

## **La trasparenza, criterio normativo del finanziamento di partiti politici e campagne elettorali**

### **Alcune indicazioni sulla legislazione di altri paesi per il dibattito in corso in Ticino**

*Tiziano Balmelli \**

#### **1. PREMESSA**

Recentemente, il Gran Consiglio ticinese ha adottato a larga maggioranza l'iniziativa parlamentare generica Menghetti/Merlini del 26.6.95, 'tendente all'introduzione di norme aventi lo scopo di ottenere trasparenza circa l'origine dei fondi usati da candidati, movimenti e partiti in occasione delle campagne elettorali, ed a valutare l'opportunità di stabilire norme sulle spese elettorali per salvaguardare le condizioni di equità'.

La democrazia rappresentativa ha bisogno dei partiti: come organizzare la loro esistenza giuridica e istituzionale? I partiti necessitano di denaro: come regolamentare il finanziamento della vita politica? Uno stato moderno non può - a lungo andare - ignorare queste due questioni fondamentali<sup>1</sup>.

Non esistendo una sensibilità comune e neppure una soluzione istituzionale estensibile alle diverse realtà storiche, politiche e sociali, gli stati hanno inizialmente imboccato, in tempi diversi, strade diverse. Una breve presentazione di alcuni sistemi giuridici esistenti può senza dubbio essere utile in questa prima fase di discussione a livello ticinese<sup>2</sup>. Il nostro lavoro si limita essenzialmente a toccare i tre punti sollevati

---

\* **Collaboratore scientifico per il Fondo nazionale presso la Facoltà di Diritto dell'Università di Friburgo.**

<sup>1</sup> Già Alexis de Tocqueville, nella sua 'Democrazia in America', agli albori della democrazia repubblicana e rappresentativa, riferendosi all'elezione del presidente aveva individuato questo controverso aspetto dei sistemi ad elezione popolare. La questione del finanziamento della politica è infatti intimamente legata al diffondersi del parlamentarismo negli stati moderni.

<sup>2</sup> La situazione a livello di Confederazione e Cantoni può essere definita un deserto legislativo. Se in passato non sono mancati gli spunti e le occasioni di dibattito, non si è però mai giunti all'adozione di qualsivoglia norma giuridica in materia. Cfr. ad esempio il rapporto del Consiglio federale del 1° settembre 1993 a sostegno di una modificazione parziale della legge federale sui diritti politici (FF 1993 III 309) e il relativo dibattito all'Assemblea federale, in particolare cfr. BU CN 1995 I pag. 448 segg. Molto interessanti sono pure l'iniziativa parlamentare Zisyadis 'La transparence financière des partis politiques', BU CN 1995 I pag. 472 segg., rifiutata con 62 voti contro 26; il postulato Gross 'Rolle des Geldes in der direkten Demokratie', BU CN 1995 pag. 2125, accolto con 52 voti contro 45 incarica il Consiglio federale di far allestire uno studio scientifico sul problema; l'articolo 127a cpv. 2 del progetto di revisione totale della Costituzione federale, che nel pacchetto di riforme dei diritti popolari dà mandato al legislatore di elaborare delle disposizioni sulla trasparenza del funzionamento delle istituzioni democratiche (nel messaggio si citano come esempi di misure la limitazione delle spese autorizzate e delle

dall'iniziativa Menghetti/Merlini. Fermo restando che, aldilà delle enunciazioni legali, ciò che maggiormente conta sarà di ulteriormente verificare i risultati concreti dei vari sistemi legislativi.

Nel suo rapporto del 5 marzo 1997, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici, aveva preavvisato favorevolmente l'iniziativa, sintetizzando in tre punti essenziali i quesiti sollevati dai suoi autori:

1. obbligo di notifica dei mezzi finanziari impiegati e della loro provenienza;
2. fissazione di un limite massimo di spesa;
3. eventualità di sanzionare i contravventori.

Per i punti 2 e 3 la Commissione ha ritenuto opportuno invitare il Consiglio di Stato a far allestire una perizia giuridica che stabilisca la conformità di tali misure al diritto federale.

L'iniziativa e il consenso da essa ottenuto in Gran Consiglio sono lodevolissimi, per almeno due motivi. In primo luogo per i tempi e i modi coi quali la proposta arriva sul tavolo e raccoglie consensi. E' infatti la classe politica ticinese stessa che sta proponendo di creare norme volte a regolamentare un aspetto fondamentale della vita istituzionale e politica del paese, senza pressione alcuna in questo senso da parte dell'opinione pubblica, apparentemente autolimitando la propria libertà d'azione. Si tratta in realtà di una grande lungimiranza e lo scopo è proprio quello di garantire un funzionamento ottimale e sostanziale della democrazia, nell'interesse pubblico. All'estero, legislazioni di questo tipo sono invece solitamente entrate negli ordinamenti giuridici solo sulla scia di scandali politico-finanziari altamente mediatizzati.

In secondo luogo, non si sta verificando in Ticino l'errore sovente commesso negli altri paesi: l'illusione di chi credeva che bastasse semplicemente garantire ai partiti un finanziamento statale per automaticamente esigere e ottenere la trasparenza dei fondi elettorali e la garanzia di una certa parità di opportunità fra i diversi schieramenti. Trattandosi del rapporto fra denaro, politica e diritto vi è infatti un preciso ordine di priorità da rispettare: chi non lo ha fatto ed ha preferito la scorciatoia del denaro pubblico generosamente elargito ai partiti ha senza dubbio contribuito ad incrementare la spirale dei costi della politica e a fomentare la diffidenza dei cittadini verso il mondo politico in generale. L'intervento sulle spese si rivela quindi più saggio ed efficace, perlomeno prioritario, possibilmente da combinare con altre misure complementari fra loro<sup>3</sup>.

---

donazioni, ricordando nel contempo come il controllo del loro rispetto non sia cosa facile), FF 1997 I 1 (426 e 612).

<sup>3</sup> Norme giuridiche che impongano certi obblighi di trasparenza a candidati e partiti sono perfettamente immaginabili anche in assenza di un sistema di finanziamento pubblico, cfr. M. BORGHI, *Corruption et démocratie*, in *La Corruption: l'envers des droits de l'homme, papiers de travail du neuvième colloque interdisciplinaire, Cahiers de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme*, Università di Friburgo 1994, pag. 13.

## 2. ELEMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Il rapporto fra mezzi economici, partiti politici e competizione elettorale rappresenta, dal punto di vista del diritto costituzionale, una sfida analoga a quella che, in altre epoche, venne risolta a favore dello stato di diritto grazie ai principi della separazione dei poteri e della legalità. Oggi come allora si tratta di garantire le libertà fondamentali degli individui e di trovare un giusto equilibrio fra di esse laddove tutte non possano essere esercitate con la medesima intensità. In particolare, il principio democratico della libera formazione della volontà popolare merita la massima attenzione.

La Corte Costituzionale tedesca, in una celebre sentenza sul finanziamento dei partiti politici, affermava che il risultato dei processi decisionali all'interno di un partito può essere considerevolmente influenzato dalle persone o dalle organizzazioni che lo finanziano in maniera preponderante e che di conseguenza una tale commistione fra politica e interessi economici deve essere resa pubblica. Questo poiché, sempre secondo la Corte di Karlsruhe, l'elettore ha il diritto di essere informato su chi è potenzialmente in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni del partito; al tempo stesso egli deve anche poter giudicare della corrispondenza fra i programmi politici dichiarati e il comportamento di chi cerca un'influenza sul partito tramite elargizioni finanziarie<sup>4</sup>.

La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, in una sentenza del 1978 affermava che la tutela del processo di formazione della volontà democratica fa parte degli interessi pubblici della massima importanza<sup>5</sup>. Nella sentenza *Buckley v. Valeo* del 1976<sup>6</sup>, la stessa Corte aveva però affermato che la fissazione di un tetto massimo per le spese elettorali non era conciliabile con la libertà di espressione, riconoscendo comunque l'ammissibilità di limiti massimi per i versamenti che ogni singola persona può effettuare in favore di partiti e candidati. Se negli USA i giudici fecero allora prevalere la purezza assoluta della libertà di espressione, la stessa causa avrebbe tuttavia potuto avere esito più sfumato in altri paesi con legislazioni simili a quella americana<sup>7</sup>.

In questo senso, l'effettività delle pari opportunità per i candidati dei diversi schieramenti (o, addirittura, fra candidati della stessa lista), la trasparenza dei finanziamenti elettorali (per permettere agli elettori di scegliere in conoscenza di causa) e la prevenzione della corruzione devono essere garantite e fondano una legittima e modesta limitazione di altre libertà (in particolare della libertà d'espressione e di associazione di candidati e partiti politici)<sup>8</sup>. Ben inteso, tali restrizioni devono inoltre fondarsi su una base legale formale ed essere conformi al principio di proporzionalità, nel senso che le limitazioni di tali diritti fondamentali

---

<sup>4</sup> BVerfGE 24, 300 (356). Inoltre, nella sentenza BVerfGE 52, 63 (87) si confermava lo stesso principio: *Der Wähler soll über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an politische Parteien korrekt und vollständig informiert werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen.*

<sup>5</sup> *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 788 seg.

<sup>6</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

<sup>7</sup> P. MACKLEM/R.C.B. RISK/C.J. ROGERSON/K.E. SWINTON/L.E. WEINRIB/J.D. WHYTE, *Canadian Constitutional Law*, Toronto 1994, pag. 445.

<sup>8</sup> M. BORGHI, *Droits de l'homme: fondement universel pour une loi anti-corruption, le cas de la Suisse*, in *La corruption, l'envers des droits de l'homme*, M. BORGHI E P. MEYER-BISCH ED., Friburgo 1995, pag. 24 segg.

devono corrispondere al minimo indispensabile al raggiungimento degli interessi pubblici perseguiti.

Una sentenza canadese illustra efficacemente questa esigenza di proporzionalità. Tre paragrafi della legge elettorale, il 213 (1), 259 (1) e 259 (2) sono stati dichiarati anticostituzionali dalla Corte di appello dello Stato di Alberta<sup>9</sup>, siccome lesivi della libertà di espressione e di associazione, nonché dell'esercizio del diritto di voto ed ingiustificati in una società libera e democratica. In essi si prevedeva da un lato il divieto per semplici cittadini e candidati di fare pubblicità politica su stampa, radio e televisione nel lasso di tempo fra l'emissione dei *brefs* (documenti ufficiali che indicano le elezioni) e il 29° giorno precedente lo scrutinio, nonché la vigilia e il giorno dello scrutinio stesso. D'altro lato si proibiva ad ogni cittadino e gruppo (che non fosse il candidato stesso o il suo rappresentante) di spendere più di 1'000 dollari in pubblicità direttamente destinata a promuovere o combattere un partito registrato o l'elezione di un particolare candidato.

Sempre per illustrare i conflitti fra le diverse libertà fondamentali, va ad esempio annotato che, trattandosi ipoteticamente di limitare i versamenti che una persona può fare a favore di partiti o candidati, si entrerà forzatamente in conflitto con la libertà patrimoniale, che permette ad ognuno di utilizzare come meglio crede, nei limiti della legge, il proprio patrimonio.

Compito del legislatore e del giudice costituzionale è di soppesare i diversi interessi pubblici e privati alla ricerca dei giusti equilibri.

Per quanto concerne la trasparenza dei finanziamenti, ricordiamo che il Consiglio federale stesso affermava che «in una democrazia, non occorre nemmeno più motivare perché si chiede ai partiti di rivelare le fonti dei propri mezzi finanziari (...)», confermando al tempo stesso la conformità alla Costituzione federale vigente di eventuali interventi in questo senso. In merito ad un'eventuale limitazione delle spese elettorali, riconoscendo l'efficacia di questa misura rispetto a un intervento sulle entrate, il Consiglio federale constatava che «sembra per lo meno sostenibile considerare le limitazioni alla propaganda alla stregua di un diritto politico formale tacitamente o espressamente ancorato nella Costituzione federale». La possibilità di realizzazione sul fondamento della Costituzione federale vigente veniva riconosciuta, nella misura necessaria a salvaguardare i diritti politici e le decisioni democratiche<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Decisione *Somerville v. Procureur général du Canada*, del 25 giugno 1993, confermata in appello il 5 giugno 1996.

<sup>10</sup> Rapporto del Consiglio federale sull'aiuto ai partiti, FF 1989 I pag. 101 (p. 139, 141 seg., 164).

### 3. ASPETTI DI DIRITTO COMPARATO

#### 3.1 I tetti di spesa

L'intervento sulle spese elettorali è senza dubbio più efficace rispetto a quello sulle fonti di finanziamento<sup>11</sup>. Esso deve rappresentare il primo tassello, la base di discussione e il punto di partenza di ogni legislazione che si voglia adeguata. A cosa serve infatti prodigarsi in maniera più o meno legale per ottenere fondi elettorali smisurati se poi questi soldi non potranno essere spesi? Una volta fissata questa condizione quadro, si può discutere anche di altri aspetti, come i limiti dei singoli versamenti, i versamenti da parte di persone giuridiche, la trasparenza sull'identità di chi finanzia un partito o un candidato, come pure di eventuali facilitazioni pubbliche per le campagne elettorali. L'assenza di un qualsiasi tetto di spesa rischierebbe invece di vanificare ogni altro tipo di intervento. Si tratta comunque di una decisione che richiede coraggio. Non molto spesso né volentieri i legislatori esteri (rappresentanti dei partiti politici ed essi stessi primi destinatari di tale restrizione!) hanno saputo adottare soluzioni di questo tipo.

In **Gran Bretagna** però, già nel 1883 venne adottato il *Corrupt and Illegal Practices Act*, che mirava a ridurre le spese delle campagne elettorali, fissandone dei tetti massimi riferiti al numero di elettori della circoscrizione. Ad esso si aggiunsero, nel 1983 e 1985, due *Representation of the People Acts* per completare un sistema legislativo che ha efficacemente contribuito (a livello di singola circoscrizione) a ridurre le spese elettorali<sup>12</sup>. Lo svolgimento della campagna, le responsabilità dei candidati e dei loro collaboratori nonché le dimensioni dei costi ammessi sono regolati dettagliatamente dalla legge. E' interessante notare come questo sistema legislativo sulle campagne elettorali esista pure in assenza di norme costituzionali che riconoscano e disciplinino l'esistenza dei partiti politici. Esso si riferisce però alle singole circoscrizioni e non interviene globalmente a livello nazionale.

In **Belgio**, a tre riprese, nel 1974, 1979 e 1988, il governo manifestò l'intenzione di intervenire sulla questione dell'influenza del denaro nelle campagne elettorali e sull'opportunità di limitare e controllare le spese di propaganda di partiti e candidati<sup>13</sup>. Per le elezioni europee, il 23 febbraio 1989, quattro partiti fiamminghi sottoscrissero un accordo in tal senso, mirante a limitare le proprie spese e a renderle pubbliche. Inoltre, diverse forme di propaganda vennero limitate o semplicemente bandite. Responsabili del controllo e del rispetto di tali impegni erano i vertici di ogni partito. L'accordo non si applicava però alla circoscrizione Bruxelles-Halle-Vilvorde, dove i partiti fiamminghi si trovavano in competizione con quelli francofoni, essendosi questi ultimi rifiutati di autodisciplinare la campagna elettorale.

---

<sup>11</sup> Y.-M. DOUBLET, *Le financement de la vie politique*, Parigi 1990, pag. 109; S. WIDMER, *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, tesi, Zurigo 1989, pag. 316.

<sup>12</sup> G. SMITH, *Parteienfinanzierung in Grossbritannien*, in TSATSOS (ED.), *Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich*, Baden-Baden 1992, pag. 235.

<sup>13</sup> L. P. SUETENS, *Parteienfinanzierung in Belgien*, in TSATSOS, *op. cit.*, pag. 21 segg.

A tempo di record, un progetto del 10.4.1989 concernente la limitazione e il controllo delle spese elettorali nonché il finanziamento e la trasparenza della contabilità dei partiti venne tradotto nella legge del 4 luglio 1989. Scopi di tale legge sono:

1. permettere agli elettori di conoscere in maniera ottimale i programmi di partiti e candidati (l'accento deve quindi essere riposto sui contenuti);
2. ridurre le ineguaglianze fra i candidati (di liste diverse o addirittura della stessa lista);
3. riportare a livelli ragionevoli le spese elettorali, se possibile rendendo superflue le sponsorizzazioni private.

Nel 1993, 1994 e 1995, il sistema legislativo belga si perfezionò, soprattutto grazie a un pacchetto di leggi sostanzialmente identiche a quella del 1989, ma adattate ai diversi tipi di elezione (i Consigli regionali di ogni comunità linguistica, i Consigli provinciali e comunali, il Parlamento europeo).

Il tetto massimo per i partiti politici è determinato da una cifra fissa espressa in franchi (indicizzabile). Quello dei candidati è stabilito in maniera differenziata per i candidati capolista e gli altri. Riassumendo, si tratta di una somma superiore per i capolista (tanti capolista quanti i seggi ottenuti dalla lista alle precedenti elezioni) ed un ulteriore candidato indicato dal partito, alla quale si aggiunge un montante dipendente dal numero di elettori della circoscrizione. Agli altri candidati sono consentite spese molto più modeste. La legge base del 1989, ad esempio, prevede al suo art. 4 quali spese devono essere computate e quali invece non sono considerate costi della competizione elettorale. L'art. 5 prevede ulteriori limitazioni di tipo quantitativo e qualitativo valide per chiunque voglia fare della propaganda elettorale e imposte per i tre mesi precedenti il giorno dello scrutinio.

Il **Canada** dispone di una delle legislazioni più all'avanguardia in materia di finanziamento della vita politica. La legge sulle spese elettorali venne adottata nel 1974 (*Election expenses Act*). Venne allora istituita la figura del commissario per le spese elettorali, le cui funzioni consistono nell'applicazione e nel controllo del rispetto delle disposizioni legali pertinenti (essenzialmente si tratta di ricevere e trasmettere i rapporti sulle spese di campagna e di intervenire in caso di violazioni minori della legge). Riassumendo, la legislazione canadese vuole garantire la trasparenza, l'equità e l'accessibilità del sistema elettorale. Due misure concernono direttamente i costi delle campagne:

1. soltanto l'agente ufficiale di un candidato o l'agente principale di un partito regolarmente registrato per le elezioni possono procedere a delle spese elettorali;
2. le spese elettorali di candidati e partiti registrati sono sottoposte a un tetto massimo stabilito in funzione del numero di elettori iscritti sulla lista elettorale preliminare di ogni circoscrizione dove ha luogo un'elezione.

Sono previste inoltre delle limitazioni qualitative e temporali della propaganda elettorale.

Anche alcuni Stati federati si sono dotati di leggi sui costi delle campagne elettorali<sup>14</sup>. Il sistema più completo è senza dubbio quello del **Québec**. A livello comunale si applica ad esempio la *loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

---

<sup>14</sup> Cfr. J. P. BOYER, *Local elections in Canada*, Toronto e Vancouver 1988.

Gli art. 451-454 di tale legge definiscono la nozione di spesa elettorale, mentre l'art. 455 prevede che durante il periodo di campagna elettorale (cioè dal 58° giorno precedente lo scrutinio fino alla chiusura dei seggi, secondo l'art. 364) solamente l'agente ufficiale di un partito o di un candidato indipendente autorizzato sia abilitato ad effettuare o autorizzare tali spese. Un'agenzia pubblicitaria o un aggiunto dell'agente ufficiale possono pure essere autorizzati da quest'ultimo ad effettuare, a certe condizioni, delle spese elettorali. L'art. 460 precisa che nessuno può accettare o eseguire una comanda per spese elettorali che non provenga o non sia autorizzata dalle persone abilitate dall'art. 455. Il Ministro degli Affari municipali stabilisce in un regolamento i tetti massimi di spesa (art. 465).

Negli ultimi 9 anni sono stati adottati in **Francia** ben 5 testi legislativi concernenti il controllo delle spese elettorali. Fino al 1988, finanziamenti e spese elettorali non erano codificati: in un clima politico deleterio e sotto le forti pressioni dell'opinione pubblica<sup>15</sup> l'Assemblea nazionale votò le leggi 88-226 e 88-227<sup>16</sup>. Fra l'altro, la legge 88-226 prevedeva la limitazione delle spese e la pubblicazione dei conti delle campagne per i candidati alle presidenziali e alle legislative nazionali; la legge 88-227 imponeva ai partiti la pubblicazione dei propri conti nel *Journal officiel*. Essendo state promulgate per un periodo di prova di 18 mesi, queste leggi dovevano essere completate e perfezionate dalla legge 90-55<sup>17</sup> del 15 gennaio 1990, che aveva come obiettivi la diminuzione delle spese elettorali, la trasparenza dei finanziamenti e l'aggravamento delle pene<sup>18</sup>. La legge 90-55 estende il sistema dei tetti massimi di spesa (differenziati) a tutte le elezioni a suffragio universale diretto. Solamente il mandatario ufficiale di partiti e candidati è abilitato a spendere soldi per le campagne elettorali (a meno che il candidato non rinunci a raccogliere offerte e finanzi la campagna esclusivamente con fondi propri). Talune costose forme di propaganda sono inoltre proibite nei tre mesi precedenti lo scrutinio. Il 29 gennaio 1993, una nuova legge<sup>19</sup> migliora le disposizioni sui tetti di spesa per i deputati. Nel 1995, la legge del 19 gennaio<sup>20</sup> riduce ulteriormente del 50% i tetti di spesa per le elezioni europee, regionali e cantonali. Nel 1996<sup>21</sup> viene precisata la portata dell'incompatibilità fra la qualità di candidato e la funzione di mandatario finanziario di un altro candidato. Le spese che terze persone potrebbero direttamente effettuare in favore di un candidato sono da computare nella sua contabilità qualora egli avesse dato il proprio consenso all'azione di questi terzi. E' passibile di multa e/o detenzione chiunque faccia della pubblicità commerciale in favore di un candidato o di una lista senza l'accordo esplicito degli interessati. La Francia è attualmente il paese che

---

<sup>15</sup> Cfr. F. COLINET e B. DEVYS, *Pratique du financement des campagnes électorales*, Lione e Parigi 1995, pag. 18-20.

<sup>16</sup> *Lois n. 88-226 et n. 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique*.

<sup>17</sup> *Loi n. 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*.

<sup>18</sup> *Exposé des motifs du 'Projet de loi relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques'*, AN, 2e session ordinaire, 1988-1989, n. 798, pag. 3.

<sup>19</sup> *Loi n. 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*.

<sup>20</sup> *Loi n. 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politiques*.

<sup>21</sup> *Loi n. 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier*.

cerca con più decisione di limitare l'anarchia e gli abusi in materia di finanziamento della politica, la sua giurisprudenza amministrativa e costituzionale si sta facendo via via più precisa e coerente e contribuisce a concretizzare il quadro legale in cui la volontà popolare è chiamata a formarsi e ad esprimersi per partecipare ai processi istituzionali democratici<sup>22</sup>. Da notare che tutte queste disposizioni elettorali si applicano ad ogni elezione a suffragio universale diretto, escluse unicamente le cantonali e le municipali nei cantoni e comuni con meno di 9'000 abitanti nonché le elezioni dei senatori.

Anche in **Austria** l'idea dei tetti di spesa ha trovato applicazione, seppur in modo molto sfumato. La legge sui partiti del 2 luglio 1975<sup>23</sup> conteneva delle disposizioni per il controllo dei costi della campagna al parlamento nazionale. Tali norme si riferiscono espressamente alle elezioni di quell'anno, ma vennero poi regolarmente confermate con appositi decreti negli anni successivi<sup>24</sup>. Il sistema austriaco istituisce una Commissione di sorveglianza delle spese elettorali presso il Ministero federale degli interni, incaricata di ricevere da ogni partito, al più tardi 8 settimane prima dello scrutinio, comunicazione della somma che esso intende spendere per la campagna elettorale: tale somma rappresenta quindi il tetto massimo concesso. Dopo le elezioni i partiti comunicano alla stessa commissione i costi reali della propaganda. Essa controlla allora se i tetti di spesa siano stati rispettati o se delle sanzioni pecuniarie debbano essere applicate conformemente al sistema creato dai paragrafi 5 a 14 della legge sui partiti.

Il caso tedesco è piuttosto particolare. La **Germania** dispone infatti di una legislazione molto dettagliata sui partiti politici e come in nessun altro paese questi ultimi sono riconosciuti e disciplinati a livello costituzionale e legislativo. Negli ultimi trent'anni, il finanziamento pubblico dei partiti è letteralmente esploso. Il costituzionalista Hans Herbert von Arnim ha calcolato che il sostegno diretto e indiretto da parte dello Stato a favore dei partiti rappresentati nel *Bundestag* è costato, per la legislatura 1991-1994, ben 5'987,4 milioni di DM, contro i 614,4 della legislatura 1968-1971<sup>25</sup>. I soli costi per il rimborso pubblico delle spese di campagna elettorale degli stessi partiti sono passati dai 162,8 milioni di DM del periodo 1968-1971 agli 861,5 di quello 1990-1993<sup>26</sup>.

Di fronte ai numerosi scandali che negli ultimi decenni hanno accompagnato il discorso politico e giuridico circa i rapporti fra denaro, politica e democrazia in Germania<sup>27</sup>, la Corte costituzionale di Karlsruhe rese nel 1992 una celeberrima

---

<sup>22</sup> Per un'ampia casistica giurisprudenziale cfr. F COLINET E B DEVYS, *op. cit.*, pag. 155 segg.; B. BHASIN E Y.-M. DOUBLET, *La jurisprudence du financement des élections cantonales des 20 et 27 mars 1994 à travers les décisions du Conseil d'Etat*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 29-1996, Parigi, pag. 147 segg.

<sup>23</sup> *Parteiengesetz*, BGBl 404/1975 (più volte modificata).

<sup>24</sup> BGBl 1979/94, BGBl 1983/141, BGBl 1986/553.

<sup>25</sup> Ciò che equivale ad un aumento di ca. l'875%, mentre che nello stesso periodo l'indice dei prezzi per le economie domestiche è aumentato di ca. il 129%, il reddito medio del 300% e il prodotto sociale lordo del 400%; H. H. VON ARNIM, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Monaco 1996, pag. 186 seg.

<sup>26</sup> ARNIM, *op. cit.*, pag. 120 seg.

<sup>27</sup> Primo fra tutti l'affare Flick, dove si scoprirono ingenti canali di finanziamento illegale a partiti ed esponenti politici. Cfr. RAITH, *Die Republik der Schein-Heiligen*, Monaco 1996, pag. 76 segg. e *Der Korruptionsschock*, Reinbeck bei Hamburg 1994, pag. 61 segg.

sentenza con la quale dichiarò anticostituzionale la quasi globalità del sistema di finanziamento (non solo pubblico) dei partiti in vigore fino allora<sup>28</sup>. Il presidente Herzog istituì allora un'importante commissione di esperti incaricata di elaborare delle proposte per la nuova legislazione sul finanziamento dei partiti e sulle tematiche connesse. La commissione arrivò fra l'altro alla conclusione che prioritario doveva essere lo sforzo per limitare i costi della politica. Purtroppo però, allegando che un controllo della razionalità delle spese dei partiti da parte della Corte dei conti non sarebbe realizzabile, la commissione affermò che l'unico mezzo per spingere i partiti ad una maggiore disciplina nelle spese sarebbe di fissare un tetto massimo ai finanziamenti pubblici, ciò che dovrebbe spingere i partiti a una maggiore parsimonia. Tale soluzione era stata pure suggerita dalla Corte costituzionale, nella misura in cui era stata creata la nozione di *absolute Obergrenze*, secondo la quale i partiti non potranno ricevere in futuro dallo Stato più di quanto ricevuto nel periodo di riferimento 1989-1992<sup>29</sup>. Va annotato però che purtroppo questa soluzione misconosce l'esperienza di altri paesi, in particolare di Francia e Italia<sup>30</sup>, dove si è constatato che parallelamente alle nuove entrate del finanziamento pubblico i partiti continuavano a ricercare e a disporre di entrate illegali, necessarie per tenere il ritmo in un regime di assoluta concorrenza elettorale, e in ogni caso facilmente utilizzabili vista l'assenza di un tetto massimo di spesa. La commissione di esperti continuava il proprio ragionamento affermando che una tale autodisciplina da parte dei partiti potrebbe essere raggiunta grazie ad accordi fra i partiti stessi (nel limite delle norme sui cartelli), sottoposti a commissioni arbitrali in caso di litigio ed assortiti di pene contrattuali da pagare in caso di violazione. Anche in questo caso però ci si era probabilmente dimenticati dell'esperienza degli altri paesi, dove era apparso evidente che un controllo delle spese, per avere senso ed essere efficace, deve concernere non solo partiti e candidati in lizza, ma bensì anche terze persone che volessero intervenire nella campagna elettorale. Troppo facile altrimenti aggirare gli accordi e i divieti. Va detto inoltre che già a più riprese, fra il 1961 e il 1980, i partiti rappresentati al *Bundestag* avevano concluso degli accordi volti a moderare le spese elettorali e che l'esperimento non riuscì, per almeno tre motivi: l'utilizzazione di termini troppo vaghi, la solo saltuaria presenza di istanze di arbitrato e il carattere sporadico di tali accordi<sup>31</sup>.

Anche in **Irlanda**, sporadicamente, vengono conclusi degli accordi privati fra i partiti, volti a limitare le spese delle campagne elettorali, escludendo ad esempio certe forme costose di propaganda. Tale sistema però, a carattere puramente privato e sottoposto al benvolere dei diretti interessati che sono quindi contemporaneamente controllati e controllori, non ha mai dato risultati di rilievo<sup>32</sup>.

In occasione delle elezioni nazionali ed europee del 1989, i tre maggiori partiti del **Lussemburgo** si accordarono per contenere le spese di propaganda: i manifesti

---

<sup>28</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>29</sup> Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (Bundespräsidialamt Ed.), *Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung*, Baden-Baden 1994, pag. 68 seg.

<sup>30</sup> C. LEYRIT, *Les partis politiques et l'argent*, Parigi 1995, pag. 28 seg.

<sup>31</sup> Y.-M. DOUBLET, *op. cit.*, pag. 27 e 110 seg.

<sup>32</sup> J. M. KELLY, *Parteienfinanzierung in Irland*, in TSATSOS, *op. cit.*, pag. 265.

elettorali di stampo commerciale vennero limitati ad un certo periodo precedente lo scrutinio e la loro quantità venne pure sottoposta a restrizioni. Anche altre forme di pubblicità politica vennero limitate<sup>33</sup>.

### **3.2 La trasparenza dei finanziamenti**

La trasparenza delle entrate di partiti e candidati è fondamentale in tutta l'ottica dei diritti politici. In particolare, essa contribuisce al regolare processo di formazione della volontà popolare. L'elettore deve essere posto in condizione di valutare se fra le affermazioni programmatiche di un partito o candidato e gli interessi di chi ne finanzia in larga misura le attività vi sia o meno una contraddizione che potrebbe influenzare in modo negativo le decisioni degli eletti. Inoltre, conoscere l'identità dei grandi finanziatori di partiti e candidati può contribuire ad inibire talune forme di corruzione, nella misura in cui l'eletto si sentirebbe maggiormente osservato e controllato dall'opinione pubblica nel momento in cui chi l'ha sostenuto nella campagna elettorale osasse domandargli - anche solo implicitamente - di mostrarsi riconoscente. Una maggior trasparenza dei conti dei candidati sarebbe quindi uno strumento per rafforzare il divieto del mandato imperativo, che non deve assolutamente essere considerato un reperto archeologico ereditato da teorie e epoche costituzionali sorpassate, ma rappresenta un tassello importante in una democrazia che vuole convivere con *lobbies* di ogni genere, facendo tesoro dei loro aspetti positivi e proteggendosi da quelli negativi.

In **Gran Bretagna** la legge non prevede che i partiti politici rendano pubbliche le proprie entrate e fonti di finanziamento; una contabilità non è nemmeno obbligatoria. La legge prevede unicamente un controllo, peraltro molto severo, delle spese di campagna elettorale dei singoli candidati nelle circoscrizioni. Nel 1967 però, il *Companies Act* introdusse l'obbligo per ogni società commerciale di menzionare nel proprio rapporto annuale eventuali donazioni a favore di partiti politici o associazioni e gruppi ad essi vicini. Dal 1985 devono inoltre essere indicati l'identità del beneficiario e il montante esatto di ogni versamento superiore a 200 £. Come credere però nell'efficacia di un tale sistema quando sono centinaia di migliaia le ditte che andrebbero controllate? Nel 1984, il nuovo *Trade Union Act*, fortemente voluto dal governo conservatore, intervenne per garantire una certa trasparenza nei massicci finanziamenti che tradizionalmente i sindacati accordano al partito laburista: ogni 10 anni i membri di un sindacato devono esprimersi a scrutinio segreto sul principio di sostenere finanziariamente il partito laburista, essi hanno inoltre diritto ad essere informati dettagliatamente su tali finanziamenti.

In **Belgio**, le disposizioni introdotte il 4 luglio 1989 prevedono che ogni partito che intenda partecipare al finanziamento pubblico debba creare un'associazione senza scopo di lucro che si occupi di ricevere le allocazioni statali (art. 15 e 22). Questa deve inoltre conformare la propria contabilità alle stesse norme che si applicano alle imprese commerciali (art. 23), e rendere conto di tutte le entrate e uscite del partito definite all'art. 1. Esiste quindi un doppio controllo: un primo limitato al rispetto dei

---

<sup>33</sup> G. WIVENES, Parteienfinanzierung in Luxembourg, in Tsatsos, *op. cit.*, pag. 316.

tetti di spesa per le campagne elettorali<sup>34</sup> e un secondo che concerne tutta la contabilità di un partito.

La legge del 4 luglio 1989 stabilisce che solo le persone fisiche possono effettuare delle donazioni a partiti politici, candidati, liste o mandatarî politici. Non sono ammessi i versamenti di persone fisiche che agiscono in realtà come intermediari di persone giuridiche. Partiti e candidati, al momento della presentazione delle liste, devono sottoscrivere un impegno a rispettare queste prescrizioni legali e a notificare la propria contabilità elettorale.

In **Canada**, secondo la legge elettorale ogni partito registrato deve presentare un rapporto finanziario (convalidato da un revisore qualificato) sulle proprie spese elettorali, sulle spese di funzionamento e sulle proprie entrate riferite all'esercizio (art. 43 segg.). Questo rapporto deve presentare le entrate ripartite per categorie di donatori, specificando il numero di donatori per ogni categoria: semplici cittadini, ditte, organizzazioni commerciali, governi, sindacati, persone morali senza capitalizzazioni e altri organismi o associazioni senza personalità giuridica che non sono dei sindacati. In particolare, deve essere notificata l'identità di ogni persona fisica o giuridica che abbia donato più di 100 \$. Un analogo rapporto unicamente riferito alla campagna elettorale deve essere presentato dai partiti registrati (art. 46). Inoltre, nei quattro mesi seguenti uno scrutinio, ogni candidato deve presentare al direttore dello scrutinio nella propria circoscrizione un rapporto (pure sottoscritto da un revisore) sulle proprie spese elettorali: in esso devono essere indicate tutte le uscite e tutte le entrate, specificando l'identità del donatore per le somme superiori ai 100 \$ (art. 226 segg.). Questi rapporti vengono verificati e pubblicati in forma riassuntiva attraverso la stampa. Chiunque può chiedere di esaminare dettagliatamente il rapporto di ogni partito o candidato ed allegare delle violazioni: il commissario alle elezioni analizza *prima facie* la fondatezza di una denuncia e decide se aprire o meno un'inchiesta.

Probabilmente anche per limitare problemi probatori e prevenire gli abusi, l'art. 248 della legge elettorale sancisce la nullità di ogni contratto (o promessa) che sia in qualche modo collegato ad un'elezione e che non sia comprovato da uno scritto qualsiasi firmato dal candidato o dal suo agente ufficiale: chi si prestasse a manovre fraudolente, lo farebbe quindi con lo svantaggio di non poter procedere ad incasso forzato in caso di insolvibilità del debitore.

La legge proibisce inoltre a partiti registrati e candidati di accettare contributi provenienti da persone che non sono di nazionalità canadese né risiedono stabilmente nel paese. Proibiti sono pure i contributi di società commerciali o associazioni che non sono attive in Canada, di sindacati che non sono titolari di un diritto di partecipare a negoziazioni collettive nel paese, di partiti politici e Stati esteri e dei loro mandatarî. Tutti gli altri contributi sono leciti, e non vengono nemmeno previste delle somme massime per i singoli versamenti, anche se il credito fiscale massimo è di 500 \$ per dei versamenti superiori ai 1'150 \$ per anno civile. Per beneficiare di tale sconto sulle imposte il contribuente deve disporre di una ricevuta ufficiale rilasciata dall'agente ufficiale di un partito registrato o di un candidato.

---

<sup>34</sup> Le prime esperienze in proposito sembrano positive, cfr. Le Soir (Bruxelles), 3.10.1995, pag. 3.

Nel **Québec**, solo gli elettori dello Stato possono contribuire al finanziamento di partiti e candidati. Il totale dei contributi versati non può superare i 3'000 \$ annui e per persona. Ogni versamento superiore ai 100 \$ deve essere effettuato tramite assegno o altro mandato di pagamento in relazione a un conto proprio presso un istituto finanziario con almeno un ufficio nel paese. Il direttore generale delle elezioni è garante del rispetto della legge elettorale e può ordinare delle inchieste sulla veridicità e completezza dei conti di partiti e candidati. I rapporti finanziari che gli vengono presentati devono fornire informazioni dettagliate sullo stato delle finanze di ogni partito, nonché l'identità delle persone che hanno versato somme superiori ai 100 \$. Questi rapporti sono liberamente consultabili da chiunque, entro un termine di 30 giorni dalla loro pubblicazione.

La *loi sur les élections et les référendum dans les municipalité* regola in modo analogo la trasparenza dei conti di partiti e candidati a livello locale. Essa precisa in particolare che partiti e candidati autorizzati in una municipalità possono ricevere contributi solo da elettori della loro stessa municipalità e che nessuno può globalmente versare più di 750 \$ annui (art. 429 e 431). Per ogni contributo deve essere rilasciata una ricevuta (art. 434) e somme superiori ai 100 \$ devono essere versate tramite assegno o altro ordine di pagamento (art. 436); l'identità di questi donatori deve essere indicata nei rapporti contabili (art. 481). I doni anonimi non possono superare il 20% del totale dei contributi di cui si conosce il donatore. L'eventuale surplus di doni anonimi deve essere riversato nelle casse comunali nei 30 giorni seguenti la presentazione dei rapporti contabili (art. 441). Anche a livello comunale esiste quindi un sistema di rapporti dettagliati e di verificatori per le entrate e le uscite di partiti e candidati. L'accesso a questa documentazione è libero per chiunque e tutti possono segnalare al direttore generale delle elezioni dei sospetti di violazione delle norme sul finanziamento e sulle spese delle campagne elettorali. Egli decide poi di non dar seguito alla segnalazione o di aprire un'inchiesta sommaria o approfondita a seconda dei casi.

In **Francia**, il sistema legislativo si è fatto viepiù severo in materia di trasparenza dei conti e delle forme di finanziamento di partiti e campagne elettorali. Già la legge dell'11 marzo 1988 obbliga i partiti a pubblicare nel *Journal officiel* i propri conti. La legge del 15 gennaio 1990 obbliga i partiti a tenere una precisa contabilità (da far certificare da due commissari dei conti), istituisce la figura del mandatario ufficiale incaricato di raccogliere i contributi finanziari secondo determinate regole e fissa dei limiti massimi per i versamenti a partiti e candidati, secondo la natura di ogni elezione. Essa regola inoltre luoghi e tempi per la presentazione dei rapporti finanziari e il ruolo dell'esperto contabile. Il decreto del 9 luglio 1990 precisa modalità pratiche concernenti le ricevute fiscali per i versamenti di doni, le procedure e sanzioni relative al versamento degli stessi e la presentazione dei conti di campagna elettorale.

La legge del 29 gennaio 1993 limita la somma globale dei doni ammessi per i partiti politici, essa imponeva pure la pubblicazione dei contributi versati da persone giuridiche. Ma la controversa questione del ruolo delle persone giuridiche è stata radicalmente risolta dalla legge del 19 gennaio 1995, che tuttora proibisce alle persone giuridiche di sostenere finanziariamente partiti e candidati.

Attualmente, una persona fisica può versare al massimo 30'000 fr., globalmente, ad uno o più candidati, per ogni singola elezione. Per versamenti ad ogni singolo partito il tetto annuo è di 50'000 fr. (cumulabili). Le elargizioni ai partiti sono da versare ad un'apposita associazione di finanziamento o ad un mandatario finanziario. Un candidato non può ricevere elargizioni finanziarie per una somma superiore al 20% del tetto massimo di spesa. Ogni versamento superiore ai 1'000 fr. deve essere effettuato tramite assegno. Un candidato può raccogliere offerte unicamente durante il periodo ammesso dalla legge, solitamente quindi nell'anno precedente lo scrutinio. Donazioni anonime sono ammesse solo per collette organizzate durante riunioni elettorali, a condizione che siano di importo modesto e che luogo e data della colletta figurino nei rapporti contabili. La presentazione dei conti di campagna deve essere effettuata da un contabile iscritto all'ordine. I conti devono essere depositati in prefettura, comprensivi di annessi e pezze giustificative, entro due mesi dal giorno dello scrutinio. La prefettura trasmette poi questi documenti alla Commissione nazionale dei conti di campagna e dei finanziamenti politici, che li verificherà tutti sulla forma e sul fondo, per decidere della loro approvazione. Quanto ai partiti, essi devono presentare la propria contabilità in maniera simile alle società commerciali. L'esercizio contabile corrisponde all'anno civile, e nei sei mesi dalla chiusura deve essere dettagliata la contabilità del partito e di tutti gli organismi, società o imprese da esso controllate di fatto o di diritto. I conti vanno certificati da due commissari e sono pubblicati nel *Journal officiel*.

In **Austria**, le modifiche apportate nel 1985 alla legge sui partiti hanno introdotto l'obbligo, per quelli fra essi che ricevono sovvenzioni statali sulla base della medesima legge, di rendere pubblica la propria contabilità<sup>35</sup>. Entrate e uscite devono essere presentate conformemente alle disposizioni legali (art. 4 cpv. 5 e 6). Un allegato deve enumerare i versamenti superiori ai 100'000.– S, specificando per ogni categoria di donatori la cifra globale ricevuta (persone fisiche, persone giuridiche a carattere commerciale, associazioni, corporazioni di diritto pubblico, ...). I finanziamenti a carattere privato devono inoltre figurare in una speciale lista con indicazione dell'identità dei donatori. Queste liste devono essere consegnate al presidente della Corte dei conti entro il 30 settembre di ogni anno, ogni ritardo comporta la sospensione del finanziamento pubblico. La contabilità dei partiti, comprensiva delle liste dei donatori, una volta verificata e certificata corretta da due revisori viene quindi pubblicata nel foglio ufficiale austriaco.

La **Germania**, come già scritto, regola dettagliatamente a livello costituzionale e legislativo l'esistenza dei partiti politici. E' la Costituzione stessa che esige espressamente la trasparenza dei conti dei partiti: l'art. 21 stabilisce infatti che i partiti *über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben*. La filosofia è quella di non limitare né proibire i versamenti ai partiti ma di esigere la trasparenza necessaria affinché gli elettori sappiano chi finanzia ogni schieramento politico. La legge sui partiti vieta solamente le offerte anonime o finalizzate, quelle provenienti dalle fondazioni politiche o dall'estero (art. 25 I 2 PartG). Il regime in vigore con la legge

---

<sup>35</sup> (...) *über die Art ihrer Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft zu geben* (Parteingesetz, art. 4 cpv. 4).

sui partiti del 1967 imponeva la pubblicazione dell'identità dei donatori in caso di versamenti annui superiori ai 20'000 DM, i versamenti da parte di persone giuridiche dovevano essere pubblicati solamente se superiori ai 200'000 DM<sup>36</sup>. La modifica legislativa del 1988 fissò un nuovo limite a 40'000 DM, ma la Corte costituzionale rese il 9 aprile 1992 una nuova sentenza nella quale dichiarò anticostituzionale questa nuova soglia, poiché troppo elevata. La Corte riconfermò il limite di 20'000 DM, che venne così reinserito nella legge sui partiti (art. 25 II). Va detto però che in passato la pratica si è spesso dimostrata tutt'altro che rispettosa di quest'obbligo di pubblicazione dei versamenti importanti ottenuti dai partiti. Le disposizioni che dal 1983 fanno dipendere le deduzioni fiscali per i donatori dalla regolare pubblicazione dei versamenti nella contabilità dei partiti hanno solo in parte contribuito a portare alla luce i flussi di denaro verso le formazioni politiche. Spesso, i grandi donatori ritengono infatti più opportuno 'comprare' l'anonimato rinunciando ai vantaggi fiscali; sanzioni non troppo severe e controlli troppo lacunosi non sono poi sufficientemente dissuasivi dall'illegalità<sup>37</sup>.

In Germania si era a lungo trascurato di considerare anche altri importanti attori politici e intermediari che svolgono ruoli rilevanti nei rapporti fra denaro e politica. Già nel 1975<sup>38</sup> la Corte costituzionale aveva suggerito l'introduzione di norme sui cosiddetti contratti di consulenza che spesso legano i parlamentari a gruppi di interesse direttamente toccati dai lavori legislativi. La via del pagamento diretto al deputato permetteva infatti di aggirare le norme sui partiti politici ed addirittura poteva dare migliori risultati per chi volesse influenzare in proprio favore le decisioni delle autorità<sup>39</sup>. Ma per lungo tempo non se ne fece nulla e i regolamenti interni del *Bundestag* prevedevano semplicemente che ogni deputato comunicasse al presidente del parlamento ogni offerta superiore ai 10'000 DM ricevuta per anno civile, gli elettori non essendone portati a conoscenza. Ancora una volta fu la Corte costituzionale ad imporre al legislatore di prevedere la pubblicazione di ogni versamento superiore ai 20'000 DM ricevuto da un deputato<sup>40</sup>: il codice di comportamento dei membri del *Bundestag* venne così modificato in data 30.9.1995. Esso vieta inoltre ai deputati di accettare versamenti 'finalizzati' che hanno praticamente come obiettivo di influenzare le loro decisioni. Ci si può comunque chiedere come e quando distinguere fra offerte fatte a un deputato per ottenere la sua riconoscenza da un lato e offerte a fondo perso dall'altro<sup>41</sup>.

Diversi altri paesi si sono dotati di norme sulla trasparenza della contabilità dei partiti. In **Danimarca** esiste una legge sui versamenti ai partiti politici da parte di privati e

---

<sup>36</sup> Questa differenziazione fra persone fisiche e giuridiche venne però dichiarata anticostituzionale - poiché contraria al principio di uguaglianza (*Gleichheitssatz*) - dalla Corte di Karlsruhe, il 3.12.1968; BVerfGE 24, 300 (357).

<sup>37</sup> ARNIM, *op. cit.*, pag. 50.

<sup>38</sup> BVerfGE 40, 296 (318).

<sup>39</sup> W. RAITH, *op. cit.*

<sup>40</sup> BVerfGE 85, 264 (324 segg.).

<sup>41</sup> L'art. 27 III *Abgeordnetengesetz* della Bassa Sassonia sancisce: *Abgeordneten dürfen mit Rücksicht auf ihr Mandat keine anderen als die in diesem Gesetz vorgesehenen Zuwendungen gemacht werden. Insbesondere darf einem Abgeordneten eine Vergütung aus einem Dienst- oder Werkverhältnis nur gewährt werden, soweit sie dem Wert einer vom Abgeordnete tatsächlich erbrachten und mit seinem Mandat nicht zusammenhängenden Tätigkeit entspricht. Besondere Dienste, die der Abgeordnete seiner Fraktion leistet, dürfen vergütet werden.*

sulla pubblicazione della contabilità dei partiti politici (Legge n. 404 del 13.6.1990). In **Grecia**, la costituzione abilita il legislatore ad adottare norme sulla pubblicazione delle spese elettorali dei partiti. La legge 1443/1984 si è però spinta oltre e prevede la pubblicazione di tutte le entrate e uscite dei partiti. In particolare, deve essere indicata l'identità dei donatori che hanno versato importi superiori alle 200'000 Dr. (siano essi persone fisiche o giuridiche). I conti di ogni partito devono essere pubblicati in almeno due quotidiani di Atene ed essere ufficialmente trasmessi al presidente del parlamento e al ministro degli interni. Una commissione parlamentare controlla la correttezza della contabilità. La legge 1847/1989 introduce criteri di trasparenza specifici per la spese elettorali dei candidati. Pure in **Spagna** la legge stabilisce che i partiti politici presentino la propria contabilità concernente l'attività generale del partito da un lato e le spese elettorali dall'altro.

### **3.3 Le sanzioni**

La paletta di sanzioni immaginabili per i casi di violazione delle norme sulla trasparenza della vita politica è vasta: sanzione pecuniaria, penale, elettorale. Esse possono essere pronunciate contro gli attori politici, i donatori o ancora terze persone che violassero la legge. Gli esempi dall'estero non mancano.

Le sanzioni possono essere di natura pecuniaria, dove chi ha ricevuto o versato illegalmente del denaro subisce una multa se è stato donatore oppure una multa o una riduzione del finanziamento pubblico nel caso del beneficiario. Queste multe e deduzioni sono generalmente un multiplo della somma contestata. Le sanzioni pecuniarie possono spesso essere combinate con pene di altra natura.

Per i casi gravi di violazione alle norme elettorali si può addirittura essere passibili di reclusione (in Canada e Francia fino a 5 anni). Solitamente questa sanzione è prevista per i casi di finanziamento illecito.

La sospensione del diritto di voto e l'ineleggibilità per un certo periodo rappresentano pure una sanzione efficace, normalmente applicata a chi sfonda i tetti di spesa o non presenta una contabilità regolare<sup>42</sup>. Nel Québec si prevede che gli eletti non possano partecipare ai lavori dei consessi di cui fanno parte né essere remunerati per la loro carica fino a quando non abbiano trasmesso i rendiconti finanziari a norma di legge. La stessa sanzione è prevista per chi non abbia saldato tutti i debiti contratti per finanziare la campagna elettorale entro il 31 dicembre dell'anno seguente le elezioni. Anche in Francia ci si è resi conto della particolare efficacia di una sanzione di questo genere e il candidato che non presenta regolare contabilità o che ha superato il proprio tetto di spesa è passibile di ineleggibilità per un anno.

Ciò che conta è che i sistemi di controllo siano sufficientemente efficaci, e le sanzioni sufficientemente severe, per dissuadere dall'infrangere le regole del gioco. In altre parole, solo il rischio che l'infrazione sia scoperta, combinato alla gravità della sanzione suscettibile di essere pronunciata, può garantire il rispetto di una eventuale legislazione tendente ad introdurre nuovi elementi di trasparenza nella vita democratica del paese.

---

<sup>42</sup> Alexis de Tocqueville sosteneva che l'importante, con i corrotti, non sia tanto di punirli quanto di togliere loro il potere.

### 3.4 Bilancio

Le legislazioni estere sui rapporti fra potere economico e partiti politici sono state introdotte negli ordinamenti giuridici (e in seguito continuamente riviste) sovente sulla scia di scandali politico-finanziari altamente mediatizzati e con l'opinione pubblica che reclamava interventi d'urgenza. Spesso, la creazione di norme disciplinanti questo settore della vita pubblica ha addirittura creato un'inflazione di scandali e di affari di corruzione. Le imposizioni legali disciplinanti i canali di finanziamento e imponenti elementi di trasparenza hanno spesso spinto i destinatari di tali restrizioni a ricercare dei meccanismi di aggiramento. Più le norme diventavano complesse, più i sistemi per eluderle erano ingegnosi ed entravano nell'ombra: in altre parole, si è spesso verificato l'effetto perverso delle garanzie<sup>43</sup>. Così, se lo scopo del finanziamento statale era di sostituirsi a quello (poco trasparente) da parte dei privati (con la lodevolissima intenzione di garantire anche una certa parità di opportunità agli schieramenti e di renderli indipendenti dalle *lobbies*), in pratica tale nuovo finanziamento non faceva altro che andare ad aggiungersi a quello privato (che continuava ad esistere anche se ormai in forme dichiarate illegali). E quando la severità delle sanzioni e le pressioni di un'opinione pubblica esasperata dagli scandali hanno inibito i finanziamenti occulti, si è talvolta assistito all'esplosione del finanziamento pubblico generale<sup>44</sup> o all'astuta moltiplicazione delle formazioni politiche con l'unico intento di accaparrarsi maggiori finanziamenti statali. Il caso francese è emblematico in proposito: la Commissione nazionale dei conti elettorali e dei finanziamenti politici ha registrato ben 214 formazioni politiche nel 1995, contro le 29 del 1990, alle quali si aggiungevano 101 comitati di sostegno per i candidati alle presidenziali (di cui 98 per il solo Edouard Balladur)<sup>45</sup>. Dai 2880 candidati alle legislative del 1988 si è passati a 5169 nel 1993 e a 6243 nel 1997<sup>46</sup>, siccome la legge garantisce una prima frazione del finanziamento pubblico alle formazioni presentatesi con propri candidati in almeno 50 circoscrizioni, e ciò indipendentemente dal numero di eletti. In Italia, nel 1993 erano 15 i partiti a beneficiare dei soldi statali, nel 1996 a spartirsi circa 160 miliardi di lire sono 44 partiti, 16 dei quali composti di un solo parlamentare. Questi fatti non rappresentano altro che il naturale fenomeno di adattamento alle nuove norme da parte dei loro destinatari e mostrano chiaramente i limiti di ogni legislazione<sup>47</sup>. Limiti che non devono per nulla essere misconosciuti e che devono anzi essere saggiamente

---

<sup>43</sup> Va detto però che l'assenza di infrazioni non è comunque sinonimo di correttezza e trasparenza : logicamente, laddove non esistono norme giuridiche pertinenti non sono neppure possibili delle infrazioni.

<sup>44</sup> Favorito dal fatto che, in assenza di strumenti di democrazia diretta, i parlamentari (rappresentanti dei partiti politici) decidono *in eigener Sache* e d'abitudine si mostrano quindi molto generosi. Cfr. ad esempio TH. DRYSCH, *Finanzierung der Politik in Oesterreich, in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Speyer 1994, pag. 95 e 102; *Le Soir* (Bruxelles), 11.5.1996, pag. 5. Oppure il caso italiano, dove il 20.12.1996 il parlamento ha cancellato il voto popolare del 18.4.1993 che a stragrande maggioranza aveva abolito il finanziamento pubblico dei partiti.

<sup>45</sup> L'ESPRESSO, 7-13.11.1996, pag. 40.

<sup>46</sup> *Valeurs actuelles*, 17.5.1997, pag. 11.

<sup>47</sup> Anche il presidente americano Clinton è tuttora coinvolto in uno scandalo di finanziamenti irregolari al partito democratico per la campagna elettorale delle ultime presidenziali: in quell'occasione, per aggirare i limiti imposti dalla legge ai versamenti che ogni singolo cittadino è abilitato a fare, si falsificò la contabilità elettorale intestando numerosi versamenti a persone da tempo defunte o addirittura inesistenti. Cfr. *Neue Zürcher Zeitung*, 21.3.1997, pag. 3; *Corriere del Ticino*, 7.6.1997, pag. 2.

soppesati con i vantaggi che eventuali nuove disposizioni legali sarebbero in grado di apportare.

#### 4. CONCLUSIONI

Il legislatore ticinese ha ora l'opportunità di marcare dei punti a proprio favore, introducendo come primo cantone della Confederazione delle norme sulla trasparenza dei rapporti fra potere economico e politica. Le diverse soluzioni esistenti a livello internazionale, pur nella loro frammentarietà, offrono numerosi esempi di quanto si può e dovrebbe fare e quanto invece sia inefficace o addirittura controproducente. Dentro questi esempi esistono ampi margini di manovra che permettono di valutare anche politicamente fin dove ci si vuole spingere. Vorremmo però suggerire alcuni punti - per noi basilari - che dovrebbero accompagnare ogni riflessione in materia:

– Limitare le spese elettorali ammesse permetterebbe di non tornare a un sistema elettorale tacitamente basato sul censo (non più riferito agli elettori, ma a candidati ed eletti!). Queste misure garantirebbero inoltre l'effettiva uguaglianza del diritto di voto passivo, assicurando entro certi limiti pari opportunità a tutti i candidati, ricentrando le campagne elettorali sui contenuti programmatici e limitando la tendenza a ridurre i principi democratici a un'operazione di marketing. Un limite alle spese elettorali contribuirebbe inoltre a prevenire la degenerazione dei metodi di finanziamento della vita politica (dove si è continuamente obbligati a tenere il ritmo delle campagne elettorali dei concorrenti, se non addirittura a fare - e quindi spendere - sempre di più).

– In alternativa (o come complemento) a un tetto massimo per le spese elettorali, sempre per intervenire sui costi della politica, si potrebbe decidere di escludere e/o limitare talune forme molto costose di propaganda elettorale. Gli esempi all'estero non mancano: limitazione dei manifesti a carattere commerciale, divieto o limitazione della pubblicità radiofonica e televisiva, limitazione degli annunci a carattere pubblicitario sulla stampa o limitazione delle donazioni di *gadget* elettorali; dove le limitazioni possono essere quantitative e/o temporali.

– A livello di entrate, l'introduzione della trasparenza dei finanziamenti di partiti e candidati contribuirebbe a garantire il libero processo di formazione della volontà degli elettori e l'esercizio dei diritti politici in generale. Oltre ai donatori, sarà importante prevedere una trasparenza pure a livello di creditori: esiste infatti un maggior rischio di dipendenza da chi dona 20'000 fr. o da chi ne presta 200'000 ?

– Una volta previsto l'obbligo di principio di pubblicare la contabilità, esiste poi un ampio margine di scelta, nel senso che si potrebbe discutere ad esempio se sia preferibile rendere pubblica l'identità del donatore solamente a partire da una certa somma, se debbano essere previsti dei tetti massimi per i versamenti che ogni singola persona è abilitata ad effettuare o se sia opportuno proibire le elargizioni da parte delle persone giuridiche. Da un lato si potrebbe sostenere che limitare i singoli

contributi ammessi previene corruzione e favoritismi e rafforza l'esclusione del mandato imperativo, nella misura in cui un eletto non può diventare dipendente da pochi grandi finanziatori. D'altro lato si può però sostenere che l'essenziale è che l'elettore sia informato sulla provenienza dei fondi di candidati e partiti (poi decida liberamente per chi votare ed è ciò che maggiormente conta).

– Resta comunque fondamentale, dentro questi margini di manovra (che dipendono soprattutto da scelte politiche del legislatore), che i controlli siano efficaci e le sanzioni sufficientemente dissuasive. Da qui dipende il senso e l'effettività di un sistema legislativo.

Ma, soprattutto, si tratta in larga parte di una questione di misure e di buon senso, dove il legislatore deve tenere ben presente l'obiettivo iniziale, che è quello di garantire e migliorare le libertà degli individui e soprattutto la loro effettività. La credibilità e l'utilità di un sistema si fondano sulla sua reale applicazione e non sulle illusioni che lo hanno partorito. Questa osservazione conclusiva è d'obbligo, soprattutto di fronte alla constatazione che la storia delle legislazioni sui rapporti fra potere economico e politica sembra purtroppo essere la storia del loro costante aggiramento secondo meccanismi e esigenze che non si lasciano facilmente imbrigliare. Parafrasando Giuseppe Lepori, è forse nella certezza della propria instostituibilità al momento attuale che partiti e candidati devono attingere la volontà di imporsi un'operante disciplina<sup>48</sup>.

(giugno 1997)

---

<sup>48</sup> Giuseppe Lepori, *Diritto costituzionale ticinese*, Bellinzona 1988.