

UNA PROPOSTA ALTERNATIVA PER IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA

Relazione di Massimo Teodori al convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi di Roma "Più società e meno Stato nel finanziamento dei partiti".
Roma - Tempio di Adriano - 5 giugno 2012

* * *

La questione centrale del nostro incontro non è soltanto il finanziamento della politica, quanto piuttosto il malessere che il fiume di denaro ai partiti ha creato nella maggioranza degli italiani, i guasti cioè che sono stati prodotti dal perverso rapporto tra soldi e partiti: - La crisi del sistema politico, - la sua delegittimazione nell'opinione pubblica e, in definitiva, - il malfunzionamento della democrazia.

Occorre allora chiedersi quali sono i motivi principali per cui il sistema dei partiti non funziona, neppure nel modo imperfetto della cosiddetta "prima Repubblica".

Noi li individuiamo, senza tema di smentite, nei seguenti punti: 1) il sistema è chiuso, arroccato intorno ai partiti che sono "dentro" contro quelli potenzialmente nuovi; 2) la democrazia interna dei partiti è assai precaria; 3) non v'è ricambio nelle classi dirigenti; e, 4) gli attuali partiti non assolvono al dettato costituzionale (art.49) secondo cui "i cittadini possono associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico alla politica nazionale".

Ciò detto, non è un caso che il consenso dei partiti sia sceso a livelli infinitesimali, che la metà dei cittadini dichiarino di astenersi o di non sapere per chi votare, e che avanza la cosiddetta "antipolitica", che altro non è che il rifiuto della politica come interpretata dagli attuali partiti.

Proponiamo perciò con l'incontro sul finanziamento della politica promosso dalla Fondazione Einaudi una visione del rapporto tra società, partiti e Stato ispirata alla democrazia liberale, che si concretizza in un progetto volto a riguadagnare la fiducia dei cittadini alla politica.

* * *

Un motivo, dunque, che ha portato alla sfiducia verso il sistema politico è il modo in cui finora, in maniera accentuata dal 1993 (anno dell'abrogazione referendaria), è stato effettuato l'abnorme finanziamento pubblico ai partiti.

Il fiume di denaro che in mille rivoli è affluito ai partiti ha sicuramente contribuito a formare un sistema chiuso, avulso dalle richieste dei cittadini e quindi sostanzialmente a-costituzionale, che ha inquinato il gioco interno ai partiti. Si sono costituite delle anomali centrali finanziarie che hanno poco a che fare con il finanziamento delle attività politiche; e si sono sviluppate una

gran varietà di degenerazioni partitocratiche e personalistiche che hanno alimentato la spirale dei costi della politica a carico di tutti i cittadini.

I casi Lusi e Belsito non sono l'anomalia. Sono la punta emergente di un'anomalia molto più grave e diffusa: la concentrazione di tesori nelle mani di una singola persona o di ristrette oligarchie che condizionano la vita intera dei partiti.

Certo, la chiusura del sistema non è dovuta solo alla questione finanziaria, ma questa è un aspetto importante del processo degenerativo causato da una molteplicità di fattori tra cui la legge elettorale, la mancanza di uno statuto pubblico dei partiti *legibus soluti*, oltre che la marginalizzazione della cultura politica liberale a fronte dell'egemonia di tradizioni illiberali e a-liberali.

* * *

Per comprendere appieno i guasti prodotti dal finanziamento pubblico, basta considerare il fallimento di tutti gli obiettivi per cui nel 1974 era stato previsto l'intervento dello Stato: moralizzazione della vita pubblica, eguaglianza delle chance, sistema politico aperto e buon funzionamento della democrazia.

Per calcolare l'entità dell'abnorme finanziamento pubblico ai partiti, occorre passare in rassegna i singoli rivoli che mediamente ogni anno nell'ultimo quinquennio sono andati a formare il grande fiume:

>>> il cosiddetto ("truffaldino") rimborso spese per elezioni politiche ammonta a circa 100 milioni di euro l'anno. Dal 2008 al 2011 questa cifra è stata raddoppiata in virtù del trucco della sovrapposizione dei rimborsi di due legislature erogate per tutti i cinque anni, e quella iniziata nel 2006 ed interrotta dopo due anni, e quella del 2008 [1];

>>> il rimborso spese per le elezioni regionali (200 milioni) vale 41 milioni l'anno [4];

>>> il rimborso spese per le elezioni europee (230 milioni) vale 49 milioni l'anno [4];

>>> i contributi ai gruppi parlamentari (Camera e Senato) valgono circa 75 milioni l'anno [4];

>>> i contributi ai gruppi consiliari delle 20 regione valgono altri 75 milioni l'anno [4];

>>> i finanziamenti ai giornali di partito ed altre forme di comunicazione politica valgono circa 50 milioni l'anno [5];

>>> una stima dei contributi che i parlamentari girano ai loro partiti prelevandoli dalle loro indennità (complessivamente 255 milioni) vale tra i 25 ei 50 milioni l'anno [1];

>>> le contribuzioni ufficiali dei privati (calcolate in circa 80 milioni l'anno nell'ultimo periodo) che godono di un regime fiscale agevolato con una detrazione del 19% per somme comprese tra 50€ e 103.000 €. Per cui lo Stato ha finanziato i partiti per questa voce con altri 15 milioni l'anno;

>>> un'altra imprecisata somma, forse una diecina di milioni l'anno, è relativa all'esenzioni dall'ICI degli immobili dei partiti e delle fondazioni di partito [4];

>>><<< Facendo una semplice somma delle voci enumerate, **calcoliamo che nell'ultimo quinquennio i partiti hanno ricevuto dallo Stato ogni anno una somma che si avvicina al mezzo miliardo di euro, cioè circa 8 euro pro capite per i 60 milioni di italiani, neonati compresi.**

>>><<< Per un confronto, ricordiamo che i partiti ricevono annualmente dallo Stato in Germania 133 milioni di euro, in Francia 80 milioni, in Spagna 75 milioni e in Gran Bretagna soltanto 5 milioni di euro alla sola opposizione.

* * *

Oltre ai soldi affluiti direttamente dallo Stato ai partiti, vi sono altre voci di finanziamento ai partiti derivanti da percorsi, diciamo così, "trasversali", senza peraltro considerare il sottobosco illegale della corruzione tangenzia e simili che aprirebbe un capitolo senza fine [6].

Il fenomeno nuovo - ma importante - riguarda le fondazioni collegate ai partiti, alle correnti, ed alle persone attive in politica in prima persona¹. Negli ultimi anni ne sono nate un'ottantina, di natura ben diversa dalle benemerite fondazioni storiche di cultura politica quale la nostra Einaudi, la Sturzo, la Gramsci, la Matteotti, la Nenni, la Croce e poche altre dello stesso tipo.

Attraverso queste nuove fondazioni, si verifica spesso un passaggio di ingente quantità di danaro dall'attività della fondazione all'attività partitica, o viceversa quando occorre. Si veda, ad esempio, quel che è accaduto con il tesoretto della Margherita, partito inesistente amministrato dal famigerato Lusi. Oppure si pensi alla sessantina di fondazioni che amministrano gli ingenti beni di un altro partito scomparso, il Partito democratico della Sinistra; o alle diverse strutture finanziarie fantasma di partiti o formazioni elettorali defunte come An, Forza Italia, L'Ulivo, e via elencando [8].

¹ Tra l'abbondante letteratura sul tema, si veda in particolare Primo De Nicola, *L'oro delle fondazioni. Il boom dei Think Tank*, in "L'Espresso", 12 ottobre 2009 e Marco Damilano, *Ma dove vai se la Fondazione non ce l'hai*, "L'Espresso", 22 marzo 2012, in cui sono citate le seguenti nuove fondazioni di esponenti politici: ITALIANI EUROPEI di Massimo D'Alema, FARE FUTURO di Gianfranco Fini, MAGNA CARTA di Gaetano Quagliariello, RES PUBBLICA di Giulio Tremonti, DEMOCRATICA di Walter Veltroni, VEDRO' di Enrico Letta, NUOVA ITALIA di Gianni Alemanno, LIBERTA' PER IL BENE COMUNE di Altero Mattioli, FREE FOUNDATION di Renato Brunetta, CRISTOFORO COLOMBO di Claudio Scajola, RIFORMISMO E LIBERTA' di Fabrizio Cicchetto, COSTRUIAMO IL FUTURO di Maurizio Lupi, MEDIDEA di Giuseppe Pisanu, ITALIA DECIDE di Luciano Violante, DE GASPERI di Franco Frattini, LIBERAL di Ferdinando Adornato, FORMICHE di Paolo Messa, FOEDUS di Mario Baccini, e il CENTRO PER IL FUTURO SOSTENIBILE di Francesco Rutelli.

Le nuove fondazioni parapartitiche e paracorrentizie, inoltre, sono in grado di raccogliere molto denaro anche perché i loro consiglieri di amministrazione sono generalmente nominati, grazie al patronage partitico, consiglieri di amministrazioni di enti pubblici che, a loro volta, erogano danaro alle fondazioni dei loro consiglieri.

Tale finanziamento della politica avviene fuori da qualsiasi regola perché le norme per la trasparenza non riguardano le fondazioni - si invoca ridicolmente la privacy – cosicché ci si trova di fronte a vere e proprie SPA con un ingente giro di denaro di cui oggi sappiamo poco o nulla².

* * *

Il recente provvedimento della Camera sulla “Riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e movimenti politici”, se valutato in questo quadro - sicuramente errato per difetto -, deve essere considerato un’innocua aspirinetta a fronte del virus incurabile dei soldi ai partiti che richiederebbe ben altre medicine.

Il provvedimento prevede che il rimborso spese elettorale (cioè finanziamento pubblico) passi da 182 a 91 milioni l’anno, una riduzione che è valutata del 50% dei soldi pubblici ai partiti, mentre in realtà rappresenta solo una riduzione di appena il 10% nel calcolo complessivo del finanziamento dello Stato ai partiti, così come è stato precedentemente calcolato.

Ma oltre all’entità, il provvedimento adottato non affronta quelle che a noi paiono le questioni cruciali del finanziamento in un sistema dei partiti che rimane impermeabile alla democrazia dei cittadini.

Ecco i problemi rimasti senza risposta: a) non c’è l’abrogazione delle molteplici norme che prevedono sotto diverse forme i finanziamenti ai partiti; b) il finanziamento pubblico continua ad essere erogato interamente al centro con l’inevitabile accumulo di tesori a danno della democrazia interna; c) non sono introdotti tetti rigorosi alle spese elettorali; d) non si vieta alle società pubbliche di contribuire sotto qualsiasi forma alla politica; e) non si regolamentano, se pure in maniera leggera, i partiti; f) non si comminano in maniera chiara sanzioni automatiche a chi trasgredisce le regole; g) non si affronta la questione delle fondazioni parapartitiche, h) si agevola sì il finanziamento privato con la defiscalizzazione, ma lo si considera aggiuntivo e non sostitutivo di quello pubblico.

Certo, nel provvedimento si intravede l’inizio di un “ravvedimento operoso” da parte dei partiti che fino ad oggi si sono tutti insieme “abbuffati” dei nostri soldi con decisioni prese nel chiuso delle commissioni parlamentari. Ma la mossa sembra essere stata dettata dalla necessità di rinfrescare l’immagine presso l’opinione pubblica indignata piuttosto che dalla consapevolezza della necessità di una vera autoriforma del modo d’essere dei partiti.

² E’ stato presentato una proposta di legge Camera dei deputati, n.3962, 13 dicembre 2010 volta a disciplinare le fondazioni parapolitiche ma non è andata avanti.

* * *

Negli ultimi venti anni, dalla stagione di tangentopoli in poi, il finanziamento pubblico dei partiti, tutto compreso è aumentato almeno del millecinquecento per cento.

Noi dunque ci siamo posti il problema di trovare una realistica strada alternativa allo Stato-mammella, incentrata prevalentemente sul finanziamento privato volontario, integrato da un rimborso elettorale pubblico pro-voto ridotto al minimo.

La nostra proposta semplice va considerata non nei dettagli, che possono essere calibrati in maniera diversa, ma nei principi ispiratori che si rifanno alla tradizione liberale con l'obiettivo di creare le condizioni per sbloccare il sistema dei partiti.

Il finanziamento di partiti, movimenti politici, candidati alle elezioni, articolazioni territoriali, componenti partitiche e ad altre iniziative politico-istituzionali deve essere essenzialmente privato e volontario, anche se va incentivato dallo Stato con un'adeguata defiscalizzazione entro tetti prestabiliti.

In tal modo, mentre lo Stato rimborsa una piccola quota - potrebbe essere un euro a voto tutto compreso - a chi partecipa alle elezioni nazionali, europee e regionali, i cittadini che vogliono - e solo quelli che vogliono - possono provvedere direttamente alla vita dei partiti.

L'idea di base è che il flusso di denaro che va dai cittadini alla politica non debba passare attraverso lo Stato ma debba seguire una *strada diretta dal contribuente al partito*. Tale sistema è ispirato al principio secondo cui ciascuna persona fisica o giuridica deve avere la possibilità di finanziare l'attività che preferisce.

S'intende così valorizzare la libera scelta del cittadino che manifesta anche con il suo denaro il consenso, e la scelta di sostenere apertamente le idee e gli interessi che più gli sono consoni.

In sostanza la nostra proposta è ispirata ad alcune idee di base: a) una forma leggera di riconoscimento delle funzioni pubbliche dei partiti (art.49 Cost.) con l'istituzione del *Registro dei partiti e movimenti politici* che consente il controllo rigoroso delle finanze, affidato ad un organismo indipendente sottratto alle logiche di partito; b) il rifiuto delle condanne moralistiche di chi intende pagare per la politica; c) la legittimazione pubblica di chi investe per una causa, sia essa economica, sociale, ideale, etica, filantropica, individuale o collettiva; d) la possibilità di finanziare organismi partitici diversi da quelli centrali, così da non rafforzare le oligarchie nazionali; e) il contenimento dei costi della politica.

* * *

In base a questo orientamento, la nostra proposta si basa sui seguenti criteri e principi:

- a) E' costituito un *Registro nazionale dei partiti e movimenti politici* presso cui devono essere depositati statuti, nomi dei responsabili politici e amministrativi e rendiconti analitici dei donatori e dei beneficiari dei contributi;
- b) Analoghi registri sono costituiti a livello regionale e comunale;
- c) Per sovrintendere al rispetto delle regole relative alla registrazione e al finanziamento di partiti, movimenti politici e candidati è istituito il *Comitato di garanzia* composto da tre membri, nominati dal Presidente della Corte di Cassazione, dal Presidente del Consiglio di Stato, e dal Presidente della Corte dei Conti;
- d) Non possono essere nominati componenti del Comitato i parlamentari nazionali ed europei, i consiglieri regionali, provinciali e comunali nonché i componenti delle rispettive giunte, coloro che siano stati candidati alle cariche predette nei cinque anni precedenti, coloro che ricoprono incarichi direttivi ed esecutivi nei partiti a qualsiasi livello, nonché coloro che abbiano ricoperto tali incarichi nei cinque anni precedenti;
- e) Spetta al Comitato tenere il Registro nazionale dei partiti e movimenti politici, raccogliere i rendiconti dei partiti e dei movimenti politici ed applicare le sanzioni;
- f) I partiti e i candidati regolarmente iscritti al registro presenti alle elezioni politiche, europee e regionali hanno diritto al rimborso elettorale calcolato in ragione, per esempio, di 1 euro per voto ottenuto. La somma del rimborso elettorale calcolata nazionalmente è pagata per $\frac{1}{4}$ al centro nazionale che ha depositato il simbolo presso il ministero dell'interno, e per $\frac{3}{4}$ in ragione proporzionale ai voti ottenuti ai responsabili elettorali di collegio o di circoscrizione;
- g) Le erogazioni liberali sia di persone fisiche che di persone giuridiche sono libere;
- h) E' fatto divieto di erogazioni liberali e di ogni altro tipo di finanziamento a partiti e movimenti politici da parte di soggetti riconducibili, in parte o in tutto, al settore pubblico;
- i) Le erogazioni liberali da parte di persone giuridiche devono essere deliberate dall'organo collegiale competente per la gestione e iscritte a bilancio;
- j) Tutte le erogazioni liberali superiori a 100 euro devono essere tracciabili;
- k) Le erogazioni liberali per cui vige il regime di deducibilità possono essere effettuate solo a favore di partiti e movimenti iscritti al registro dei partiti e movimenti politici;
- l) Le spese per la campagna elettorale di partiti e candidati devono essere rigorosamente contenute entro tetti fissati con decreto all'atto della convocazione dei comizi elettorali, e comunque commisurate alla popolazione del collegio o della circoscrizione di riferimento;

- m) Nessun candidato e nessun partito o movimento politico può ricevere da un unico finanziatore nel periodo elettorale una somma maggiore di X% del tetto di spesa fissato;
- n) Le erogazioni liberali in denaro di persone fisiche o giuridiche o di associazioni non riconosciute a favore dei candidati, dei partiti e dei movimenti politici sono integralmente deducibili dal reddito imponibile fino a una concorrenza di tetti prestabiliti;
- o) I finanziamenti possono essere destinati non solo a partiti ma anche a movimenti, candidati, articolazioni territoriali e componenti;
- p) È prevista a carico della amministrazione pubblica la fornitura di servizi relative a tutte le attività di comunicazione e di riunione, di cui possono godere solo i partiti e i movimenti iscritti al registro e in regola con la rendicontazione;
- q) Per tutte le violazioni delle regole, viene automaticamente applicata dal *Comitato di garanzia* la sospensione dal *Registro* e dalle relative agevolazioni.

* * *

La proposta d'ispirazione liberale s'inquadra nella prospettiva di una riforma della politica che si propone di sbloccare il sistema dei partiti oggi chiuso ed impermeabile, e di rompere il cordone ombelicale che fa dei partiti quasi delle appendici dello Stato. Secondo l'art.49 Cost. i partiti dovrebbero tornare ad essere, nella misura del possibile, anche attraverso il finanziamento, negli strumenti in mano ai cittadini.

Si tratta di un'utopia? Non lo crediamo. E' probabile che gli italiani che sfiduciano questo sistema dei partiti accoglierebbero con interesse una proposta di questo tipo, Ci auguriamo che i rappresentanti politico-istituzionali abbiano lungimiranza nel considerare positivamente il progetto per un finanziamento alternativo della politica e vogliano quindi sperimentarne gli effetti sul buongoverno della democrazia.

* * *

Fonti e bibliografia minima

[1] Camera dei deputati, Progetto di bilancio della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2011 (30 marzo 2011) e Nota di variazione al bilancio interno 2011-2013 (21 luglio 2011).

[2] Corte dei conti, "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".

[3] Senato, disegno di legge n.3321, approvato dalla Camera dei deputati il 24 maggio 2012.

[4] Normativa di riferimento sui partiti

L. 2-5-1974, n.195.

L. 18-11-1981, n.659

L. 24-11-1981, n. 689

L. 10-12-1993, n.515.

- L. 3-6-1999, n.157.
L. 26-7-2002,n.156.
L. 21-12-2005, n. 270
L. 23-2-2006, n.51.
L. 4-8-2006, n.248
L. 24-12-2007, n.244.
- [5] Normativa sulla stampa di partito
L. 250/1990
DL. 77/1996
L. 388/2000
L. 248/ 2006
- [6] Finanziamenti illeciti
- Corte dei conti, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato, Memoria del procuratore generale, 2008;
- Corte dei conti, Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2010. Redazione del procuratore generale Ristuccia, Roma, 17 febbraio 2010.
- [7] Ernesto Bettinelli, *Par condicio.Regole, opinioni,fatti*, Einaudi, Torino, 1995.
[8] Paolo Bracalini, *Partiti S.p.a.*, Ponte alle grazie, Milano, 2012.
[9] Donatella Della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992
[10] Gianfranco Pasquino, *Commento all'art.49 Cost.* in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992.
[11] Sergio Rizzo, Gian Antonio Stella, *La Casta*, Rizzoli,Milano 2010
[12] Cesare Salvi, Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano, 2004
[13] Massimo Teodori, *Soldi & Partiti*, Ponte alle Grazie, Milano 1999.
[14] Elio Veltri-Francesco Paola, *I soldi dei partiti*, Marsilio, Venezia, 2012.