

Chi finanzia i partiti?

di Francesca Biondi

Dopo la seconda ondata “anti-partitica” che ha condotto, con il d.l. n. 149 del 2013, al superamento del finanziamento pubblico *diretto* ai partiti (ossia quel finanziamento che, dal 1974 a titolo di contributo per le attività ordinarie e dopo il referendum del 1993 come “rimborso” delle spese elettorali, ne aveva sostenuto pressoché integralmente le attività politiche), ci siamo forse un po’ dimenticati di indagare come questi ultimi sostengano le loro attività, nonostante l’analisi del modello di finanziamento prescelto da ciascun legislatore costituisca punto di vista essenziale per comprendere posizione e funzioni che si intendono assegnare ai partiti in un sistema costituzionale. Vero, infatti, che il diritto costituzionale lascia libero il legislatore di scegliere se e come disciplinare la materia (se prevedere, oppure non, un finanziamento pubblico, se legare tale contributo a una disciplina dei partiti, e via dicendo), tuttavia, il modo in cui essa è regolata ha implicazioni costituzionali assai rilevanti.

Le questioni sul tappeto sono molteplici, e qui ci si limiterà ad elencarle.

Oggi l’ordinamento italiano – senza che nulla faccia presagire cambiamenti – prevede un sistema di finanziamento che potremmo definire “misto”.

I partiti, se ne hanno i requisiti e sono iscritti all’apposito Registro, possono ottenere una quota di finanziamento pubblico *indiretto*, in quanto assegnato attraverso il meccanismo del 2 per mille. Il contributo non è di notevole entità: per dare un’idea di ciò che essi oggi percepiscono dallo Stato, basta confrontare i 91 milioni di euro loro assegnati nel 2013, prima della riforma (quota, peraltro, già sostanzialmente dimezzata dalla l. n. 96 del 2012) con i 19 milioni di euro da loro percepiti nel 2021, ai poco più di 20 milioni nel 2022 e ai 24 milioni nel 2023. Anche se la somma è in leggera crescita, mostrando un aumento della sensibilità dei cittadini per il necessario sostentamento delle forze politiche di riferimento, solo il 4,2% dei contribuenti destina il 2 per mille e, comunque, si tratta di somme che non raggiungeranno mai, anche per limiti espressamente previsti dal legislatore, i valori del passato.

Per il resto devono contare sulle contribuzioni private.

Pochissime, però, come noto. le quote degli iscritti.

E non molte, invero, anche le donazioni da parte di persone fisiche e giuridiche, che pure, se erogano liberalità nei confronti dei partiti iscritti nel Registro, possono beneficiare della detrazione del 26 per cento. Come si può verificare dai rendiconti dei partiti, infatti, se si sottraggono le quote che gli eletti versano periodicamente ai partiti di riferimento (beneficiando anch'essi della detrazione), le donazioni dei privati risultano numericamente limitate e di bassa entità (quasi sempre ben al di sotto del limite dei 100.000 euro annui). Ciò, peraltro, mostra che, quando si abolì il finanziamento pubblico con l'obiettivo di radicare i partiti nella società civile e di rivitalizzarli, il legislatore non considerò che i cittadini italiani non sono usi a finanziare la politica, diversamente da quelli di altri ordinamenti dove, non a caso, il legislatore si preoccupa anzitutto di limitare, e non – come da noi – di incentivare, l'afflusso di denaro privato.

In questo contesto, il primo dubbio che sorge leggendo i dati a disposizione è se i partiti spendano meno rispetto al passato, oppure se i finanziamenti dell'attività politica provengano da altre fonti.

A parere di chi scrive, sembrano rispondere al vero entrambe le affermazioni.

Da un lato, infatti, il sistema dei partiti non è più quello del 1974, quando lo Stato, anche per garantire pari opportunità, decise di sostenere finanziariamente partiti fortemente radicati sul territorio, con milioni di iscritti, con una rete capillare di sedi e personale che richiedeva un notevole esborso di denaro; né è quello del 1993, quando l'ingresso di un imprenditore privato in politica, in uno con lo spostamento della comunicazione sui mezzi radio-televisivi, fece esplodere questa voce di costo. Oggi tutte le strutture di partito sono divenute più leggere e, nel contempo, la tecnologia ha cambiato la spesa per la comunicazione politica ed elettorale (si pensi all'utilizzo sistematico di Facebook, X, Instagram e Tik Tok, solo per citare alcuni dei social media più rilevanti). I partiti, insomma, sembrano spendere meno e, soprattutto, in modo differente, con conseguenze, però, che meritano di essere indagate. La contrazione delle risorse a disposizione sembra infatti incentivare processi già in atto: anzitutto, l'accentramento decisionale e la personalizzazione della competizione, poiché, attraverso il sapiente uso del *microtargeting*, i leader riescono – con un'ottimizzazione delle risorse rispetto al passato – a comunicare direttamente con il proprio segmento elettorale di riferimento; in secondo luogo, la necessità dei partiti di confidare sulle risorse personali dei candidati, talvolta scelti non per il *cursus honorum* nel partito, ma anche per la capacità di sostenere autonomamente i costi di una campagna elettorale (si legga la sentenza n. 207 del 2021), con la conseguenza di far eleggere candidati con un senso di appartenenza meno radicato; in terzo luogo, la riduzione del numero e della qualità delle iniziative politiche volte ad approfondire le soluzioni atte a dare risposte coerenti all'impostazione ideologica del partito, a favore di proposte meno strutturate dirette a catturare un elettorato assai volatile. Non sono questioni di poco conto. Come scrisse Weber (*Economia e società*, 1922, vol. I, ed. it. Milano 1999, p. 284), quella del finanziamento è «una

questione di importanza centrale per la divisione dell'influenza per la direzione materiale dell'attività del partito».

Dall'altro lato, è difficile confidare che i partiti riescano a sostenere le loro attività (anche se mutate quantitativamente e qualitativamente) con le poche entrate pubbliche e private che dichiarano, nei rendiconti, di avere a disposizione. La politica dei partiti è certamente sostenuta anche da soggetti che vi gravitano intorno.

Da qui ulteriori interrogativi: chi altro finanzia le attività politiche? quali sono i soggetti che "gravitano" intorno ai partiti? la disciplina attuale – per quanto modificata e in parte estesa alle fondazioni, associazione e comitati "di partito" – è adeguata a garantire trasparenza?

Anche questo interroga il diritto costituzionale, poiché è necessario che il sistema normativo metta i cittadini nelle condizioni di conoscere chi può condizionare l'attività dei soggetti che, come recita l'art. 49 Cost., concorrono a determinare la politica nazionale (a partire dalla predisposizione di una sola piattaforma, costantemente aggiornata, da cui ricavare tutti i dati).

Nello stesso tempo, chi fa politica (partiti, candidati, eletti, ma anche tutti i soggetti privati che vi gravitano intorno) deve poter contare su un quadro normativo chiaro e non confrontarsi quotidianamente con un coacervo di norme contraddittorie e oscure, soprattutto in materia penale. Si pensi all'art. 7 della l. n. 195 del 1974, che "definisce" il reato di finanziamento illecito ai partiti, il quale, pensato allora, sconta, oggi, un evidente difetto di tipizzazione che conduce ad una inaccettabile incertezza (da ultimo con la vicenda Open). Né si può trascurare il reato di "traffico di influenze illecite" (art. 346-*bis* c.p.): in un contesto che sposta i partiti verso il finanziamento privato, e in assenza di una disciplina sulle lobbies che definisca la mediazione lecita, il rischio che il lobbista diventi oggetto di indagini è assai elevato.

Altre due questioni rendono, infine, il tema oltremodo complesso.

Anzitutto, l'assenza di un coordinamento tra la disciplina del finanziamento dei partiti e quella delle campagne elettorali. A prescindere dalla evidente inidoneità della legge n. 515 del 1993 a regolare campagne elettorali fondate sull'utilizzo dei mezzi di comunicazione online, si tratta di due sistemi normativi assai complessi e che non dialogano: da un lato, la ricordata disciplina del finanziamento dei partiti, cioè di quei soggetti che si iscrivono ad un apposito Registro e che, se hanno determinati requisiti, possono accedere al 2 per mille o consentire, a chi li finanzia, di godere di alcune detrazioni fiscali; dall'altro lato, la disciplina delle spese delle campagne elettorali che vincola candidati, liste, partiti (siano, o meno, registrati), che partecipano alle competizioni elettorali. Dei primi si occupa la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei

rendiconti dei partiti politici, dei secondi il Collegio di controllo sulle spese elettorali presso la Corte dei conti.

Ciò determina, ancora una volta, difficoltà nella comprensione del fenomeno nella sua integralità e anche incertezze per chi fa politica (tanto che non dovrebbe stupire che qualche partito, candidato o eletto incappi talvolta davvero per errore nel compimento di qualche illecito, o sia indagato e poi assolto).

Da ultimo, la questione della legislazione sui partiti.

L'ordinamento italiano ha già una legislazione sui partiti, ossia quella *imposta* a chi intenda essere destinatario del 2 per mille e voglia consentire ai suoi donatori di beneficiare delle detrazioni fiscali: non si impone nulla a chi desidera partecipare alle competizioni elettorali, bensì solo a chi aspira a godere di benefici di natura economica; e, comunque, ciò che si impone lascia ampia libertà in tema di organizzazione interna. Si tratta di una disciplina che mira ad avere un effetto incentivante (si pensi al MoVimento 5 Stelle che, nell'aprile del 2022, si è adeguato alla disciplina assoggettandosi ai controlli della Commissione per accedere ai benefici).

Un modello conforme – a parere di chi scrive – alla natura associativa del partito e, più in generale, alla più ampia garanzia di partecipazione che la nostra Costituzione assicura.

Entro questo modello, è tuttavia ancora utile ragionare sull'opportunità di rivedere i criteri per l'iscrizione nel Registro dei partiti, oggi poco rigorosi, affinché l'elenco dei partiti iscritti corrisponda maggiormente al quadro politico reale e vi sia un più razionale uso delle risorse pubbliche. Basti considerare che oggi abbiamo un sistema *politico* prevalentemente fondato un numero abbastanza contenuto di partiti (alla Camera abbiamo 9 gruppi parlamentari e al Senato 8, oltre al gruppo misto) cui corrisponde un sistema “*giuridico*” che ne conta molti di più: nel *Registro dei partiti*, infatti, ne risultano iscritti ben 69 e, di questi, 29 beneficiano di qualche forma di contribuzione indiretta. Ovviamente, si tratta di operazione delicata, perché va evitato di irrigidire eccessivamente il quadro politico-partitico, impedendo l'emergere di nuove forze politiche; nel contempo, va considerato che si tratta di soggetti che, chiedendo l'iscrizione, mostrano di volersi dare una forma giuridica stabile, e non meramente legata a contingenti competizioni elettorali.

Pur nell'estrema sintesi che la *Lettera* impone, i temi sul tappeto risultano assai ampi e complessi e, a nostro avviso, meritano l'avvio di una riflessione, proprio per il ruolo essenziale che i partiti – quale sia la forma che oggi abbiano assunto – hanno nel funzionamento della forma di governo e, soprattutto, nella prospettiva qui privilegiata, come canali di partecipazione e come sedi di elaborazione delle politiche pubbliche.