, a livello comunale la situazione appare ancora più problematica in quanto nemmeno la Commissione di Controllo è tenuta a produrre relazioni organiche sulle elezioni amministrative e le quote di risorse destinate dai partiti nazionali o provenienti da soggetti privati per le campagne elettorali comunali sono estremamente variabili.

³⁵ L'applicazione della norma ha dato luogo a diverse interpretazioni in quanto l'inizio dei lavori da parte del Collegio è stabilito in base "dalla data di presentazione dei consuntivi alla Corte dei conti". Il Collegio ha più volte sottolineato come i consuntivi vengono spesso consegnati ben dopo i termini di legge, che spesso ci sono ritardi nella trasmissione alla Corte dei dati elettorali da parte degli uffici elettorali regionali e che ai fini dell'accertamento istruttorio è necessario procedere a richiedere chiarimenti ai partiti che dilatano i tempi dell'attività di controllo.

Bibliografia

- Bianco, A. (2001). *Il finanziamento della politica in Italia* (Vol. 209). A. Giuffrè.
- Bonet, M. (2015a, September 17). Regionali, ecco i finanziatori Ma Moretti non dà i nomi. Retrieved March 15, 2017, from <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2015/17-settembre-2015/regionali-ecco-finanziatori-ma-moretti-non-da-nomi-2301932660803.shtml>
- Bonet, M. (2015b, September 18). Finanziatori segreti, il Pd fa quadrato Ma la Lega insiste: «Fuori i nomi». Retrieved March 15, 2017, from <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2015/18-settembre-2015/finanziatori-segreti-pd-fa-quadrato-ma-lega-insiste-fuori-nomi-2301938016457.shtml>
- Bonet, M. (2015c, September 21). Moretti, i quattro sponsor «segreti». Retrieved March 15, 2017, from <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2015/21-settembre-2015/moretti-quattro-sponsor-segreti-2301948588593.shtml>
- Bonet, M. (2015d, September 21). Moretti si difende: «Tutto legale» E attacca Zaia: «Ha pagato coi diamanti». Retrieved March 15, 2017, from <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2015/21-settembre-2015/-moretti-si-difende-tutto-legale-attacca-zaia-ha-pagato-coi-diamanti--2301948588661.shtml>
- Bonet, M. (2015e, September 25). Moretti svela gli ultimi nomi «Kairos, un prestito da restituire». Retrieved March 15, 2017, from <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2015/25-settembre-2015/moretti-svela-ultimi-nomi-kairos-prestito-restituire-2301966073009.shtml>
- Ciaurro, G. F. (1989). Public financing of parties in Italy. *Comparative Political Finance in the 1980s*, 153–171.
- Colarizi, S. (1996). *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana* (Vol. 48). Laterza.
- Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali. (2015). Deliberazione n.17/2013 del Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali (Elezioni regionali

- Lombardia, Lazio Molise del 24 e 25 febbraio 2013). Retrieved from http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/controllo_spese_elettorali/delibera_cse_17_2013.pdf
- Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali. (2016a). Deliberazione n.19/2013-2014 del Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali (Elezioni regionali Basilicata 2013, Abruzzo Piemonte Calabria Emilia Romagna 2014). Retrieved from http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/controllo_spese_elettorali/referto_regionali_2013_14.pdf
- Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali. (2016b). Deliberazione n.38/2016 del Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali per le elezioni amministrative di Roma Capitale del 26 e 27 Maggio 2013.
- Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali. (2012). Deliberazione n.11/2010 del Collegio per il Controllo sui Consuntivi delle Spese Elettorali (Elezioni regionali regioni a statuto ordinario del 28 e 29 marzo 2010). Retrieved from http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/controllo_spese_elettorali/delibera_cse_11_2010.pdf
- Dorsch, M. (2013). Bailout for sale? The vote to save Wall Street. *Public Choice*, 155(3–4), 211–228. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9888-6>
- Gerrity, J. C., Hardt, N. S., & Lavelle, K. C. (2008). The Interest Group—Staff Connection in Congress: Access and Influence in Personal, Committee, and Leadership Offices. *PS: Political Science & Politics*, 41(4), 913–917.
- GRECO. (2014). "Transparency of Party Funding". Third Evaluation Round Compliance Report on Italy (Greco RC-III (2014)). Council of Europe.
- Kalla, J. L., & Broockman, D. E. (2016). Campaign Contributions Facilitate Access to Congressional Officials: A Randomized Field Experiment: FIELD EXPERIMENT ON CAMPAIGN CONTRIBUTIONS AND ACCESS. *American Journal of Political Science*,

60(3), 545–558. <https://doi.org/10.1111/ajps.12180>

- Ohman, M. (2012). *Political finance regulations around the world: an overview of the international IDEA database*. Stockholm: IDEA.
- Open Polis. (2015). Mini dossier Open Polis. Sotto il Materasso: Il finanziamento pubblico ai partiti dal 1994 ad oggi.
- Open Polis. (2016). Sotto il Materasso. Il Finanziamento pubblico alla politica tra vecchie e nuove forme.
- Pacini, C. M., & Piccio, D. R. (2012). *Party regulation in Italy and its effects*. Retrieved from <http://politike.al/wp-content/uploads/2016/03/Ligji-i-partive-politike-ne-Itali-studim.pdf>
- Pasquino, G. (1982). *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali* (Vol. 179). Laterza.
- Piccio, D. R. (2014). Political finance in Western Europe. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: *International IDEA.*, 23(3), 1–24.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, 13(4), 69–86. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0074>
- Pizzimenti, E., & Ignazi, P. (2011). Party Financing and Party Organisational Change: the Italian Case. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 41(2), 199–236.
- Renda, C. (2013). Così il governo non abolisce il finanziamento ai partiti. Retrieved March 15, 2017, from http://www.huffingtonpost.it/2013/12/16/finanziamento-partiti-perotti-non-abolisce-_n_4453437.html
- Rhodes, M. (1997). Financing party politics in Italy: A case of systemic corruption. *West European Politics*, 20(1), 54–80. <https://doi.org/10.1080/01402389708425175>
- Smith, R. A. (2014). *Money, Power, and Elections: How Campaign Finance Reform Subverts American Democracy*. LSU Press.

