



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LE RISORSE DEI PARTITI. I PARTITI ITALIANI ALLA PROVA DELLA LEGGE N.13 DEL 21 FEBBRAIO 2014*

di Piero Ignazi** e Chiara Fiorelli***

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il finanziamento politico in Italia e la sua evoluzione normativa – 3. Analisi dei bilanci ufficiali: il rapporto tra risorse autoprodotte e fondi statali – 4. Considerazioni finali

1. Introduzione

Il rapporto tra denaro e la politica è sempre stato un argomento delicato, e intricato (Fisher & Eisenstadt 2004). Basti pensare alla retorica infiammata di Cicerone contro il degrado morale provocato dalla circolazione di denaro tra i senatori di Roma antica (Edwards 1993). Questa relazione particolare tra denaro e politica è stata riconosciuta fin dagli albori della politica partitica. Due "classici" come Roberto Michels (1966 [1911]) e Moisei Ostrogorski (1991 [1902]) hanno affrontato tale questione nei loro studi seminali ed entrambi hanno finito per denunciare le pratiche di compravendita dei voti e il reclutamento oligarchico e plutocratico di élite politiche; derive che ai loro occhi inquinavano sempre più gravemente il funzionamento delle democrazie. Anche Max Weber ha preso in considerazione questo legame nelle sue riflessioni sulle condizioni materiali dei politici e sulle risorse delle organizzazioni politiche, per arrivare alla celebre distinzione tra "vivere per la politica" e "vivere di politica" (Weber, 1997 [1919]).

Oggi il problema del professionismo politico (Mastropaolo 1984) si pone in termini del tutto diversi rispetto a quei classici e alla stessa evoluzione dei partiti di massa nel corso del Novecento. Rispetto ai funzionari di partito e ai politici di carriera, che hanno dedicato la vita alle attività del partito e fondamentalmente vivono di ciò che ricevono da questo impegno, il professionismo politico ha caratteristiche del tutto diverse. Il livello di professionalizzazione della vita politica è aumentato al punto che sono emerse nuove figure composte da professionisti (pollster, esperti di comunicazione e di marketing politico, ecc.)

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno "Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?", tenuto il giorno 29 novembre 2018 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell'Università di Roma 'La Sapienza'.

** Professore Ordinario di Politica Comparata presso l'Università degli Studi Alma Mater Studiorum Bologna.

*** Assegnista di Ricerca in Scienza Politica presso l'Università degli Studi Alma Mater Studiorum Bologna.

che forniscono i loro skills e la loro esperienza ai partiti politici indipendentemente dal loro orientamento ideologico, ovviamente dietro adeguato, spesso lauto, compenso. I politici – in particolare i membri del parlamento - e le organizzazioni politiche vengono finanziate da privati e gruppi di interesse non solo per affinità ideale ma, anche e soprattutto, in cambio di qualche benefit. Quindi il ruolo del denaro in politica continua ad essere – e forse lo è molto di più ora rispetto al passato – un ‘ area “sensibile” e cruciale per comprendere sia i comportamenti dei partiti nell’arena pubblica sia le dinamiche intra-partitiche. Infine, la rilevanza della questione è cresciuta esponenzialmente visti i costi esorbitanti a cui hanno dovuto far fronte le organizzazioni di partito. L’office automation e le spese di comunicazione, più quelle di quel settore opaco che sono le consulenze dei professionisti sopra citati, hanno fatto impennare le necessità finanziarie. Come hanno rilevato i più recenti studi in proposito (Kopecky et al. 2012 , Ignazi 2017 , Katz and Mair 2018) i bilanci dei partiti in questo secolo sono incomparabili con quelli della seconda età del secolo scorso. A partire dagli anni ottanta, e con una crescita continua, si è assistito ad una crescita continua di ricavi e di spese fino ad un parziale arresto agli albori della “grande crisi”.

L’ introduzione del finanziamento pubblico, diffusosi in tutta Europa dopo la breccia aperta dalla Germania nel 1959, (Piccio & van Biezen 2015) ha sostanzialmente modificato il modo in cui i partiti finanziano le loro attività. In un ambiente politico professionalizzato e mediatizzato, l’introduzione di finanziamenti pubblici per partiti e candidati politici è stata interpretata come una strategia proficua per superare - e controllare - i costi crescenti della vita politica e in particolare delle campagne elettorali e, allo stesso tempo scoraggiare l’uso di pratiche finanziarie illegali. In aggiunta a ciò, l’introduzione di finanziamenti pubblici ha implicazioni particolari in relazione alle funzioni che i partiti politici continuano a svolgere nei regimi democratici: infatti, se da un lato i generosi fondi pubblici consentono ai partiti di condurre molte attività e di retribuire molte persone, dall’altro ciò ha indotto un cambiamento nel rapporto che i partiti intrattengono con lo stato e la società civile (Scarrow et al. 2017).

Una visione condivisa tra gli studiosi suggerisce che la crescente dipendenza dal denaro pubblico - insieme al vasto corpus di leggi nazionali che regolano le loro attività - implica che i partiti politici si stanno piuttosto trasformando in istituzioni semi-pubbliche, necessarie per lo svolgimento delle procedure elettive democratiche e nulla più (van Biezen, 2004 , 2008). In questo caso, la loro legittimità è legata alla loro funzione procedurale, piuttosto che alla loro funzione rappresentativa (Mair, 2009 , 2013). La dipendenza dai sussidi statali è un indicatore centrale dell’inter-penetrazione dei partiti all’interno dello stato, visto l’indebolimento di altre fonti di reddito, come le quote delle tessere degli iscritti, il contributo volontario sia degli stessi membri del partito che di simpatizzanti.

Di recente, il regime di finanziamento pubblico dei partiti politici è stato oggetto di aspre critiche da parte di un gruppo eterogeneo di attori politici. Le loro critiche sono incentrate sulla principale promessa, non mantenuta nella maggioranza dei casi, che il finanziamento pubblico avrebbe limitato i livelli di corruzione politica. I numerosi episodi di malversazione

e vera e propria corruzione verificatisi negli ultimi anni quasi ovunque hanno ampiamente dimostrato l'inefficacia delle disposizioni normative in materia. Inoltre, il finanziamento pubblico ha contribuito a ridurre il livello di fiducia del pubblico nei partiti. In realtà, è stata l'abbondante provvista di finanziaria di cui godevano la maggior parte dei partiti – ancor più dell'emergere delle malversazioni e della corruzione - a creare un sentimento di ostilità verso l'uso dei fondi pubblici per sovvenzionare i partiti. Inoltre, l'immagine di politici con consistenti dotazioni personali – sia grazie ai loro salari in quanto rappresentanti a livello nazionale o subnazionale, sia grazie a benefit elargiti direttamente dal partito -per non entrare nell'ambito illegale- ha creato una ondata di furore nei confronti non solo del finanziamento ma anche dei partiti stessi. L'acquisizione di ingenti e crescenti risorse finanziarie fino all'inizio di questo millennio ha compensato il contemporaneo calo di risorse autoprodotte tramite le quote delle tessere e dei contributi volontari.

Il caso italiano offre un quadro di grande interesse per verificare non solo l'andamento del finanziamento ma per elaborare anche qualche ipotesi sull'impatto che tale finanziamento ha avuto nelle dinamiche interne ai partiti stessi visto l'alternarsi dei vari “regime di finanziamento” dal 1974 ad oggi. In particolare, questo lavoro si muove sulla falsariga della nota ipotesi di Katz e Mair (1995) secondo la quale l'incremento dei fondi pubblici è andato non solo a scapito della capacità di autofinanziamento ma ha anche favorito un accentramento e una verticalizzazione dei rapporti interni al partito con le due facce centrali (il party in public office e il party in central office) rafforzati -e ricchi- rispetto al party on the ground.

In conclusione , gli obiettivi principali di questo contributo riguardano: (1) la verifica del predominio del finanziamento pubblico all'interno della vita organizzativa dei partiti politici nella fase successiva alle trasformazioni istituzionali e politiche dei primi anni '90 e della recente tendenza alla diminuzione del contributo pubblico; (2) l'analisi del rapporto diacronico tra le varie fonti di entrata per comprendere se, e in che misura, le differenze organizzative hanno giocato, e potrebbero giocare, un ruolo fondamentale per la sopravvivenza finanziaria dell'organizzazione stessa.

Le analisi proposte sono basate su un approccio diacronico-comparato dei bilanci ufficiali dei 7 maggiori partiti italiani, ossia Alleanza Nazionale (MSI-AN), Lega Nord (LN), Forza Italia-Popolo della Libertà (FI-PDL), Democrazia è Libertà-La Margherita (DL-LM), Partito Democratico della Sinistra-Democratici di Sinistra (PDS-DS), Partito Democratico (PD), e Rifondazione Comunista-Sinistra Ecologia e Libertà (PRC-SEL) dal 1994 al 2017.

2. Il finanziamento politico in Italia e la sua evoluzione normativa

Come accennato più sopra, secondo Katz e Mair (1994) i partiti politici sono composti da tre distinte facce che ricoprono ruoli e posizioni sostanzialmente differenti: il party on the ground (POG) riguarda le relazioni del partito a livello di base, la sua struttura sul territorio, le attività di inclusione e, ovviamente, le campagne rivolte alla membership; il

party in central office (PCO), che corrisponde al centro dirigenziale, agli uffici centrali di un partito nazionalizzato e diffuso, alle élite nazionali; e il party in public office (PPO) che rappresenta la penetrazione del partito all'interno delle istituzioni democratiche, la sua rappresentanza parlamentare, dunque la sua capacità di accesso nell'apparato pubblico.

Nella fase di diffusione e predominio del modello del partito di massa, le articolazioni territoriali di un partito e i suoi membri sul territorio, quindi il POG, rappresentavano il fulcro dell'organizzazione. E la forza del partito era misurata soprattutto in termini di della sua capacità di reclutamento tra la popolazione, nonché dalla diffusione sul territorio delle sue unità locali. Al di là di ogni altra funzione, la membership rivestiva un ruolo di grande importanza anche in termini meramente finanziari: le quote associative versate dagli iscritti erano fonti sicure, abbastanza stabili, di finanziamento.

La crisi del partito come organizzazione di massa ha riguardato tutte le maggiori democrazie europee ed ha investito soprattutto le dimensioni della membership (ad eccezione della Spagna, e in misura minore del Portogallo e della Grecia che hanno visto crescere la partecipazione a partire dagli anni ottanta sulla spinta della riscoperta delle libertà civili e delle politiche di democratizzazione). La riduzione del numero degli iscritti ha comportato anche una minor capacità di autofinanziamento dei partiti. Anche per questo, oltre che per gli altri motivi accennati più sopra, tutti i paesi hanno introdotto forme di finanziamento della politica e dei partiti stessi.

In Italia, le dinamiche connesse al finanziamento della politica hanno da sempre assunto un carattere emergenziale (Pizzimenti & Ignazi, 2011). La questione del finanziamento al partito e l'alternarsi delle norme introdotte fino ad oggi possono essere riassunte in 5 fasi distinte.: Vuoto Normativo (1948-1973). Instaurazione normativa (1974-1981). Stratificazione normativa (1993-2006) Revisione normativa (2007-2014) Revisione normativa (2007-2014) (Pizzimenti & Ignazi, 2011 ; Pizzimenti, 2018).

Vuoto Normativo (1948-1973). Questa fase è caratterizzata da un sostanziale immobilismo in cui il parlamento preferì non intervenire sulla regolamentazione del finanziamento alla politica. La natura giuridica, vaga ed ambigua, dei partiti italiani -come da art. n.49 della Costituzione- non ha favorito una chiara definizione dei soggetti politici di riferimento (vedi Musumeci, 1999 ; Tarli Barbieri 2016).

Nonostante visioni, diametralmente opposte, sui rapporti tra Stato e partiti, la quasi totalità delle forze politiche si pronunciò favorevole all'introduzione di una forma di finanziamento pubblico agli inizi degli anni '70 (Bianco, 2001). Lo scandalo legato all'Unione Petrolifera del 1973, con la conseguente, ulteriore, sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto al tema della corruzione, aprì le porte al rapido iter parlamentare che portò all'approvazione della legge n.195 del 2 maggio 1974. L'introduzione di fondi pubblici per garantire le attività ordinarie dei partiti e i rimborsi per le spese elettorali dovute per le elezioni politiche nazionali avrebbe dovuto rappresentare, nell'idea del Legislatore, una fonte aggiuntiva di sostentamento insieme

all'autofinanziamento e alle donazioni liberali, disincentivando il ricorso a forme illecite (Melchionda, 1997 ; Pasquino, 1982).

A parte le opposizioni alla legge, relative a possibili rischi di riduzione della rappresentanza parlamentare che l'accesso ai finanziamenti pubblici avrebbe potuto creare (Valitutti e Ciaurro, 1975), è indubbio che gli equilibri tra le diverse facce del partito furono modificati, aumentando l'importanza di PPO e PCO (rispettivamente beneficiari e mediatori del finanziamento), a scapito del POG.

Instaurazione normativa (1974-1981). In questa fase vengono apportati alcune modifiche all'impianto originario, tutte orientate ad aumentare i fondi ai partiti. Infatti, con la legge n.422 del 8 agosto 1980 si estese il finanziamento pubblico alle elezioni per i consigli regionali e il parlamento europeo. In seguito, con la legge n.659 del 18 novembre 1981 che, integra la norma originaria l. n.195/74, furono modificate le percentuali di riparto dei contributi per i rimborsi elettorali e, soprattutto, vennero introdotti criteri di trasparenza dei bilanci con l'obbligo di dichiarazione congiunta da parte di donatore e soggetto beneficiario per le donazioni liberali superiori a 5 milioni di Lire. L'effetto di questi provvedimenti è univoco: aumenta vertiginosamente la somma di finanziamento stabilita per legge: dai 45 miliardi di Lire nel 1974 si passa a 83 miliardi di Lire nel 1981.

Come ricordato in precedenza, il contributo annuale veniva assegnato al PPO -tramite il relativo gruppo parlamentare- ma aveva come destinatario finale il PCO. Solo con la norma del 1981 intervenne l'obbligo per il partito centrale di erogare parte dei contributi statali alle unità sub-nazionali, che fino ad allora erano completamente esclusi dai benefici pubblici. Ovviamente, i partiti non cambiarono significativamente le loro relazioni finanziarie tra i vari livelli in base alla normativa rivendicando piena autonomia in questa dimensione.

Anche i rimborsi elettorali erano diretti ai partiti centrali. La legge n.659/81 stabiliva la distribuzione dei rimborsi tra i partiti di rilevanza nazionale o espressione di minoranze territorialmente omogenee, che avessero superato la soglia del 2% alle urne. Una quota dei rimborsi, pari al 20% della somma complessiva stanziata, doveva essere distribuita in parti uguali tra tutti i partiti aventi diritto, mentre l'80% del fondo veniva ripartito proporzionalmente ai voti ricevuti.

Consolidamento (1982-1992). Durante questo periodo i partiti politici italiani aumentarono le risorse a loro disposizione, ad esempio accrescendo la somma complessiva per i rimborsi per le elezioni regionali, senza affrontare il delicato problema della contabilizzazione e della trasparenza (Pasquino, 1982). Come riporta Bianco (2001:17), "si sviluppò tra i partiti un atteggiamento di sostanziale non belligeranza, basato sulla comune constatazione dell'inadeguatezza del contributo pubblico alle loro reali necessità".

Stratificazione normativa (1993-2006). Con lo scoppio dell'inchiesta Mani Pulite (nel febbraio 1992) e lo scandalo di Tangentopoli, la necessità di legittimazione dei partiti politici nei confronti dei cittadini-elettori diventò centrale. Il referendum abrogativo del 18 e 19 Aprile 1993, con il 90,3% di voti favorevoli, determinò l'abolizione del fondo per i contributi annuali ai partiti politici.

La nuova legge (n.515 del 10 dicembre 1993) approvata dopo il referendum allargò la platea di possibili beneficiari al rimborso per le spese elettorali introducendo la definizione di “movimento politico”. Inoltre, le somme dei contributi dovevano essere calcolate in base ad una moltiplicazione di una quota fissa, variabile a seconda del livello elettorale, per il numero di cittadini residenti, aumentando di fatto la cifra complessiva da stanziare rispetto agli anni precedenti. Le soglie per accedere alla ripartizione dei fondi furono differenziate tra Camera e Senato: 3% su base nazionale per la Camera e 5% su base regionale per il Senato.

Con la legge n.2 del 2 gennaio 1997 il Legislatore iniziò a guardare ai privati, cercando di favorire le donazioni liberali da parte dei cittadini-contribuenti. Il finanziamento poteva avvenire in due modi: uno dava la possibilità al privato di devolvere il 4x1000 Irpef a favore dei partiti e movimenti politici aventi diritto, e la somma messa a disposizione dallo stato per questa modalità di finanziamento era di 110 miliardi di Lire/anno massima; e l'altro consentiva detrazioni fiscali a per e erogazioni liberali, con una dotazione massima di 50 miliardi/anno.

Anche se i dati relativi alle iniziative promosse dalla legge n.2/97 non sono mai stati resi disponibili per analisi approfondite, il tentativo di aumentare le quote di entrata derivanti dal sostegno privato non sembrano aver riscosso grande successo. Nonostante ciò, per l'anno 1997 e 1998 furono garantiti ai partiti politici degli anticipi sui fondi definiti dalla legge, pari ai massimali raggiungibili.

Nel Giugno 1999, la legge n.157 del 3 giugno, estese il rimborso per le spese sostenute anche alle campagne referendarie e aumentò ulteriormente il contributo per le spese elettorali modificando la quota pro-capite e moltiplicando per il numero di cittadini iscritti nelle liste elettorali.

Approfittando dell'introduzione dell'Euro, in quella circostanza (la legge n. 156 del 26 luglio 2002) aumentò ulteriormente la cifra del contributo complessivo dei rimborsi. In aggiunta, con la legge n.51 del 23 febbraio 2006, venne stabilito il mantenimento dello stanziamento dei rimborsi per l'intera durata della legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato.

Revisione normativa (2007-2014). L'ultima fase normativa capovolge completamente l'andamento, crescente in termini di fondi e coperture, dei decenni precedenti (Pizzimenti 2018). Infatti, negli ultimi anni, il finanziamento diretto ai partiti politici è stato prima diminuito (decreto legislativo n.231 del 21 novembre 2007; Leggi n.122 del 30 luglio 2010 e n.111 del 15 luglio 2011), in seguito modificato (legge n. 96 del 6 luglio 2012), ed infine abolito (legge n.13 del 21 febbraio2014).

L'aggravarsi della crisi finanziaria, insieme all'intensificazione dell'instabilità di governo, hanno promosso revisioni razionalizzanti. Il governo Monti, con la legge n.96/2012, ha modificato la distribuzione dei contributi pubblici ai partiti cercando di incentivare l'autofinanziamento. Il 70% delle risorse pubbliche destinate alle organizzazioni politiche veniva distribuito a titolo di rimborso elettorale, mentre il 30% dell'importo complessivo

aveva il titolo di co-finanziamento ed era diretto ai quei partiti che avessero superato la soglia del 2%, nella misura di 0,50 euro per ogni euro autoprodotta tramite tesseramento o donazioni liberali.

Tuttavia, in totale controtendenza rispetto alle principali democrazie europee, dopo neanche due anni dalla riforma razionalizzatrice, la legge n.13/2014 (già D.L. 149/2013) ha sancito l'abolizione progressiva di ogni forma di contributo diretto da parte dello Stato. A partire dal 2017, le donazioni liberali, agevolate da detrazioni fiscali, ricopriranno la principale fonte di entrata dei partiti (entro il limite massimo di 100.000 euro annui per ogni donatore). In aggiunta, i partiti possono accedere 2x1000 Irpef che i contribuenti potranno decidere di devolvere a specifiche organizzazioni politiche solo se si iscrivono nel Registro dei partiti politici, istituito dalla legge n.13/2014.

Rispetto alla recente riforma della l. n.13/2014, rimangono da chiarire questioni importanti relative alla trasparenza (si veda Tarli Barbieri 2016), non tanto dei bilanci quanto dei flussi di denaro, il ruolo sempre più influente ma sommerso delle fondazioni politiche (Diletti, 2018) e, soprattutto, se e come le nuove dinamiche di finanziamento determineranno un sostanziale riequilibrio organizzativo tra le varie facce del partito.

Come già ricordato, l'evoluzione normativa del finanziamento alla politica in Italia è stata caratterizzata da una condizione emergenziale, risultando spesso inadeguata alle effettive necessità di sussistenza economica degli attori coinvolti. Dal punto di vista organizzativo, la predominanza del rapporto diretto tra PCO e PPO nell'accumulazione e gestione delle risorse finanziarie, ha lasciato poco spazio al POG. Questa concentrazione del potere finanziario a livello centrale, così come l'accesso alle risorse appannaggio dei partiti aventi rappresentanza parlamentare, risulta in linea con la tendenza alla cartellizzazione del sistema partitico italiano. Benché la marcata competizione politica, insieme alla nascita continua di nuovi attori in gioco, faccia del caso italiano un esempio di cartellizzazione non escludente e sui generis (Pizzimenti, 2018).

3. Analisi dei bilanci ufficiali: il rapporto tra risorse autoprodotte e fondi statali

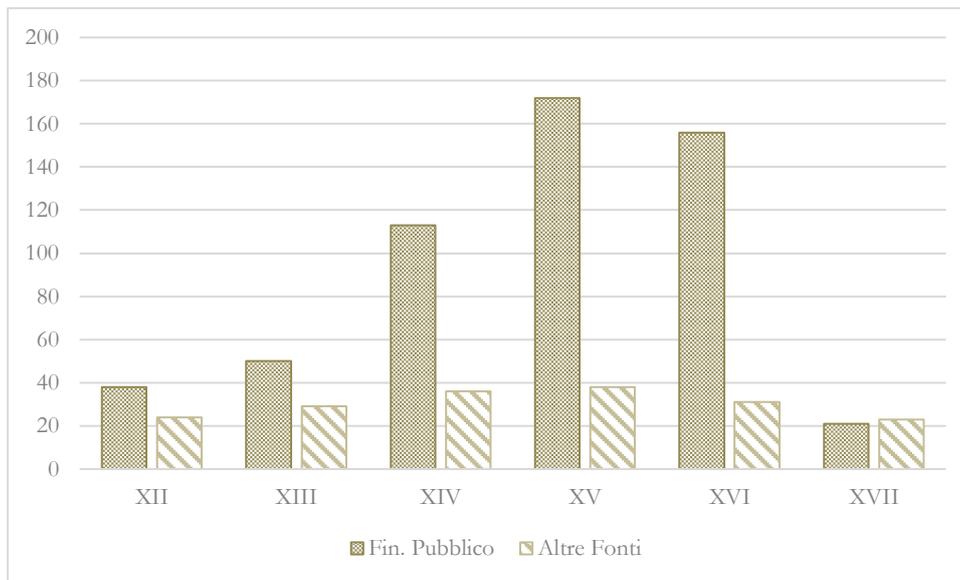
Le analisi presentate in questo articolo si basano sui dati relativi alle entrate dei partiti politici pubblicati nei bilanci ufficiali dal 1994 al 2017 compresi. Sono stati presi in esame i rendiconti dei 7 maggiori partiti italiani, a livello centrale, nel periodo considerato: AN, LN, FI-PDL, LM, DS, PD, PRC-SEL . I valori riportati nelle tabelle e nei grafici sono espressi in Euro e in valore corrente.

L'arco di tempo considerato copre 6 legislature diverse (dalla XII legislatura alla XVII, comprese), garantendo così una comparazione diacronica significativa. La suddivisione in legislature permette di apprezzare la distribuzione e l'andamento delle risorse dei partiti con più equilibrio, rispetto all'analisi per singoli anni che risente di enormi variazioni. Per superare le difficoltà di comparazione dovute alle diversità nella redazione dei bilanci annuali, le diverse fonti di entrata finanziaria dei partiti politici sono state rielaborate in due

macro-categorie: (1) il finanziamento pubblico, che comprende i rimborsi per le spese elettorali direttamente elargiti al partito, la quota di rimborsi elettorali provenienti dalla coalizione di appartenenza, i proventi derivanti dal fondo 2x1000 Irpef (dal 2014 in poi); (2) tutte le altre fonti di entrata, che sommano le quote associative, le donazioni di origine privata -da persone fisiche e giuridiche-, le ulteriori entrate derivanti da attività sul territorio, editoriali o commerciali.

Il Grafico 1 presenta l'andamento delle risorse dei partiti politici nelle diverse legislature. I valori riportati sono espressi in milioni di Euro e corrispondono alla media aritmetica per ogni legislatura. L'utilizzo delle medie permette di superare le differenze, in termini di durata, tra una legislatura e l'altra e di renderle comparabili. Il grafico dimostra la costante tendenza all'aumento delle risorse pubbliche destinato al rimborso elettorale dei partiti interessati. L'incremento della cifra stanziata, in media per ogni anno della legislatura, è molto forte tra la XII e la XV legislatura. In media, si passa dai 40 milioni di euro complessivi per anno nella XII, ai 170 milioni di euro per anno nella XV. Al contrario, tra la XVI e la XVII legislatura si assiste ad un rapido e consistente declino del finanziamento pubblico -frutto della fase di Revisione normativa descritta nel paragrafo precedente

Per quanto riguarda l'andamento delle altre fonti di entrata, considerate complessivamente, il grafico evidenzia una scarsa variabilità nel tempo, oscillando costantemente tra circa 20 e 40 milioni di Euro. Il peso interno relativo alle singole voci del finanziamento non-pubblico, è cambiato nel tempo in quanto, ad esempio, le donazioni liberali aumentano mentre diminuisce il contributo fornito dalla membership; Tuttavia questo non ha cambiato l'andamento piuttosto piatto della capacità estrattiva dei partiti politici, schiacciato dal "predominio" del finanziamento pubblico, questa non sia mai riuscita a controbilanciare in maniera significativa le risorse fornite dallo Stato.

Graf.1 - Media Entrate dei maggiori partiti per fonte e legislatura (milioni di Euro)

Fonte: Bilanci Ufficiali dei partiti pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Siti web dei partiti italiani. Elaborazione degli autori.

Almeno fino alla recente crisi finanziaria che ha investito l'economia globale, in Italia, come nelle maggiori democrazie europee, i partiti hanno aumentato le loro entrate complessive. In generale, negli anni 2000, i partiti politici risultano più ricchi che mai (Kopecky et al. 2012, Ignazi 2017). Ad esempio, in Germania, i due maggiori partiti (Socialdemocratici -SPD- e Cristiano Democratici -CDU) hanno dichiarato entrate annuali intorno ai 150 milioni di euro ciascuno fino al 2014; in Spagna, socialisti (PSOE) e popolari (PP) sono rimasti costantemente al di sopra dei 60 milioni di euro di entrate annuali fino al 2014, con picchi di oltre 100 milioni di euro dichiarati nel 2003 per il PP e nel 2010 per il PSOE; socialisti (PS) e popolari (UMP) francesi sono rimasti stabilmente intorno ai 50-60 milioni di euro annuali fino al 2013; in Gran Bretagna, conservatori e laburisti registrano una continua crescita di introiti (40 milioni di sterline per i primi e 50 milioni di sterline per i secondi nel 2016) nonostante il calo di entrate subito tra il 2010 e il 2014.

L'Italia, insieme alla Germania, risulta il paese più generoso nei confronti dei partiti politici: gli aumenti progressivi dei fondi stanziati come rimborsi elettori tra il 1999 e il 2002 arrivano ad un massimo di quasi 700 milioni di euro nel 2008. Le entrate dei singoli partiti seguono traiettorie piuttosto discontinue che vedono dei picchi di entrata negli anni elettorali (come il 2006 e il 2008 per FI che dichiara rispettivamente 150 e 160 milioni di entrate, o il 2008 per il PD con entrate pari a 190 milioni di euro).

Se guardiamo alle diverse fonti di entrata in una prospettiva comparata, dal 2000 ad oggi, l'Italia, insieme alla Spagna, risulta essere il paese dove i partiti dipendono in maniera predominante da fondi statali. In Francia, il 40% delle entrate del PS deriva da finanziamenti dello stato mentre l'UMP risulta per circa il 60% dipendente dal supporto pubblico. In Germania, negli anni più recenti, l'apporto statale ai partiti è stato vincolato intorno al 30% delle loro entrate totali, al contrario dei partiti spagnoli (PP e PSOE) che dipendono largamente da fondi pubblici (circa l'80% delle loro entrate complessive). La situazione italiana degli ultimi anni, sebbene con variazioni significative, rispecchia quella spagnola: AN e DL ricevono, in media, circa il 90% delle loro entrate da fondi pubblici; FI in media il 65%; il PD in media intorno al 70%; LN intorno al 50%. Da notare i picchi del 2008 e del 2010 rispettivamente in FI nel PD quando le entrate pubbliche rappresentano rispettivamente l'80% e il 90%. Ciò è dovuto ad una riscossione straordinaria di rimborsi per le spese elettorali ereditati dalla legislatura precedente conclusasi in anticipo (come da l.n.51/2006).

Rispetto alla percentuale di introiti derivante dalle quote associative, i partiti tedeschi (CDU e SPD), negli anni 2000, rimangono stabili intorno al 30%; quelli francesi (PS e UMP) registrano una lieve flessione negativa ma restano intorno al 15%; i partiti spagnoli (PSOE e PP), viceversa, aumentano lievemente verso il 20%; i conservatori inglesi calano di circa 5 punti in percentuale mentre i laburisti rimangono stabilmente intorno al 15%. In Italia si registrano cifre diverse, anche per regolamenti interni particolari. I DS, e poi il PD, prevedono per statuto che le quote associative rimangano, e vengano rendicontate, a livello locale. Il partito nazionale, infatti, riceve soltanto un 5% delle quote a livello locale (pari a circa l'1% delle entrate totali). La LN registra un calo della quota di entrate dagli iscritti tra il 2000 e il 2010. Negli ultimi anni, tuttavia, riporta una percentuale di quote associative pari a circa il 10% delle entrate totali. Il picco di iscrizioni di FI nel 2003, pari al 30% delle entrate totali, risulta collegato ad una campagna di autofinanziamento straordinaria che prevedeva un'iscrizione pluriennale. Tra il 2015 e 2017, le quote associative del partito rientrano intorno al 12%.

La situazione risulta più complessa se si considerano le differenze all'interno e tra i singoli partiti. La Tabella 1 riporta le entrate totali, il finanziamento pubblico e il valore delle altre entrate (con relative medie) per ogni singolo partito, in ciascuna legislatura.

Alleanza Nazionale (MSI-AN) registra un aumento di tutte le fonti di entrata fino alla XV legislatura. Il finanziamento pubblico rappresenta la principale garanzia di sussistenza per l'organizzazione, mentre il ruolo delle attività di autofinanziamento e donazioni private rimane secondario, in un rapporto di 4 a 1 delle fonti pubbliche sulle altre.

Il caso di Forza Italia (FI) si presenta in maniera simile. Si registra un aumento di entrambe le voci di entrata fino alla XVI legislatura, per poi diminuire sensibilmente per effetto degli interventi razionalizzanti attuati dal legislatore a partire dal 2007 con la riduzione dei fondi stanziati. Anche per FI la differenza tra entrate pubbliche e altre risorse favorisce la prima voce con rapporto di 5 a 1, in media. Nonostante le consistenti donazioni private che il

partito è riuscito e riesce a raccogliere, non vi è equilibrio tra le fonti. I rimborsi elettorali, ingenti durante le fasi di presenza all'interno della compagine di governo, hanno sempre avuto un predominio indiscusso.

La Lega Nord (LN) rappresenta un caso isolato ed alquanto insolito per il periodo considerato. In linea con gli altri partiti, anche LN registra un aumento delle entrate fino alla XVI legislatura. Tuttavia il bilanciamento tra fonti di entrata pubbliche e fonti derivanti dal privato o dall'autofinanziamento rimane sempre stabile con un rapporto paritario, in media di 1 a 1, molto diverso rispetto a tutti gli altri partiti dipendenti invece massicciamente dai fondi statali. Addirittura, in 4 delle 6 legislature analizzate, prevalgono le fonti diverse dal finanziamento pubblico: un unicum tra i partiti italiani (ed europei).

Per quanto riguarda il partito di centro, Democrazia è Libertà – La Margherita (DL-LM), possiamo notare, per le due legislature che lo vedono protagonista nella competizione partitica, una diminuzione delle entrate totali e di entrambe le voci di bilancio. L'exploit politico avuto nel 2001 all'interno della coalizione l'Ulivo non è stato replicato in seguito. Da segnalare il cambiamento del rapporto tra fonti pubbliche e risorse autoprodotte che passa da 5 a 1 durante la XIV legislatura a favore del finanziamento pubblico a 10 a 1 nella successiva: la dipendenza dell'organizzazione dal denaro di origine pubblica diventa quasi totale.

L'andamento delle risorse del Partito Democratico della Sinistra, poi Democratici di Sinistra (PDS-DS), risulta in linea con la tendenza generale: si registra un aumento significativo delle varie voci di entrata fino alla XV legislatura. La quota principale è ricoperta dalle risorse finanziarie di origine pubblica. È necessario segnalare che fino agli anni 2000, nel PDS-DS, tutto l'introito derivante dal tesseramento rimaneva a livello locale e quindi non contabilizzato nel bilancio del partito centrale. Ciononostante, il rapporto tra finanziamento pubblico e altre forme di entrata vede un progressivo sbilanciamento a favore del primo passando da un sostanziale equilibrio (1 a 1) nella XII legislatura al 5 a 1 nella XV legislatura.

La vicenda del Partito Democratico (PD), fondato nel 2007, è segnata da una storia organizzativa recente e da un periodo di profonde trasformazioni. L'alto livello dei rimborsi per le spese elettorali dichiarato durante la XVI dipende come per gli altri partiti, dei benefici della legge n.51/2006. Infatti, il rapporto tra finanziamento pubblico e altre fonti di entrata risulta fortemente sbilanciato a favore del primo (11 a 1). Nella XVII legislatura, anche a causa delle massicce riduzioni previste dalla riforma del 2012 e del 2013, il rapporto tra le fonti di entrata muta radicalmente e risulta perfettamente bilanciato (1 a 1). E questo tenendo conto che una provvista finanziaria significativa come quella delle quote delle tessere, come ricordato più sopra, anche per il PD come per il PDS-DS non arrivano al centro nazionale che recupera solo una minima parte delle quote associative versate a livello locale.

Tab.1 - Le entrate dei maggiori partiti italiani dalla XII alla XVII legislatura

Partito:	N. Legislatura									
	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI
MSI-AN	Entrate Totali	19,622,312	61,347,860	94,589,669	56,909,120					
	Media x anno	9,811,156	12,269,572	18,917,934	28,454,560					
	Finanziamento Pubblico	14,842,150	47,938,567	76,797,010	49,254,716					
	Media x anno	7,421,075	9,587,713	15,359,402	24,627,358					
	Altre Fonti Entrata	4,780,162	13,409,293	17,792,660	7,654,404					
	Media x anno	2,390,081	2,681,859	3,558,522	3,827,202					
LN	Entrate Totali	19,924,419	61,781,494	60,394,062	34,155,041	142,757,440	34,326,442			
	Media x anno	9,962,209	12,356,299	12,078,812	17,077,520	28,551,488	6,865,288			
	Finanziamento Pubblico	8,040,878	26,861,679	27,923,854	19,138,525	84,687,152	14,665,341			
	Media x anno	4,020,439	5,372,336	5,584,771	9,569,263	16,937,430	2,933,068			
	Altre Fonti Entrata	11,883,540	34,919,815	32,470,208	15,016,516	58,070,288	19,661,101			
	Media x anno	5,941,770	6,983,963	6,494,042	7,508,258	11,614,058	3,932,220			
FI-PDL	Entrate Totali	27,782,000	132,162,000	308,576,039	154,685,528	326,378,254	46,605,359			
	Media x anno	13,891,000	26,432,400	61,715,208	77,342,764	65,275,651	9,321,072			
	Finanziamento Pubblico	24,092,000	82,660,000	241,972,435	134,589,783	275,663,577	26,258,307			
	Media x anno	12,046,000	16,532,000	48,394,487	67,294,892	55,132,715	5,251,661			
	Altre Fonti Entrata	3,690,000	49,502,000	66,603,604	20,095,745	50,714,677	20,347,052			
	Media x anno	1,845,000	9,900,400	13,320,721	10,047,873	10,142,933	4,069,410			

Fonte: Bilanci Ufficiali dei partiti pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Siti web dei partiti italiani. Elaborazione degli autori.

Tab.1 - Le entrate dei maggiori partiti italiani dalla XII alla XVII legislatura

Partito:	N. Legislatura						
	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	
DL-LM							
Entrate Totali			101,277,155	54,105,773			
Media x anno			20,255,431	27,052,886			
Finanziamento Pubblico			84,124,824	49,462,152			
Media x anno			16,824,965	24,731,076			
Altre Fonti Entrata			17,152,331	4,643,621			
Media x anno			3,430,466	2,321,810			
PDS-DS							
Entrate Totali			135,794,659	81,535,211			
Media x anno			27,158,932	40,767,606			
Finanziamento Pubblico			68,580,231	66,870,172			
Media x anno			13,716,046	33,435,086			
Altre Fonti Entrata			33,255,441	14,665,039			
Media x anno			6,651,088	7,332,520			
PD							
Entrate Totali					424,435,017	124,862,792	
Media x anno					84,887,003	24,972,558	
Finanziamento Pubblico					390,057,554	57,658,186	
Media x anno					78,011,511	11,531,637	
Altre Fonti Entrata					34,377,463	67,204,606	
Media x anno					6,875,493	13,440,921	
PRC-SEL							
Entrate Totali			44,641,080	40,133,472	39,468,743	12,698,138	
Media x anno			8,928,216	20,066,736	7,893,749	2,539,628	
Finanziamento Pubblico			30,433,247	25,229,955	28,476,068	6,225,733	
Media x anno			6,086,649	12,614,978	5,693,214	1,245,147	
Altre Fonti Entrata			14,207,832	14,903,517	10,992,675	6,472,405	
Media x anno			2,841,566	7,451,759	2,198,535	1,294,481	

Fonte: Bilanci Ufficiali dei partiti pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Siti web dei partiti italiani. Elaborazione degli autori.

I partiti di estrema sinistra, Partito della Rifondazione Comunista e Sinistra Ecologia e Libertà (PRC-SEL), mostrano un rapporto tra le diverse risorse finanziarie rimane piuttosto stabile ed equilibrato (2 a 1 tra pubblico e altre fonti)., nonostante un incremento generale delle entrate dovute da fonti pubbliche fino alla XV legislatura.

La tabella 1, oltre a confermare l'andamento evidenziato in precedenza, mette in luce le differenze tra le varie organizzazioni partitiche analizzate. Al di là delle divergenze di rendicontazione e di redistribuzione delle risorse con il livello locale, i partiti nazionali possono essere suddivisi in due gruppi distinti: da un lato, i partiti più centralizzati, che risultano fortemente dipendenti dal finanziamento pubblico per la loro sussistenza -è il caso di AN, FI, DL-LM-, e il PD nella XVI leg-; dall'altro lato, troviamo i partiti più de-localizzati

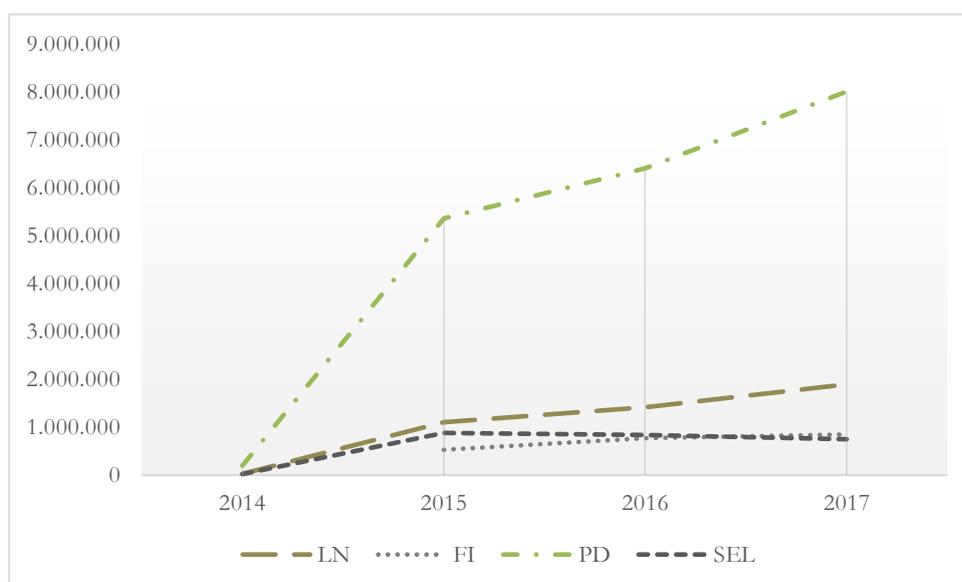
e più territoriali, come PDS-DS, PRC-SEL, PD (nella XVII leg.) e LN, che riescono a mantenere, quasi costantemente, un rapporto equilibrato tra fonti pubbliche e altre entrate.

Come ricordato in precedenza, la riforma del 2013, con la legge n.13/2014, ha determinato il progressivo annullamento dei rimborsi elettorali. Dal 2017 i partiti politici italiani devono basare la propria sussistenza finanziaria su fonti di entrata prevalentemente di origine privata, attraverso donazioni liberali da parte di persone fisiche e giuridiche o attività di fundraising. Tuttavia, il ruolo del pubblico non è stato del tutto abolito. Le organizzazioni politiche nazionali, se iscritte nell'apposito registro dei partiti e dei movimenti politici, potranno beneficiare, a partire dal 2014, della destinazione del 2x1000 Irpef da parte dei contribuenti-cittadini che ne facciano esplicita richiesta. Nel 2017, in crescita rispetto agli anni precedenti, il fondo ha raccolto complessivamente 15,3 milioni di euro.

Il Grafico 2 mostra l'andamento della destinazione del 2x1000 per i maggiori partiti italiani, in termini di entrate assolute. Il PD si dimostra, di gran lunga, il maggior beneficiario arrivando a 8 milioni di euro nel 2017. La LN riesce a raccogliere quasi 2 milioni di euro nello stesso anno, mentre gli altri due partiti -FI e SEL- rimangono sotto al milione. La tendenza, tranne per SEL, ormai in fase di smobilitazione, risulta per tutti crescente. Dato l'esaurimento dei rimborsi elettorali, la quota delle risorse raccolte dai partiti derivante dal 2x1000 nel 2017 occupa uno spazio rilevante nei bilanci dei partiti: 65% delle entrate totali per LN, al 45% per il PD, al 56% per SEL e al 24% per FI.

Graf.2- Il 2/000 ai partiti italiani dal 2014 al 2017 (Euro)

Graf.2- Il 2/000 ai partiti italiani dal 2014 al 2017 (Euro)



Fonte: Bilanci Ufficiali dei partiti pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Siti web dei partiti italiani. Elaborazione degli autori.

4. Considerazioni finali

La disciplina del finanziamento alla politica in Italia ha sempre suscitato grande interesse e dibattito. L'evoluzione della relativa normativa, sempre di carattere emergenziale, ha attraversato diverse fasi garantendo il primato del PCO e del PPO sul POG. Dall'introduzione del finanziamento pubblico in Italia nel 1974, i partiti italiani hanno goduto di generosi fondi pubblici per la loro attività fino alle recenti riforme del 2012 e 2014 che hanno prima ridotto poi eliminato ogni forma di finanziamento pubblico ai partiti.

I dati presentanti in questo contributo confermano il predominio dei fondi pubblici sulla sussistenza ordinaria e straordinaria dei partiti, che ha assunto dimensioni considerevoli fino al primo decennio degli anni 2000. Osservando i bilanci ufficiali non è difficile comprendere l'impatto che le recenti normative hanno avuto sui partiti: le organizzazioni centrali dispongono ora di risorse finanziarie nettamente inferiori rispetto al passato visto anche lo scarso apporto da parte dei privati. Infatti, dal 2013 al 2017 le donazioni liberali sono crollate da un totale di 38 milioni ad appena 15 milioni di euro. L'unica fonte sicura (ma non sempre) di reddito è garantita dalle contribuzioni degli eletti.

Visto che i partiti possono beneficiare, da parte pubblica, solo dalle destinazioni del 2x1000, dovrebbero concentrare le loro forze principalmente nella raccolta di donazioni liberali. Questo sforzo, stando alle cifre ufficiali, non sta dando i risultati adeguati

Inoltre, le nuove dinamiche della politica, come la personalizzazione delle competizioni elettorali, stanno investendo anche il finanziamento. Sempre più candidati alle elezioni politiche nazionali dichiarano donazioni da parte di privati superiori a 5.000 euro (Fiorelli, 2017). A questo si aggiunge la crescente rilevanza delle fondazioni politiche, spesso legate a singole personalità politiche, che, almeno fino ad ora, hanno goduto del vuoto normativo, permettendo loro di essere poco trasparenti riguardo ai bilanci.

In conclusione, la comparazione tra le varie fonti di entrata dei partiti politici ha messo in evidenza due gruppi di partiti quasi contrapposti: quelli che sono riusciti a bilanciare, negli anni, le diverse fonti di entrata e quelli che sono stati maggiormente dipendenti dal finanziamento pubblico. I primi sono rappresentati da partiti più presenti sul territorio, mentre gli altri risultano più centralizzati.

Dopo l'era del partito di massa, che basava la sua sussistenza sulla propria base di iscritti, e l'era del cartel-party, definito dal predominio del PCO e del PPO, forse, ora, si dovrebbe tornare ad una riscoperta della centralità del POG -magari in una forma 2.0, allineata con la maggiore diffusione delle nuove tecnologie informatiche e comunicative- in grado di riacquistare la fiducia degli elettori-cittadini sul terreno politico, anche virtuale.

È indubbio che il futuro dei partiti politici, sul piano finanziario oltre che su quello elettorale, risulti quanto mai incerto. La competizione democratica, per essere salvaguardata, necessita di risorse che il privato, da solo, non può garantire.

ABSTRACT

In questo lavoro analizziamo l'evoluzione e la struttura delle entrate dei partiti italiani dal 1994 ad oggi. Dopo la presentazione dell'evoluzione normativa sul finanziamento dei e ai partiti l'analisi dei bilanci ufficiali, distinguendo tra fonti di finanziamento autoprodotte e fondi statali, fornisce la prima indicazione sulla validità o meno della ipotesi della dipendenza crescente dei partiti da risorse pubbliche. Questo primo scandaglio dei bilanci consente poi di verificare se al momento della riduzione/abolizione del finanziamento pubblico i partiti abbiano risposto incrementando la loro capacità di fundraising autonomo. L'ipotesi che si intende verificare riguarda la capacità o meno di adattamento/reazione delle organizzazioni partitiche al nuovo contesto. È tuttavia ipotizzabile che in quanto organizzazioni complesse, e in alcuni casi con una precisa "organization history", non molto sia cambiato.

In this paper, we analyse the relationship between parties and money in Italy from 1994 to 2017. After the presentation of the legislative evolution, the analysis of official budgets, based on the distinction between self-produced and state funding resources, provides the first indication on the validity the hypothesis of the growing dependence of parties on public resources. From this first step, it is possible to check whether at the time of the reduction/abolition of public funding the parties have responded by increasing their capacity for autonomous fundraising. The hypothesis that we intend to verify regards the ability of adaptation/reaction of the party organizations to the new context. However, it is conceivable that as complex organizations, and in some cases with a precise "organization history", not much has changed.

KEYWORDS: partiti politici, cartel-party, finanziamento alla politica, riforme legislative