



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA

Materiali di legislazione comparata

**IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA IN FRANCIA,
GERMANIA, REGNO UNITO, SPAGNA E STATI UNITI**

N. 2 - Giugno 2013

Servizio responsabile:

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06 6760. 2278 –06 6760. 3242

mail: LS_segreteria@camera.it

I dossier della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File:MLC17002

Indice

PREMESSA	1
SCHEDE DI SINTESI	3
FRANCIA	5
Disciplina del finanziamento pubblico.....	5
Contributo annuale.....	5
Rimborso delle spese elettorali	9
Disciplina del finanziamento privato	13
Disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria	15
GERMANIA	21
Disciplina del finanziamento pubblico.....	21
Entità dei contributi e requisiti per l'accesso	22
Limiti ai contributi	23
Contributi ai gruppi parlamentari.....	26
Disciplina del finanziamento privato	26
I divieti	27
Le sanzioni	28
Il regime fiscale del finanziamento privato.....	28
Disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria	29
Le fondazioni politiche	31
Origini delle “ <i>Parteinahe Stiftungen</i> ”	31
Fondazioni e partiti	33
Natura dei contributi pubblici.....	36
Sistemi di controllo.....	40
REGNO UNITO	41
Disciplina del finanziamento pubblico.....	41
Il finanziamento dei partiti di opposizione	42

Il finanziamento indiretto ai partiti politici: l'offerta di servizi.....	46
Disciplina del finanziamento privato	47
Disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria	51
Prospettive di riforma.....	53
 SPAGNA.....	 55
La disciplina del finanziamento pubblico	55
I rimborsi delle spese elettorali.....	56
Gli stanziamenti annuali nel bilancio dello Stato	58
Gli stanziamenti annuali nei bilanci delle Comunità autonome	61
I finanziamenti straordinari per i referendum e il finanziamento indiretto	62
I versamenti da parte dei gruppi parlamentari.....	63
La disciplina del finanziamento privato	64
Le fondazioni partitiche.....	66
La disciplina sanzionatoria e dei controlli sulla gestione finanziaria ...	69
 STATI UNITI	 73
Il finanziamento pubblico delle campagne presidenziali	73
Il finanziamento privato delle campagne presidenziali	76
Il finanziamento privato delle campagne per le elezioni del Congresso	78

Premessa

La presente pubblicazione aggiorna il dossier dello scorso anno (*Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, serie “Materiali di legislazione comparata”, n. 29, maggio 2012).

A livello normativo, la sola novità di rilievo rispetto alla precedente edizione è costituita dalla nuova legge spagnola del 22 ottobre 2012, che ha inciso sia sul finanziamento ai partiti politici, sia sulle sovvenzioni ad associazioni o fondazioni legate ai partiti. Inoltre in questa edizione è stato inserito un **nuovo paragrafo relativo alla disciplina vigente negli USA**. Infine, per tutti e 5 i paesi considerati sono stati aggiornati i dati riguardanti i contributi stanziati dalle ultime leggi di bilancio.

Schede di sintesi

FRANCIA

Disciplina del finanziamento pubblico

Il sistema di finanziamento dei partiti politici, disciplinato per la prima volta sul finire degli anni '80 con la [Loi n. 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique](#), è stato poi riformato più volte (da ultimo nel 2011) e può essere definito un sistema misto, basato sia sul finanziamento pubblico che su quello privato.

Le principali modifiche della legge n. 88-227 sono state effettuate: nel 1990 (legge n. 90-55 del 15 gennaio 1990), nel 1993 (legge n. 93-122 del 29 gennaio 1993), nel 1995 (legge n. 95-63 del 19 gennaio 1995), nel 1996 (legge n. 96-300 del 10 aprile 1996), nel 2000 (legge n. 2000-493 del 6 giugno 2000), nel 2003 (ordinanza n. 2003-1165 dell'8 dicembre 2003), nel 2009 (legge n. 2009-526 del 12 maggio 2009) e nel 2011 (legge n. 2011-412 del 14 aprile 2011).

Contributo annuale

Il finanziamento pubblico è a carico del bilancio dello Stato e l'entità massima dell'erogazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria. Sull'importo di tale finanziamento gli Uffici di Presidenza dell'Assemblea nazionale e del Senato possono formulare congiuntamente proposte al Governo (art. 8, L. n. 88-227).

L'ammontare degli stanziamenti di pagamento (*crédits de paiement*), individuato dalla legge finanziaria, è ripartito in due frazioni eguali:

- la **prima frazione** è destinata ai partiti politici in funzione dei **voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni** per il rinnovo dell'Assemblea

nazionale. Requisito per l'accesso al contributo è che il partito abbia presentato candidati in almeno 50 circoscrizioni che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti espressi in tali circoscrizioni (art. 9, L. 88-227)¹; in tal caso il finanziamento viene erogato in proporzione ai voti ottenuti al primo turno di queste elezioni². Il requisito della presentazione di candidature in 50 circoscrizioni non si applica ai partiti che abbiano presentato candidati solo in uno o più dipartimenti d'oltremare;

- la **seconda frazione** è destinata ai partiti politici in funzione della loro **rappresentanza parlamentare**. Accedono alla ripartizione della seconda frazione i partiti - aventi i requisiti previsti per la ripartizione della prima frazione - che sono riusciti ad ottenere degli eletti all'Assemblea nazionale o al Senato. A tal fine, ogni parlamentare, all'inizio della sessione ordinaria, comunica all'Ufficio di Presidenza della propria assemblea a quale partito è collegato. Entro il 31 dicembre di ogni anno gli Uffici di Presidenza delle Assemblee comunicano al Primo ministro la ripartizione dei parlamentari tra i gruppi dei partiti politici (art. 9, L. 88-227).

Con riferimento alla prima frazione, è possibile che un partito riceva alcune **sanzioni finanziarie se non assicura**, tra i suoi candidati, **un'adeguata rappresentatività femminile**. Con la [*Loi n. 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*](#), che ha recato modifiche alla Legge n. 88-227 e al [*Code électoral*](#), è stato infatti stabilito che siano applicabili decurtazioni sulla prima frazione di finanziamento per i partiti nei quali lo scarto tra il numero di candidati di ciascun sesso,

¹ Per consentire l'applicazione della disposizione i candidati devono - all'atto della presentazione della candidatura - indicare il partito politico al quale si collegano (art. 9, L. 88-227).

² Nel 1990 era prevista una soglia del 5% dei suffragi ma il Consiglio costituzionale ha dichiarato incostituzionale tale percentuale ritenendola troppo elevata in ordine alla necessità di far accedere al finanziamento anche realtà politiche emergenti o minoritarie.

per le elezioni legislative, sia superiore al 2% del numero complessivo dei candidati (art. 9-1, L. n. 88-227)³.

Lo stanziamento per il contributo statale annuale ai partiti politici, indicato nelle leggi finanziarie, è rimasto invariato **dal 1995 al 2003: circa 80,3 milioni di euro**.

Dal 2003 al 2012, si registra invece una diminuzione: l'ammontare del **finanziamento pubblico previsto annualmente** per i partiti è stato infatti, in tali anni, di **circa 76 milioni di euro**. Si evidenzia inoltre che, tra il 2003 e il 2007, circa 7 milioni di euro non sono stati versati ai partiti a causa delle le sanzioni inflitte per il mancato rispetto dell'obbligo della parità tra i sessi nelle candidature; pertanto, in tale quinquennio, l'ammontare effettivo del contributo pubblico ai partiti, è stato di circa 73,2 milioni di euro.

Con riferimento alle più recenti leggi finanziarie, si rileva che, nel 2011, il contributo pubblico previsto per il finanziamento dei partiti è stato di circa 74,9 milioni di euro⁴; nel 2012, è stato di circa 76 milioni di euro⁵; nel 2013 è stato di circa 76,3 milioni di euro⁶.

Va peraltro evidenziato come la voce “finanziamento dei partiti” costituisca una delle cinque “azioni” (*actions*) che compongono il

³ L'art. 9-1 dispone che: “Quando, per un partito o gruppo politico, la differenza tra il numero di candidati di ciascun sesso collegato a questo partito o a questo gruppo, in occasione delle ultime elezioni legislative, conformemente al comma 5 dell'articolo 9, supera il 2% del numero totale di candidati, l'ammontare della prima frazione, che gli è accordata ai sensi degli articoli 8 e 9, è diminuito di una percentuale uguale ai tre quarti di questo scarto, rapportato al numero totale dei candidati.

Tale diminuzione non è applicabile ai partiti o ai gruppi politici che abbiano presentato candidati esclusivamente nei territori d'oltre mare qualora lo scarto tra i candidati di ciascun sesso non sia superiore a 1”.

⁴ Cfr. Sénat de la République, [*Projet de loi de finances pour 2012, Rapport général fait au nom de la Commission des finances par Philippe Marini, Annexe n. 2, Administration générale et territoriale de l'État*](#) (Rapport général par Michèle André), pp. 29 e ss.; Sénat de la République – Commission des lois, *Projet de loi de finances pour 2012 Tome XXI: Vie politique, culturelle et associative*. Avis n. 112 (2011-2012) de Gaëtan GORCE. ANNEXE 2, [*Montant des aides publiques allouées aux partis politiques 2010-2011*](#).

⁵ Cfr. Sénat de la République, [*Projet de loi de finances pour 2012, Rapport général fait au nom de la Commission des finances par Philippe Marini, Annexe n. 2, Administration générale et territoriale de l'État*](#) (Rapport général par Michèle André), p. 31.

⁶ Cfr. Sénat de la République, [*Projet de loi de finances pour 2013, Rapport général fait au nome de la commission des finances \(1\) \[...\] par M. François Marc, Tome III, Moyens*](#)

programma “vita politica, di culto ed associativa” (programma 232), della missione “amministrazione generale e territoriale dello Stato”, il cui finanziamento è stabilito annualmente dalla *loi de finances*. Le altre quattro “azioni” del programma 232 sono: “organizzazione delle elezioni”; “commissione nazionale dei conti di campagna elettorale e dei finanziamenti politici”; “culti”; “vita associativa e sostegno”. Nella **legge finanziaria per il 2013** è stato previsto lo stanziamento di **circa 143 milioni di euro** per il finanziamento complessivo di tale programma⁷. Nella legge finanziaria dell'anno precedente i crediti di pagamento per finanziare il programma sono stati considerevolmente più elevati (circa 419 milioni di euro), in ragione della previsione delle spese riguardanti l'organizzazione delle elezioni presidenziali e legislative del 2012⁸.

Per quanto riguarda l'ammontare dei **contributi** a carico del bilancio dello Stato **effettivamente erogati ai partiti politici**, si rileva che negli **ultimi due anni** sono stati assegnati **circa 70 milioni di euro**: l'aiuto pubblico relativo al **2012** è stato infatti di 71.130.695,04 euro⁹, mentre quello per il **2013** è stato di 70.083.332,15 euro¹⁰. Negli allegati ai decreti nn. 2012- 191 e 2013-430, con i quali è disposta l'entità del finanziamento statale per tali anni, sono indicati gli **importi versati a ciascun partito** con riguardo alla prima e alla seconda frazione dell'aiuto

[*des politiques publiques et dispositions speciale, Annexe n.2, Administation générale et territoriale de l' État \(Rapporteur spéciale: Mme Michèle André\), \(Rapport n. 148\)*](#), p. 29.

⁷ Cfr. [*Loi n. 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013*](#). Si veda in particolare l'allegato État B (Art. 62 de la loi). *Répartition par mission et programme, des crédits du budget général*.

⁸ [*Loi n. 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012*](#). Si veda in particolare l'allegato État B (Art. 65 de la loi). *Répartition par mission et programme, des crédits du budget général*.

⁹ Cfr. art.1, [*Décret n. 2012-191 du 7 février 2012 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*](#). Cfr. inoltre: Sénat de la République, [*Projet de loi de finances pour 2013, Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale \(1\) sur le projet de loi de finances pour 2013, adoptée par l'Assemblée nationale, Tome XXI, Vie politique, culturelle et associative, par M. Gaëtan Gorce, \(Avis n. 154\)*](#), p. 64.

¹⁰ Cfr. art.1, [*Décret n. 2013-430 du 27 mai 2013 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique*](#).

pubblico. Le somme indicate sono già comprensive delle sanzioni finanziarie applicate per il mancato rispetto dell'obbligo della parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, disposto dalla Legge n. 2000-493.

I contributi dello Stato ai partiti politici sono definiti e versati a seguito: della verifica dei resoconti delle spese sostenute dai diversi candidati per le elezioni; del controllo del rispetto delle norme relative alla presentazione delle candidature e allo svolgimento delle elezioni; dell'esame degli eventuali ricorsi presentati in materia. Tali verifiche sono compiute dalla “**Commissione nazionale dei conti della campagna elettorale e dei finanziamenti politici**” ([*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*](#) – CNCCFP-), che è un'autorità amministrativa indipendente¹¹.

Rimborso delle spese elettorali

Il **Codice elettorale** francese prevede (Capitolo V bis, *Financement et plafonnement des dépenses électorales*, [L52-4/L52-18](#)) un contributo statale per il parziale rimborso delle spese elettorali sostenute dai candidati alle elezioni legislative nazionali ed europee, nonché alle elezioni nei cantoni e municipi con più di 9.000 abitanti (art. [L52-4](#), *Code électoral*).

I candidati a dette elezioni sono soggetti al rispetto di **limiti di spesa** (*plafond des dépenses électorales*). La determinazione del limite di spesa è effettuata in funzione del numero di abitanti della circoscrizione d'elezione.

Per le elezioni dei componenti dell'**Assemblée nationale**, il limite di spesa è fissato a **38.000 euro a candidato**, cifra da maggiorare di **0,15 euro** per ogni abitante della circoscrizione elettorale (art. [L52-11](#),

¹¹ La CNCCFP è composta da nove membri: tre membri del Consiglio di Stato, tre magistrati della Corte di Cassazione e tre magistrati della Corte dei conti, nominati, su proposta del presidente dell'organo di appartenenza, per un periodo di 5 anni (cfr. [art. L52-14 Code électoral](#)).

Code électoral). Inoltre, a partire dalle elezioni del 2002, il limite viene ulteriormente maggiorato di un **coefficiente moltiplicatore (attualmente fissato a 1,23)**¹².

Una volta individuato il limite di spesa, ha inizio la procedura per l'assegnazione dei rimborsi elettorali.

Ogni candidato è tenuto a presentare il proprio *compte des campagnes* presso la Commissione nazionale dei conti della campagna elettorale e dei finanziamenti politici, che ne controlla la regolarità. A seguito di tale esame, per alcuni candidati che rispondono a determinati requisiti è previsto un “**rimborso forfettario**” delle spese di campagna elettorale (intesa quest'ultima nella sua generalità). Tale rimborso spetta ai soli **candidati** che abbiano ottenuto **almeno il 5% dei suffragi** nel primo turno elettorale e siano in regola con le disposizioni di legge in materia di dichiarazione delle spese elettorali. Il rimborso è **pari al 50% del limite di spesa** fissato per ciascun candidato, ma non può, in ogni caso, superare l'ammontare delle effettive spese sostenute dal candidato secondo quanto riportato nella dichiarazione da questi presentata (art. [L52-11-1](#), *Code électoral*).

Per quanto riguarda **l'elezione** a suffragio universale del **Presidente della Repubblica**, l'[art. 3](#) della *Loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* (modificato da ultimo dalla legge organica n. 2012-272 del 28 febbraio 2012) fissa il **limite delle spese** elettorali per i candidati in **13,7 milioni di euro** per i candidati presenti soltanto al **primo turno** e **18,3 milioni di euro** per i candidati presenti anche al **ballottaggio**.

¹² Cfr. il [Décret n. 2009-173 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales](#) (art.1). Si rileva inoltre che il [Décret n. 2008-1300 du 10 décembre 2008 portant majoration du plafond des dépenses électorales pour l'élection des députés](#) prescrive che “l'ammontare del *plafond* delle spese elettorali per l'elezione dei deputati nei dipartimenti e nella collettività territoriale di Saint-Pierre-et-Miquelon è moltiplicato per il coefficiente 1,26” (art. 1).

A seguito della presentazione delle liste di candidati, il Ministero dell'Interno versa a ciascun candidato alla presidenza **153.000 euro** a titolo di **acconto** sul futuro rimborso delle spese per la campagna elettorale (art. 3, comma V, legge n. 62-1292). Il Presidente della Repubblica ha diritto ad un “**rimborso forfettario**” da parte dello Stato per le spese sostenute in campagna elettorale (art. 3, comma V, legge n. 62-1292). Tale rimborso è assegnato dopo che la “*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*” ha compiuto le verifiche necessarie sui conti delle campagne elettorali dei candidati, stabilendo se approvarli, respingerli, o riformarli. La Commissione stabilisce l'importo del rimborso forfettario, pronunciandosi entro sei mesi dal deposito dei conti delle campagne elettorali (art. 3, comma II, legge n.62-1292). Contro le decisioni della Commissioni è ammesso un ricorso davanti al Consiglio costituzionale (art. 3, comma III, legge n.62-1292).

Con riferimento al “costo delle elezioni” per il bilancio francese, è possibile segnalare, a titolo di esempio, che alle **elezioni legislative del 2007** (10 e 17 giugno 2007) - alle quali si sono presentati 7.634 candidati nelle 577 circoscrizioni (con una media di 13 candidati per circoscrizione) - l'ammontare complessivo delle spese elettorali dichiarate è stato di 78.789.614 euro. Dei 7.634 candidati, 239 non hanno presentato il conto della campagna elettorale, e dunque la “*Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques*”, incaricata di verificarne la regolarità, ha controllato solo 7.395 rendiconti di spese elettorali.

L'ammontare complessivo del **rimborso forfettario** dello Stato ai **candidati alle elezioni legislative 2007** – esclusi i candidati che non hanno raggiunto il 5% dei voti e altri candidati per ragioni stabilite dalla Commissione – è stato di **43.137.676 euro**¹³.

¹³ Cfr. CNCCFP, [*10ème Rapport d'activité*](#) (2007), Titre 2 (*Les élections législatives*) Chap. 2 (*Le compte rendu du contrôle*), Par. 2 (*Les décisions de la commission*).

Il dato complessivo relativo ai rimborsi elettorali forfettari dovuti ai candidati che hanno partecipato alle **elezioni legislative del 2012** (10 e 17 giugno 2012), non è attualmente ancora disponibile¹⁴.

Per quanto riguarda il **rimborso forfettario** dello **Stato** delle spese per le **elezioni presidenziali** svoltesi nell'anno **2007** (22 aprile e 6 maggio 2007), si segnala che esso è ammontato a **44.014.596 euro**¹⁵.

Al pari dei dati relativi alle elezioni legislative del 2012, anche quelli riguardanti i rimborsi complessivi per le **ultime elezioni presidenziali** (22 aprile e 6 maggio 2012) non sono al momento disponibili¹⁶.

La CNCCFP ha tuttavia già deliberato, nella seduta del 19 dicembre 2012, le **“decisioni”** relative ai **conti delle campagne elettorali dei dieci candidati** alle elezioni presidenziali del 2012. Le decisioni sono state pubblicate sul *Journal officiel* del **30 gennaio 2013**¹⁷.

Poiché la decisione concernente il conto della campagna elettorale di Nicolas Sarkozy è stata oggetto di un ricorso, presentato presso il Consiglio costituzionale il 10 gennaio 2013, la stessa non è stata pubblicata sul *Journal Officiel* insieme alle altre; si procederà alla sua pubblicazione non appena il Consiglio costituzionale si sarà pronunciato in merito.

A titolo di esempio, si evidenzia che, con la *Décision du 19 décembre 2012* relativa ai conti per la campagna elettorale del candidato François **Hollande**, la Commissione ha deliberato che l'importo del

¹⁴ Per i dati sulle spese elettorali complessive relative alle ultime elezioni legislative (2012) bisognerà attendere il 15° rapporto di attività della CNCCFP–relativo all'anno 2012 – la cui pubblicazione è prevista entro la fine del 2013. L'ultimo rapporto della Commissione è il [14ème Rapport d'activité](#) (relativo al 2011), adottato il 5 marzo 2012.

¹⁵ Cfr. CNCCFP - *Commission nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*, [10ème Rapport d'activité](#) (2007), adottato il 26 maggio 2008.

¹⁶ Per i dati sulle spese elettorali relative alle ultime elezioni presidenziali (2012) bisognerà attendere il 15° rapporto di attività della CNCCFP–relativo all'anno 2012 - .

¹⁷ Cfr. Le [décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection](#)

rimborso dovuto dallo Stato è pari a **10.691.775 euro**, di cui 153.000 euro sono stati già versati a titolo di acconto¹⁸.

Si segnala inoltre, sempre a titolo di esempio, che i **rimborsi** per le spese elettorali sostenute dai candidati nelle più recenti elezioni europee, regionali e cantonali, tenutesi tra il 2009 e il 2011 è stato il seguente:

- - per le **elezioni al Parlamento europeo del 2009** (6 e 7 giugno 2009), a fronte di spese elettorali dichiarate dai 160 candidati capolista per 33.011.746 euro, il **rimborso** forfettario dello Stato è stato di circa **27,46 milioni di euro**¹⁹.
- - per le **elezioni regionali del 2010** (14 e 21 marzo 2010), a fronte di 52,42 milioni di euro di spese elettorali dichiarate dai candidati, il **rimborso** forfettario è stato di **36,61 milioni di euro**²⁰.
- - per le **elezioni cantonali del 2011** (20 e 27 marzo 2011), alle quali si sono presentati 7.152 candidati con spese elettorali dichiarate per 36,62 milioni di euro, il **rimborso forfettario** dello Stato è stato di circa **26,83 milioni di euro**²¹.

Disciplina del finanziamento privato

Le modalità ed i limiti entro i quali è ammesso il finanziamento privato dei partiti politici sono stabiliti dagli artt. 11 e seguenti della [Loi n. 88-227 du 11 mars 1988](#), modificati da ultimo dall'art. 26 della [Loi n. 2011-412 du 14 avril 2011](#). Anzitutto, la legge dispone che i partiti politici possano raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro attività esclusivamente per il tramite di un **mandatario**, che può essere

[présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012](#), pubblicate sul *Journal Officiel* del 30 gennaio 2013.

¹⁸ Cfr. CNCCFP, [Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. François HOLLANDE, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012](#).

¹⁹ CNCCFP, [12ème Rapport d'activité](#) (2009).

²⁰ CNCCFP, [13ème Rapport d'activité](#) (2010).

²¹ Dati estratti da: CNCCFP, [14ème Rapport d'activité](#) (2011).

sia una associazione di finanziamento, sia una persona fisica ([art. 11](#), L. n. 88-227).

Le associazioni di finanziamento devono ricevere l'approvazione della “*Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques*”. L'approvazione della Commissione è subordinata alla condizione che l'associazione abbia quale unico scopo sociale quello del reperimento dei fondi necessari per il finanziamento di un partito politico e che nel suo statuto sia definita la circoscrizione territoriale all'interno della quale essa intende svolgere la propria attività.

Il mandatario finanziario, sia esso associazione o persona fisica, è tenuto ad aprire un conto bancario o postale unico, sul quale deve depositare tutti i fondi ricevuti in vista del finanziamento di un partito politico ([art. 11-2](#), L. n. 88-227).

Inoltre, la legge fissa altri limiti per il finanziamento privato, stabilendo ad esempio che le donazioni a partiti politici e a candidati possano essere effettuate solo da persone fisiche.

A partire **dal 1995** sono stati infatti ***vietati i finanziamenti da parte delle persone giuridiche***, i finanziamenti che provengono da enti di diritto pubblico, enti privati con maggioranza del capitale appartenente ad enti pubblici, casinò e case da gioco, nonché Stati esteri.

Inoltre, le ***donazioni delle persone fisiche*** a favore di uno stesso partito politico ***non possono eccedere la cifra di 7.500 euro all'anno*** e le donazioni superiori a 150 euro devono essere fatte per assegno, bonifico, prelievo automatico o carta di credito ([art. 11-4](#), L. n. 88-227).

Il mandatario rilascia una ricevuta al donatore nella quale è possibile, secondo particolari modalità, non menzionare la denominazione del partito o del gruppo politico beneficiario per i doni di importo pari o inferiore a 3.000 euro ([art. 11-4](#), L. n. 88-227).

La sanzione prevista per la violazione di queste disposizioni è l'ammenda, fino ad un massimo di 3.750 euro, insieme alla detenzione fino ad un anno, o una sola delle due pene ([art. 11-5](#), L. n. 88-227).

Le donazioni effettuate a beneficio dei partiti e delle formazioni politiche, al pari delle quote di iscrizione agli stessi, sono fiscalmente deducibili per una percentuale del loro importo totale.

Disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria

I partiti ed i movimenti politici beneficiari del finanziamento pubblico **non sono sottoposti al controllo della Corte dei conti**. Lo afferma - derogando così ad una norma generale - l'[art. 10](#) della legge n. 88-227.

In ogni caso, la legge obbliga i partiti e movimenti che beneficiano di finanziamenti sia pubblici che privati a tenere una contabilità, nella quale devono essere esposti sia il rendiconto del partito, sia i rendiconti degli enti e delle società dei quali il partito detiene la metà del capitale, o nei quali abbia dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione o comunque eserciti un potere preponderante di decisione o di gestione ([art. 11-7](#), L. 88-227).

Tali rendiconti debbono essere certificati da due revisori dei conti e devono essere depositati entro il primo semestre dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio presso la "*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*" che ne assicura una pubblicazione sommaria sul "*Journal officiel*" della Repubblica francese.

Qualora la Commissione accerti la violazione di uno degli obblighi previsti dalla legge, il partito perde il diritto ad ottenere il finanziamento pubblico per l'anno successivo ([art. 11-7](#), L. 88-227).

Ulteriori controlli - e relative sanzioni - sono previsti in ordine alle campagne elettorali e concernono sia la contabilità tenuta dai candidati che il rispetto dei limiti di spesa.

Ad esempio, in caso di superamento dei limiti di spesa, accertato dalla Commissione nazionale, il candidato è tenuto a versare al Tesoro una somma pari all'ammontare per il quale ha superato il limite (art. [L52-15](#) del *Code électoral*). Oltre alla sanzione pecuniaria possono essere applicate sanzioni civili e penali. La sanzione dell'ineleggibilità del candidato per una durata massima di tre anni può essere comminata dal Consiglio costituzionale ([art. LO 128](#) e [art. LO 136-1](#) del *Code électoral*), mentre l'autorità giudiziaria può infliggere un'ammenda fino ad un massimo di 3.750 euro, unitamente alla detenzione fino ad un anno (o alternativamente una delle due pene). Tali pene possono essere disposte a carico del candidato nella circoscrizione uninominale o del capolista in caso di sistema proporzionale che abbia raccolto o accettato fondi in violazione della legge, che abbia superato i limiti di spesa o violato le disposizioni sulla contabilità elettorale (art. [L113-1](#) del *Code électoral*).

A titolo di esempio, per conoscere il volume delle **entrate dei partiti politici** per il **2011**, è possibile consultare la [*Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011*](#) (Journal Officiel, 27 dicembre 2012), curata dalla “*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*”.

I dati riportati permettono di valutare la rilevanza del **finanziamento pubblico** della vita politica e la ripartizione tra le forze politiche francesi. Il documento della CNCCFP presenta, in particolare, due diverse tabelle in cui sono mostrati, rispettivamente, i dati relativi all'aiuto pubblico destinato ai principali 13 partiti politici francesi (le cui entrate sono complessivamente superiori a 1.500.000 euro) e quello relativo ad altri 6 partiti politici (le cui entrate sono minori di 1.500.000 euro), aventi diritto al finanziamento. Non sono presi in considerazione i contributi versati ai partiti attivi nei “Territori d'Oltremare”.

Dalle tabelle emerge dunque che il contributo pubblico diretto ai **principali 13 partiti politici** per il **2011** è stato complessivamente di **69.413.534 euro**. Il contributo pubblico agli **altri 6 partiti politici** nello stesso anno è stato pari a **2.510.846 euro**.

Entrate delle 13 principali formazioni politiche francesi nel 2011 (in euro)²²

Formazione politica	Versamenti degli iscritti	Contributi degli eletti	Donazioni di persone fisiche	Finanziamento pubblico 2011	Altre entrate (*)	TOTALE entrate
Parti Socialiste	9.411.894	15.537.179	2.976.812	23.255.001	8.660.079	59.840.965
Union pour un Mouvement populaire	5.670.022	1.745.736	10.281.536	33.122.661	2.315.907	53.135.862
Parti communiste français	3.103.216	14.322.180	5.161.612	3.629.152	4.629.841	30.846.001
Front national	1.406.035	577.760	262.666	1.835.199	7.783.519	11.865.179
Europe écologie - les Verts	1.621.588	2.445.512	317.418	1.835.455	2.392.124	8.612.097
Mouvement démocrate	394.381	27.371	289.462	3.826.244	598.692	5.136.150
Lutte ouvrière	1.053.915	95.525	595.612	365.578	1.132.257	3.242.887
Parti de gauche	742.002	291.244	218.155	0	995.637	2.247.038
Parti radical de gauche	124.288	268.890	74.735	1.382.180	214.877	2.064.970
Jeanne	180	0	11.500	0	1.968.644	1.980.324
Nouveau parti anticapitaliste	1.092.298	616	196.414	0	656.224	1.945.552
Association PSLE- Nouveau centre	131.845	89.020	69.822	0	1.489.026	1.779.713
Parti communiste réunionnais	20.396	123.845	160.408	162.064	1.178.555	1.645.268
TOTALE	24.772.060	35.524.878	20.616.152	69.413.534	34.015.382	184.342.006

(*) La colonna “Altre entrate” raccoglie: la devoluzione degli eccedenti dei conti delle campagne elettorali, i contributi ricevuti da altre formazioni politiche, i proventi di manifestazioni e convegni, altri proventi eccezionali ed entrate suscettibili di variazioni annuali importanti.

²² CNCCFP, [*Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2011*](#), contenente il parere della Commissione sul finanziamento dei partiti politici, deliberato nella seduta del 29 novembre 2012.

Entrate delle 13 principali formazioni politiche francesi nel 2011 (in %)²³

Formazione politica	Versamenti degli iscritti	Contributi degli eletti	Donazioni di persone fisiche	Finanziamento pubblico 2011	Altre entrate
Parti Socialiste	15,7	26	5	38,9	14,5
Union pour un Mouvement populaire	10,7	3,3	19,3	62,3	4,4
Parti communiste français	10,1	46,4	16,7	11,8	15
Front national	11,9	4,9	2,2	15,5	65,6
Europe écologie - les Verts	18,8	28,4	3,7	21,3	27,8
Mouvement démocrate	7,7	0,5	5,6	74,5	11,7
Lutte ouvrière	32,5	2,9	18,4	11,3	34,9
Parti de gauche	33	13	9,7	0	44,3
Parti radical de gauche	6	13	3,6	66,9	10,0 4
Jeanne	0	0	0,6	0	99,4
Nouveau parti anticapitaliste	56,1	0	10,1	0	33,7
Association PSLE - Nouveau Centre	7,4	5	3,9	0	83,7
Parti communiste réunionnais	1,2	7,5	9,7	9,9	71,6
TOTALE	13,4	19,3	11,2	37,7	18,5

Al di là del contributo diretto, lo Stato garantisce inoltre un finanziamento indiretto alla vita politica, accordando ai donatori e a coloro che versano quote associative ai partiti un **vantaggio fiscale del 66%** sui versamenti effettuati (compresi i contributi degli eletti a determinate condizioni)²⁴.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Cfr. [art. 200, Code général des impôts](#).

GERMANIA

Disciplina del finanziamento pubblico

L'attuale sistema tedesco di finanziamento pubblico dei partiti è il frutto del serrato confronto che si è sviluppato in oltre 50 anni tra legislatore e giudice costituzionale e che ha portato, da ultimo, ad una nuova formulazione della legge sui partiti ([*Gesetz über die politischen Parteien – Parteiengesetz*](#) del 31 gennaio 1994).

Con una prima pronuncia nel 1966 la Corte costituzionale federale dichiarò l'incostituzionalità di qualsiasi forma di sovvenzione pubblica delle organizzazioni partitiche, ammettendo soltanto il rimborso delle spese elettorali (*Wahlkampfkostenerstattung*). Il legislatore dette seguito alla sentenza approvando, anche in attuazione dell'art. 21 della Legge fondamentale, **la legge sui partiti del 24 luglio 1967**, che disciplinava compiutamente, e generosamente, i rimborsi elettorali.

I costi della politica crebbero pesantemente costringendo la Corte costituzionale, a distanza di alcuni anni (9 aprile 1992), ad intervenire nuovamente, dichiarando l'incostituzionalità di importanti profili della normativa. In particolare, la Corte sanzionò:

- il fatto che il contributo pubblico continuasse ad essere presentato come "rimborso delle spese elettorali", pur essendo di fatto divenuto un finanziamento in via continuativa delle formazioni politiche;
- le forti deduzioni fiscali ammesse dalla legge per le donazioni ai partiti;
- le disposizioni che ripartivano tra le formazioni politiche una parte del contributo pubblico, indipendentemente dal loro effettivo seguito elettorale.

La Corte costituzionale è intervenuta nuovamente con la [*sentenza 2BvE 1/02 e 2 BvE 2/02 del 26 ottobre 2004*](#), accogliendo il

ricorso di due piccoli partiti che lamentavano l'incostituzionalità del c.d. *Drei-Länder-Quorum*, in base al quale se un partito non fosse riuscito a ottenere almeno lo 0,5% dei voti validamente espressi nelle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* o del Parlamento europeo, avrebbe potuto accedere al contributo statale calcolato sulla quota di autofinanziamento (somme versate da persone fisiche, come i contributi degli iscritti, dei deputati o altre donazioni di privati), soltanto riportando almeno l'1% dei voti nelle tre più recenti elezioni regionali, o in alternativa, almeno il 5% dei voti in una sola di esse. La Corte costituzionale federale ha considerato tale previsione legislativa in contrasto con l'obbligo di imparzialità a cui deve rispondere il legislatore nei confronti della competizione politica, ritenendo che la norma fosse discriminante per le forze politiche minori.

Entità dei contributi e requisiti per l'accesso

La legge del 1994, così come modificata dall'articolo 2 della legge del 22 dicembre 2004, prevede che alle formazioni politiche venga **annualmente** corrisposto, a carico del bilancio dello Stato (**art. 18, comma 3**):

- un **contributo proporzionale ai voti** ricevuti (*Wählerstimmen*), pari a **0,85 euro per ogni voto valido, fino a 4 milioni di voti** e a **0,70 euro per ogni voto ulteriore** ottenuto da ciascuna formazione nelle ultime elezioni per il *Bundestag*, per il Parlamento europeo e per i Parlamenti dei *Länder*;
- un **contributo calcolato sulla quota dei contributi versati da privati** (*Zuwendungsanteil*), pari a **0,38 euro per ogni euro** che il singolo partito abbia ricevuto come **donazione** o a titolo di quota di iscrizione da una persona fisica (si tiene conto soltanto delle sovvenzioni che non superano i 3.300 euro), oppure le somme devolute al partito dagli stessi parlamentari.

Per accedere ai suddetti contributi è necessario il raggiungimento di determinati **risultati elettorali minimi**.

In particolare, ottengono tali finanziamenti le formazioni politiche che hanno conseguito una percentuale di voti di lista validi pari allo 0,5% del totale dei voti validi (per le elezioni europee e del *Bundestag*) o all'1% dei voti validi (per le elezioni dei Parlamenti dei *Länder*).

Queste forme di sovvenzione rispondono ai principi enunciati dalla Corte costituzionale federale, secondo cui la ripartizione delle disponibilità complessive tra i partiti deve corrispondere, in parte, al risultato elettorale effettivamente conseguito, in parte, al loro “radicamento nella società”, misurabile proprio in base all'ammontare del finanziamento ottenuto mediante forme lecite.

La nona modifica della legge sui partiti del 22 dicembre 2004 ha accolto la sentenza della Corte costituzionale sopra ricordata, abrogando l'articolo 3 dell'ottava legge di modifica della legge sui partiti relativo al *Drei-Länder-Quorum*, e ha introdotto ulteriori norme sulla documentazione contabile dei partiti.

Limiti ai contributi

La legge stabilisce un **limite assoluto** ai contributi annuali federali (*absolute Obergrenze*): a seguito delle ultime modifiche introdotte dalla **legge del 23 agosto 2011**, l'importo del finanziamento pubblico ammonta a **149,1 milioni di euro per il 2011** e a **150,8 milioni di euro per il 2012**, ma a decorrere dal 2013 il limite assoluto sarà aumentato annualmente in base all'incremento del costo della vita e dell'aumento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori e agli impiegati degli enti locali (nuova formulazione dell'art. 18, comma 2).

Un ulteriore **limite, relativo**, riguarda inoltre la quota di finanziamento pubblico da destinare al singolo partito (*relative Obergrenze*): tale quota non potrà eccedere l'importo delle **entrate proprie conseguite in un anno dal partito stesso** tramite i contributi d'iscrizione, le donazioni spontanee di sostenitori ed iscritti, i proventi derivanti da attività imprenditoriali e partecipazioni, nonché

quelli derivanti da beni patrimoniali. Sulla base dei rendiconti presentati dai partiti politici con riferimento al 2011, così come indicato nella tabella sottostante, le entrate proprie dei partiti politici, al netto dei contributi pubblici, ammontano a **302.210.765 euro**.

Prospetto del finanziamento pubblico ai maggiori partiti politici per l'anno 2012 (in euro)

(fonte Deutscher Bundestag)*

Partito	Voti	Contributi da privati (persone fisiche)	Finanziamento pubblico			Limite relativo (entrate proprie)(3)	Finanziamento pubblico calcolato(4)	Limite assoluto (importo finale erogato) (5)	Ripartizione della somma erogata tra federazioni regionali e nazionali dei partiti	
			Quota in base ai voti(1)	Quota correlata ai contributi da privati(2)	Totale				(Land)	(Bund)
CDU	29.905.754	67.489.775	21.534.028	25.646.114	47.180.142	95.474.389	47.180.142	46.435.136	5.003.043	41.432.093
SPD	25.671.452	73.018.426	18.570.017	27.747.002	46.317.019	112.870.946	46.317.019	45.585.641	5.104.199	40.481.442
GRÜNE	12.328.436	16.230.999	9.229.906	6.167.780	15.397.685	21.782.199	15.397.685	15.154.545	2.245.328	12.909.218
FDP	11.951.354	14.031.803	8.965.948	5.332.085	14.298.033	20.459.780	14.298.033	14.072.258	1.373.595	12.698.662
Die Linke	9.863.657	13.011.750	7.504.560	4.944.465	12.449.025	15.966.212	12.449.025	12.252.447	1.369.243	10.883.204
CSU	7.028.980	15.693.180	5.520.286	5.963.408	11.483.694	26.516.836	11.483.694	11.302.359	1.150.990	10.151.369
Piraten	2.175.148	673.710	1.848.876	256.010	2.104.886	805.202	805.202	792.488	548.907	243.581
NPD	1.080.082	1.423.429	918.070	540.903	1.458.973	1.806.615	1.458.973	1.435.935	222.279	1.213.656
Altri partiti										
Totale complessivo	102.644.356	207.333.903	76.335.257	78.786.883	155.122.140	302.210.765	153.219.439	150.800.000	17.369.912	133.231.996

* "Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2012" (Determinazione dei contributi statali per l'anno **2012**):

http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/festsetz_staatl_mittel/finanz_12.pdf (p. 6, dati aggiornati al 30 gennaio 2013)

Note:

- 1) In base all'art. 18, comma 3, n. 1 e secondo periodo PartG, spettano ai partiti, per ogni voto attribuito, 0,85 euro per i primi 4 milioni di voti e 0,70 euro per gli ulteriori voti.
- 2) In base all'art. 18, comma 3, n. 3 PartG, spettano ai partiti, 0,38 euro per ogni euro ricevuto quale contributo da persone fisiche (contributo d'iscrizione, contributo di titolare di un mandato parlamentare o donazioni ricevute legalmente); in tale contesto vengono presi in considerazione solo i contributi di importo non superiore a 3.300 euro per ogni persona fisica.
- 3) Il limite relativo del finanziamento pubblico è rappresentato dalle entrate proprie che risultano dalla rendicontazione dell'anno precedente. In base all'art. 18, comma 5 PartG, l'entità del finanziamento pubblico a favore di un partito non può superare la somma complessiva delle entrate proprie da esso conseguite in un anno.
- 4) Calcolo dell'importo del finanziamento pubblico (che, come si è detto, non può superare la somma delle entrate autonome di un partito) in assenza del limite assoluto stabilito per legge. Tale importo è costituito dalla cifra più bassa tra il totale del finanziamento pubblico spettante ai partiti sulla base dei voti e dei contributi ricevuti da privati, e la somma complessiva delle entrate autonome.
- 5) Sempre secondo l'art. 18 comma 5 PartG, l'importo del finanziamento di tutti i partiti non può superare il limite massimo assoluto stabilito al comma 2 del medesimo articolo. A seguito delle modifiche introdotte dalla legge del 23 agosto 2011, tale importo ammonta a 149,1 milioni di euro per il 2011 e a 150,8 milioni di euro per il 2012. A decorrere dal 2013 il limite assoluto - cioè la il contributo pubblico che potrà essere erogato ai partiti politici aventi diritto al finanziamento) sarà aumentato annualmente in base all'incremento del costo della vita e dell'aumento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori e ai dipendenti degli enti locali.

Contributi ai gruppi parlamentari

L'art. 50 della **legge tedesca sullo status giuridico dei parlamentari** ([*Abgeordnetengesetz*](#), del 18 febbraio 1977) prevede l'erogazione di **contributi pubblici ai gruppi parlamentari** (*Geldleistungen an die Fraktionen des Deutschen Bundestages*), il cui importo è stabilito dal *Bundestag* di anno in anno. Tali contributi, che devono essere utilizzati esclusivamente per lo svolgimento dei compiti istituzionali, consistono in un importo di base per ogni gruppo, un importo per ciascun membro e un ulteriore supplemento per i gruppi che non sostengono il Governo (c.d. **supplemento all'opposizione**, *Oppositionszuschlag*). Secondo quanto previsto dalla legge di bilancio, nello stato di previsione 02 relativo al *Bundestag*²⁵, **la somma destinata ai gruppi ammonta, per il 2013, a 80.835.000 euro.**

Disciplina del finanziamento privato

Le modalità del finanziamento privato, ovvero delle donazioni (*Spenden*) ai partiti politici, sono disciplinate dagli art. 25 e ss. della legge sui partiti.

Fino ad una somma di 1.000 euro, la donazione può essere corrisposta sotto forma di denaro contante.

Viceversa, le donazioni in favore di un partito o delle sue articolazioni interne (associazioni territoriali), il cui controvalore complessivo nel corso di un anno solare risulti superiore a 10.000 euro, devono essere registrate nella rendicontazione contabile con l'indicazione del nome e dell'indirizzo del donatore. Le donazioni che superino la cifra di 50.000 euro nel singolo caso devono essere invece immediatamente annunciate al Presidente del *Bundestag*, che ha cura di renderle pubbliche

²⁵ Stampato BT 17/10200, p. 171: stato di previsione 2 (*Einzelplan 2*) relativo al *Bundestag*, cap. 684 01-011.

unitamente all'indicazione del donatore pubblicandole sotto forma di atti parlamentari.

I divieti

La legge, pur affermando il diritto dei partiti di accettare donazioni da privati, introduce alcuni divieti.

Sono vietate le donazioni:

- effettuate da organismi di diritto pubblico o imprese che abbiano una componente azionaria (a partire dal 25%) di origine pubblica, gruppi e comitati parlamentari, nonché gruppi o comitati di rappresentanze comunali;
- effettuate da fondazioni politiche, enti, associazioni di persone e fondazioni che, in base al rispettivo atto costitutivo, perseguano esclusivamente e direttamente fini sociali, caritatevoli o ecclesiastici;
- effettuate da associazioni di categoria che le abbiano a loro volta ricevute a condizione di trasmetterle ad un partito politico;
- che superino i 1.000 euro quando non sia noto il donatore;
- che perseguano lo scopo di ottenere vantaggi economici o politici;
- che provengano dall'estero.

Tutte le donazioni devono essere comunicate al Presidente del *Bundestag* che ha cura di renderle note tramite la pubblicazione della Rendicontazione (*Rechenschaftsbericht*).

Le donazioni provenienti dall'estero sono lecite soltanto se:

- provengono dal patrimonio di un cittadino tedesco o dell'Unione europea ovvero da un'impresa a prevalente proprietà (più del 50%) tedesca;
- sono destinate a partiti che rappresentano minoranze nazionali nella regione di origine e provengono da Stati confinanti con la Repubblica federale di Germania nei

quali vivono persone aventi quella stessa origine etnica (ad esempio, gli altoatesini);

- il donatore è straniero, ma la donazione non supera i 1.000 euro.

Le sanzioni

L'art. 31c determina le **sanzioni** applicabili in caso di donazioni ottenute illegalmente o non pubblicate. Qualora un partito abbia ottenuto donazioni vietate e non le abbia di conseguenza trasferite al Presidente del *Bundestag*, perde il diritto a una somma pari all'ammontare di tre volte gli importi ottenuti illegalmente. In caso di donazioni non pubblicate nella rendicontazione, il partito perde invece il diritto a godere di una somma pari all'ammontare doppio delle somme non pubblicate.

Il presidente del *Bundestag* trasferisce i fondi così ricevuti ad istituzioni che perseguono finalità caritatevoli, religiose o scientifiche.

Il regime fiscale del finanziamento privato

I privati che partecipano al finanziamento dei partiti godono di alcune **agevolazioni fiscali**.

Anzitutto, le somme versate ai partiti a titolo di donazione o di versamento di quote sociali possono essere **dedotte dal reddito imponibile** sino ad un massimo di 3.300 euro, elevabile a 6.600 euro in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi.

A tale agevolazione fiscale la legge ne aggiunge una seconda, introdotta in seguito alle decisioni della Corte costituzionale federale che aveva giudicato eccessivamente penalizzante nei confronti dei cittadini meno abbienti il sistema delle deduzioni dall'imponibile per il finanziamento dei partiti: chi effettua una donazione ad un partito può infatti optare, anziché per la deduzione dell'imponibile, per uno **sconto sull'imposta** dovuta, pari ad un massimo di 767 euro, elevabili a 1.534 euro in caso di cumulo dei redditi tra i coniugi. Possono beneficiare di tale agevolazione anche i cittadini che versano delle somme a movimenti ed

associazioni non costituiti in partiti politici, come definiti dall'art. 2 del *Parteiengesetz*, purché tali enti partecipino alle elezioni politiche con propri candidati.

Disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria

Punto di partenza del controllo pubblico sulle finanze dei partiti tedeschi è l'articolo 21, comma 1 della Legge fondamentale, in forza del quale i partiti “devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'uso delle loro risorse finanziarie come pure del loro patrimonio”. La legge sui partiti politici introduce, quindi, all'art. 23 un **obbligo di rendicontazione**.

La presidenza di ciascun partito è tenuta a rendere conto pubblicamente, attraverso la rendicontazione, della provenienza e dell'uso dei mezzi finanziari che sono affluiti al partito nel corso dell'anno, così come della consistenza del patrimonio del partito. Il rendiconto consta pertanto del conteggio delle entrate e delle uscite e del conto patrimoniale, articolati secondo le voci individuate dall'art. 24, nonché di una parte illustrativa. Nella rendicontazione deve essere altresì indicato il numero degli iscritti al partito soggetti al pagamento della quota d'iscrizione. La legge sui partiti politici dispone inoltre che siano applicate tutte le norme di diritto commerciale sulla rendicontazione nella misura in cui non sia indicato diversamente.

Prima della presentazione al Presidente del *Bundestag*, la rendicontazione deve essere deliberata dalla Presidenza del partito. Essa si forma sulla base delle rendicontazioni fornite dalle direzioni regionali e dalle sezioni territoriali, ognuna responsabile della propria rendicontazione. A tal fine la legge indica i responsabili per la firma di attestazione nei vari gradi di formazione del rapporto contabile.

Prima di essere presentata al Presidente del *Bundestag*, la rendicontazione deve essere verificata preventivamente da un revisore dei conti o da una società di revisione contabile. A quanto sopra descritto

derogano soltanto i partiti che non dispongono, per l'anno di riferimento, né di entrate né di un patrimonio superiore ai 5.000 euro. In tal caso il partito può inviare al Presidente del *Bundestag* una rendicontazione non verificata, che però dovrà essere esaminata in occasione del successivo congresso federale del partito.

Il revisore può chiedere al presidente del partito, o alle persone da questo delegate, qualsiasi chiarimento o prova che ritenga necessario. Egli può altresì controllare i documenti giustificativi del rendiconto, i registri e gli atti, nonché la consistenza della cassa e del patrimonio. Una nota di verifica dà atto del risultato e deve essere consegnata alla presidenza del partito.

Il rendiconto e la relativa nota di verifica sono quindi trasmessi, entro il 30 settembre dell'anno seguente all'esercizio finanziario cui si riferiscono, al Presidente del *Bundestag*, il quale può prorogare il termine fino a un massimo di tre mesi, scaduti i quali cessa per il partito il diritto a godere della parte dei contributi statali per l'anno di interesse. Il presidente del *Bundestag* ne verifica quindi la regolarità formale, riferendo annualmente all'Assemblea sullo stato delle finanze dei partiti e sui loro rendiconti e fornendo ogni due anni un rapporto circa l'evoluzione delle finanze dei partiti con riferimento alle rendicontazioni fornite dagli stessi.

Qualora il Presidente del *Bundestag* abbia dei dubbi circa la correttezza della rendicontazione, concede al partito l'opportunità di esprimersi al riguardo o può incaricare un revisore o una società a sua scelta al fine di verificarne la conformità al disposto della legge.

A conclusione del procedimento il Presidente rilascia una notifica in cui si rilevano le eventuali inesattezze e viene fornito l'ammontare della somma corrispondente ai dati inesatti. I dati acquisiti nel corso del procedimento che non siano stati indicati nella documentazione contabile del partito non possono essere resi pubblici. Contestualmente il partito perde il diritto a godere di una somma di un ammontare pari a due volte le somme riportate in modo inesatto. Nel caso in cui le inesattezze riguardino proprietà immobiliari o partecipazioni ad

imprese, il partito perde il diritto a godere di una somma pari al 10% dei valori patrimoniali non inseriti o indicati in maniera inesatta.

Rispetto alle donazioni o ai dati inesatti, un partito non è soggetto alle conseguenze giuridiche sopra illustrate nel caso in cui sia esso stesso a darne notizia per primo al Presidente del *Bundestag*, apportando contestualmente le necessarie correzioni.

I rendiconti dei partiti e le relative note di verifica sono pubblicati come atti del *Bundestag*.

Spetterà poi alla Corte dei conti federale (*Bundesrechnungshof*) il compito di verificare che il Presidente del *Bundestag*, nella sua qualità di amministratore dei fondi erogati dallo Stato, abbia provveduto al rimborso delle spese elettorali.

La legge dispone, infine, le sanzioni penali per coloro che occultino l'origine o l'uso delle risorse finanziarie o patrimoniali del partito o eludano la pubblica rendicontazione (pena detentiva fino a tre anni o ammenda in denaro). Le stesse sanzioni sono previste anche per chi, come revisore dei conti o collaboratore di questo, accerti l'esito della verifica in modo inesatto. Nel caso in cui il reo agisca dietro compenso o con l'intenzione di favorire o danneggiare un terzo soggetto, la pena corrisponde a una ammenda in denaro o a una pena detentiva fino a cinque anni.

Le fondazioni politiche

Origini delle “Parteinahe Stiftungen”

In Germania, un tratto caratteristico del sostegno pubblico alla formazione in ambito politico-sociale e alla cooperazione internazionale è costituito dalla destinazione di ingenti risorse del bilancio statale alle fondazioni culturali collegate ai partiti politici, definite come “**fondazioni**

vicine ai partiti” (*parteinahe Stiftungen*) o **“fondazioni politiche”** (*politische Stiftungen*).

L’istituzione di fondazioni culturali da parte dei maggiori partiti tedeschi risale agli anni ‘50 e si inserisce nell’ambito delle iniziative avviate in più sedi, anche con l’aiuto delle potenze vincitrici del conflitto mondiale, per sensibilizzare la società civile nei confronti dei valori democratici.

La SPD e la CDU diedero per prime vita a fondazioni culturali, quali enti provvisti di distinta personalità giuridica. In un primo tempo, l’attività delle fondazioni era prevalentemente concentrata nell’organizzazione di incontri seminariali e corsi di formazione, nel finanziamento di borse di studio e nell’effettuazione di ricerche sociopolitiche. Per la realizzazione di iniziative specifiche, già a partire dai primi anni ‘60, le fondazioni divennero beneficiarie di modesti contributi pubblici.

Il salto di qualità si ebbe nel 1962, quando il *Bundestag* decise di inserire nello stato di previsione del neoistituito Ministero per lo sviluppo un contributo di 130.000 marchi a favore delle fondazioni vicine ai partiti per la realizzazione di progetti di educazione politica nei paesi in via di sviluppo. Tale contributo doveva conoscere negli anni seguenti un notevole incremento, sino a raggiungere nel 1970 la somma di 45 milioni di marchi, inaugurando la già ricordata prassi di disporre il finanziamento pubblico a favore di questo tipo di fondazioni unicamente sulla base dell’inserimento di finalizzazioni di spesa “*ad hoc*” nei capitoli della legge di bilancio, prescindendo da qualsiasi forma di disciplina legislativa “sostanziale” della materia.

La medesima procedura venne adottata nel 1966, quando, all’indomani della prima sentenza con cui la Corte costituzionale federale ebbe a dichiarare illegittimo il finanziamento pubblico dell’attività generale dei partiti, il *Bundestag* inserì nella legge di bilancio per il 1967, nei capitoli del Ministero dell’interno, un finanziamento globale a favore delle fondazioni vicine ai partiti rappresentati nel *Bundestag*.

Beneficiarie dei finanziamenti sono, come si è detto, le fondazioni vicine ai partiti rappresentati nel *Bundestag*. Si tratta delle seguenti fondazioni:

- Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD);
- Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU);
- Hanns-Seidel-Stiftung (CSU);
- Heinrich-Böll-Stiftung (Bündnis 90/Die Grünen)
- Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP);
- Rosa-Luxemburg-Stiftung (PDS)

Fondazioni e partiti

Per quanto concerne i **rapporti con i partiti** di riferimento, le fondazioni hanno una **distinta personalità giuridica**, fanno assegnamento su risorse proprie e perseguono finalità specifiche ed estranee al diretto confronto politico.

Il ruolo assegnato alle fondazioni politiche dai loro statuti, condiviso e in seguito sostenuto finanziariamente dallo Stato federale e dai *Länder*, diviene tanto più comprensibile se inserito nei compiti individuali e collettivi che fanno capo all'idea cardine della formazione (*Bildung*), un tratto caratteristico della cultura tedesca fin dal Settecento.

Partendo da tale presupposto, appare evidente come finora le fondazioni politiche abbiano potuto operare, in **assenza di una specifica disciplina normativa**, sulla base di una **prassi consolidatasi nel corso degli anni**.

a. La sentenza Corte costituzionale federale del 14 luglio 1986

Il più importante fondamento giuridico in materia è individuabile nella **giurisprudenza della Corte costituzionale federale**, che con la sentenza del 14 luglio 1986²⁶ ha riconosciuto la rispondenza al principio costituzionale dell'adeguatezza del finanziamento

statale, e più precisamente la rispondenza dei finanziamenti globali fissati dalle leggi di bilancio annuali.

La sentenza ha stabilito l'esistenza e definito le finalità formative delle fondazioni politiche, specificando che esse devono essere, da un punto di vista non solo normativo, ma anche oggettivo, **istituzioni indipendenti** in grado di compiere con senso di responsabilità le azioni formative rispondenti agli scopi dichiarati nei loro Statuti, dimostrando al tempo stesso una certa autonomia e distanza dai partiti ai cui principi il loro operato deve però ispirarsi. Tale distinzione rispetto ai partiti deve risultare evidente anche dai criteri che guidano la **scelta di coloro che occupano le posizioni ai vertici** delle fondazioni. Esse eleggono infatti i loro organi di vigilanza e rappresentanza, nonché i dirigenti amministrativi, in piena autonomia: il presidente e il portavoce del direttivo, i dirigenti amministrativi e il tesoriere di una fondazione non possono però svolgere alcuna funzione comparabile all'interno del partito ai cui ideali e alla cui storia la fondazione si riferisce.

La sentenza enumera anche le **attività che una fondazione non può svolgere**, in quanto troppo attigue o identificabili con le attività proprie del partito di riferimento. Fra queste, in prima istanza, le attività di **sostegno ed aiuto durante il periodo elettorale**, riportate dalla sentenza in maniera dettagliata: acquistare e distribuire pubblicistica del partito o riferibile ai suoi membri; produrre o diffondere materiale elettorale; finanziare annunci; utilizzare personale della fondazione fra i volontari o il personale attivo durante la campagna elettorale; tenere corsi finalizzati alla formazione di personale da utilizzare durante il periodo elettorale.

La sentenza indica infine l'**inopportunità di trasferimenti di donazioni dalla fondazione al partito**, onde evitare che le

²⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 14 Juli 1986 (*Politische Stiftungen*) (BVerfGE 2 BvE 5/83).

agevolazioni fiscali previste per queste vengano usufruite dai partiti politici di riferimento²⁷.

b. La Gemeinsame Erklärung

Ugualmente rilevanti in tal senso appaiono i riferimenti alle fondazioni contenuti nelle **Raccomandazioni della Commissione di esperti indipendenti sul finanziamento dei partiti politici** (*Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteifinanzierung*)²⁸. La Commissione venne istituita dal Presidente federale von Weizsäcker, a seguito della sentenza del 9 aprile 1992 della Corte costituzionale federale che dichiarava incostituzionali alcuni profili della legge sui partiti politici.

Nel 1998 molte delle indicazioni contenute nel rapporto della Commissione sono state raccolte e sistematizzate in una **Dichiarazione comune delle Fondazioni politiche sul finanziamento statale** ([*Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen*](#)), che ne costituisce una sorta di codice di autoregolamentazione.

La dichiarazione comune, sottoscritta da cinque delle fondazioni politiche (ad eccezione della *Rosa-Luxemburg-Stiftung*), fornisce, a partire dalla Legge fondamentale, un quadro normativo generale di riferimento.

Partendo dal presupposto che le fondazioni sono **associazioni di diritto privato**, che forniscono in modo del tutto indipendente servizi di pubblico interesse che non possono essere prestati dallo Stato, il loro operato trova il proprio fondamento costituzionale negli artt. 5 [Libertà di

²⁷ Il divieto è stato poi ripreso dall'art. 25, comma 2, della Legge sui partiti politici (v. *infra*).

²⁸ Tali raccomandazioni sono pubblicate in un documento del *Bundestag* della 12^a Legislatura, [Drucksache 12/4425](#), del 19 febbraio 1993.

espressione]²⁹, 9, comma 1 [Libertà di associazione]³⁰ e 12, comma 1 [Libertà della professione]³¹ della Legge Fondamentale.

L'attività delle fondazioni risulta quindi **estranea a quanto stabilito dall'art. 21** [Partiti politici]³² della Legge fondamentale, relativamente al ruolo e all'importanza dei partiti nella determinazione della volontà politica collettiva attraverso il voto.

Natura dei contributi pubblici

La prima formale ricognizione del sostegno pubblico alle fondazioni politiche risale al 1986, quando al Governo federale fu richiesto dal gruppo parlamentare dei Verdi (*Grünen*) di documentare e

²⁹ Articolo 5 [Libertà di espressione]:

(1) Ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi senza impedimento da fonti accessibili a tutti. Sono garantite le libertà di stampa e d'informazione mediante la radio e il cinema. Non si può stabilire alcuna censura.

(2) Questi diritti trovano i loro limiti nelle disposizioni delle leggi generali, nelle norme legislative concernenti la protezione della gioventù e nel diritto al rispetto dell'onore della persona.

(3) L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. La libertà d'insegnamento non dispensa dalla fedeltà alla Costituzione.

³⁰ Articolo 9 [Libertà di associazione]:

(1) Tutti i tedeschi hanno diritto di costituire associazioni e società.

(2) Sono proibite le associazioni i cui scopi o la cui attività contrastino con le leggi penali o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale, o contro il principio della comprensione fra i popoli.

(3) Il diritto di formare associazioni per la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni economiche e del lavoro è garantito a ognuno e in ogni professione. Gli accordi che tentano di limitare o escludere tale diritto sono nulli e sono illegali le misure adottate a tale scopo. (...)

³¹ Articolo 12 [Libertà della professione]:

(1) Tutti i tedeschi hanno diritto di scegliere liberamente la professione, il luogo e le sedi di lavoro e la formazione. L'esercizio della professione può essere regolato per legge ed in base ad una legge.

³² Articolo 21 [Partiti politici]:

(1) I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.

(2) I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.

(3) I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.

quantificare le singole voci del finanziamento statale alle fondazioni politiche.

a. Finanziamenti globali e a progetto

Le fondazioni risultano destinatarie di **finanziamenti globali** (*Globalzuschüsse*) erogati dal Ministero degli interni (*Bundesministerium des Innern*) e di **finanziamenti a progetto** (*Projektförderung*) erogati per la maggior parte dal Ministero federale per lo sviluppo e la cooperazione economica (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*).

Gli stanziamenti sono **determinati annualmente dalla Commissione bilancio** (*Haushaltsausschuss*) del *Bundestag*, e quindi **approvati dalla Legge di bilancio** (*Haushaltsgesetz*) all'interno degli stati di previsione (*Einzelpläne*) 6 (per il Ministero dell'interno) e 23 (per il Ministero per lo sviluppo e la cooperazione economica).

La suddivisione di entrambe le fattispecie di trasferimenti viene determinata **sulla base della rappresentanza dei partiti**, così come essa si esprime all'interno del *Bundestag*.

I finanziamenti vengono assegnati in base a criteri consolidatisi nel corso degli anni all'interno della prassi parlamentare. Il punto di partenza è costituito dalla ripetuta presenza di un gruppo parlamentare e dalla sua consistenza numerica all'interno del *Bundestag*.

Nella prima determinazione dei trasferimenti, la Commissione bilancio del *Bundestag* parte da un importo base (*Sockelbetrag*), corrisposto in maniera continuativa per un certo periodo di legislature, che, solo in seguito, viene adeguato alla forza numerica reale della rappresentanza. Nel caso in cui un partito non sia più rappresentato in Parlamento, la fondazione di riferimento continua a ricevere il sostegno pubblico per almeno una legislatura.

I finanziamenti globali, che fanno capo al Ministero dell'interno, rappresentano la premessa indispensabile per la

pianificazione dell'attività ordinaria delle fondazioni politiche, infatti sono prevalentemente utilizzati per finanziare:

- congressi, seminari e incontri di formazione politica;
- pubblicazioni e mostre;
- progetti di ricerca e documentazione nonché tenuta degli archivi sulla storia dei movimenti e dei partiti di riferimento;
- uscite amministrative relative al personale, alle strutture e agli investimenti.

Attingendo dalla quota parte loro spettante, le fondazioni possono finanziare anche altre organizzazioni operanti nel settore della pubblica utilità, purché queste perseguano finalità compatibili con quelle fissate negli statuti delle stesse fondazioni.

Nel **2012** i finanziamenti globali sono stati pari a **97.958.000 euro** e la stessa somma è stata prevista anche per il 2013. Alla *Friedrich-Ebert-Stiftung* è destinato il 31,9% dello stanziamento, alla *Konrad Adenauer Stiftung* il 28%, alla *Friedrich-Naumann-Stiftung* e alla *Heinrich-Böll-Stiftung* il 10,4%, mentre alla *Hanns-Seidel-Stiftung* e alla *Rosa-Luxemburg-Stiftung* spettano, rispettivamente, il 9,75% e il 9,4% delle sovvenzioni previste nella legge di bilancio per il 2013.

I **finanziamenti a progetto** rappresentano circa i due terzi dei finanziamenti ricevuti dalle fondazioni³³. La richiesta, l'uso e il pagamento del servizio prestato si basano su quanto disposto dal **Regolamento federale sul bilancio** (*Bundeshaushaltsordnung - BHO*), che agli artt. 23 e 44 stabilisce le norme generali. Per le norme di dettaglio si rimanda invece alle Disposizioni accessorie riguardanti la promozione a progetto (*Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung – ANBest-P*).

L'art. 23 (Elargizioni – *Zuwendungen*) stabilisce infatti che “uscite e stanziamenti d'impegno per prestazioni finalizzate (elargizioni)

³³ A titolo esemplificativo essi nel 2005 hanno costituito il 61,8% del sostegno pubblico ricevuto dalla *Konrad-Adenauer-Stiftung*.

da effettuare a organismi posti al di fuori dell'Amministrazione federale, possono essere preventivati solo nel caso in cui la Federazione abbia un interesse rilevante all'esecuzione della prestazione tramite tali organismi, e solo nel caso in cui senza le elargizioni tale interesse non possa, in tutto o necessariamente, essere soddisfatto". L'art. 44 (Elargizioni, amministrazione di mezzi o elementi patrimoniali – *Zuwendungen, Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen*), partendo dalle premesse illustrate all'art. 23, indica nella Corte dei conti federale l'organo competente al controllo della rispondenza e correttezza dell'uso delle elargizioni. Lo stesso articolo stabilisce che organismi giuridici di diritto privato possono assumersi compiti amministrativi discendenti da elargizioni, solo nel caso in cui forniscano le garanzie necessarie affinché i servizi siano prestati in maniera rispondente al diritto interno e nel pubblico interesse. Il conferimento e la sospensione competono al Ministero competente, che per il conferimento dovrà agire di concerto con il Ministero delle finanze.

Attraverso lo stato di previsione 23 della legge annuale di bilancio, il **Ministero federale per lo sviluppo e la cooperazione economica** finanzia e coordina la cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi *partner*, nonché il sostegno alla cooperazione allo sviluppo delle organizzazioni non governative, dell'associazionismo confessionale e delle numerose tipologie di fondazioni, tra cui quelle politiche, presenti in Germania.

Nel 2012 in questo settore, per il lavoro all'estero delle fondazioni, sono stati destinati **247.400.000 euro** e altrettanti sono stati stanziati con riferimento al 2013. I finanziamenti assegnati, finalizzati al sostegno dello sviluppo ecologico, sostenibile e socialmente accettabile dei paesi in via di sviluppo e trasformazione, vengono elargiti a paesi *partner* con orientamenti compatibili a quelli del governo tedesco nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, primi fra tutti la costruzione e il rafforzamento delle strutture democratiche, della comprensione regionale e internazionale e della cooperazione pacifica. In tale quadro generale, le

fondazioni politiche hanno il compito di contribuire al rafforzamento delle organizzazioni espressioni della società civile e del mondo del lavoro, di svolgere consulenza parlamentare, di accelerare la democratizzazione dei mezzi di informazione e di intervenire attivamente affinché vengano introdotte abitudini sanitarie, familiari e consuetudinarie in grado di migliorare le condizioni generali di vita³⁴.

Sistemi di controllo

La Dichiarazione comune delle Fondazioni politiche sul finanziamento statale dedica la sezione finale al controllo e alla trasparenza, indicando che **l'uso dei finanziamenti globali viene verificato dal Ministero dell'Interno** sulla base delle Disposizioni accessorie riguardanti i finanziamenti statali (*Allegemeine Nebenbestimmungen zur institutionellen Förderung – ANBest-I*); a ciò deve aggiungersi il già ricordato controllo della **Corte dei conti federale** e, a livello **regionale, dei corrispondenti organi** preposti al controllo. Relativamente al **rispetto delle disposizioni fiscali**, la verifica avviene da parte delle **autorità finanziarie** a questo preposte.

Le Fondazioni, accogliendo i suggerimenti della Commissione di esperti, pubblicano annualmente un **Rapporto annuale delle entrate e delle uscite**, ovvero un **bilancio d'esercizio** che deve essere sottoposto al controllo di un **revisore dei conti**.

Sebbene le fondazioni non siano sottoposte ad un obbligo di pubblicità, tali documenti sono pubblicati sui siti delle fondazioni e nella Dichiarazione comune viene ripetutamente sottolineata l'importanza della trasparenza nell'ambito dell'uso dei finanziamenti pubblici.

³⁴ Informazioni tratte da [Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009](#).

REGNO UNITO

Disciplina del finanziamento pubblico

Nel sistema politico britannico il finanziamento pubblico ai partiti politici riveste tradizionalmente un ruolo marginale, con riguardo sia alle forme dei conferimenti, sia al loro volume, di entità modesta se paragonato a quello che può riscontrarsi in altri Paesi europei.

Tali caratteristiche del finanziamento pubblico derivano dalla natura giuridica dei partiti politici, privi di personalità giuridica e considerati al pari di organizzazioni volontarie, e da una disciplina la cui prevalente ragion d'essere è il sostegno assicurato ai partiti medesimi in funzione del ruolo svolto – almeno fino alle ultime elezioni - all'interno di un sistema essenzialmente bipartitico. Se si escludono, infatti, le **forme di incentivo finanziario destinate a tutti i partiti** (nella forma dei cosiddetti *policy development grants*³⁵) e di accesso a taluni servizi e facilitazioni, a partire dal 1975 i conferimenti in denaro sono **riservati ai partiti di opposizione**, nel presupposto che ciò valga a compensare i vantaggi - non solo economici - che il partito di maggioranza trae dall'avere la disponibilità dell'apparato di governo.

³⁵ I *Policy Development Grants* (PDG), istituiti dal *Political Parties, Election and Referendum Act 2000* (art. 12) e conferiti dalla *Electoral Commission*, sono finanziamenti erogati in corrispondenza di iniziative di politica generale adottate dai partiti ed enunciate nei relativi programmi. L'ammontare complessivo dei fondi stanziati a tale scopo è attualmente pari a 2.000.000 di sterline l'anno; in base ai vigenti criteri di distribuzione dei PDG (disciplinati dall'[Elections \(Policy Development Grants Scheme\) Order 2006](#)), metà dello stanziamento globale è ripartito in misura eguale tra i partiti politici (purché registrati e con almeno due seggi alla Camera dei Comuni); l'altra metà è suddivisa in misura proporzionale al corpo elettorale delle circoscrizioni in cui i partiti concorrono alle elezioni con propri candidati. In tema, può consultarsi la sezione "[Public funding for parties](#)" sul sito della Commissione.

Il finanziamento dei partiti di opposizione

Alla *House of Commons*, il finanziamento riservato ai **partiti di opposizione**, noto come *Short Money*³⁶, assume tre diverse forme. Esso è corrisposto a titolo di:

- (a) contributo generale per lo svolgimento dell'attività parlamentare;
- (b) dotazione riservata all'ufficio del Leader dell'opposizione;
- (c) contributo per le spese di viaggio sostenute dai membri dei gruppi parlamentari di opposizione.

Come previsto dalla risoluzione della Camera dei Comuni ([*Short Money Resolution*](#)³⁷) che disciplina i criteri di assegnazione dei fondi, i partiti di opposizione possano accedervi purché alle ultime elezioni abbiano ottenuto almeno due seggi alla Camera oppure un seggio e 150.000 voti.

Il finanziamento, determinato in relazione a ciascuna delle tre componenti sopra richiamate (il cui ammontare è aggiornato ogni anno sulla base dell'indice dei prezzi al consumo), è attualmente erogato - in ratei mensili - nella misura di:

- (a) 16.250 sterline per ogni seggio conseguito alle ultime elezioni, a cui si aggiunge il contributo di circa 32 sterline ogni duecento voti ottenuti dal partito;
- (b) una quota dello stanziamento complessivo per la copertura delle spese di viaggio (pari a circa 178.000 sterline), ripartita tra i gruppi di opposizione in base al medesimo criterio allocativo;
- (c) una dotazione di circa 757.000 sterline destinata (dal 1999) alla copertura delle spese dell'ufficio del Leader dell'Opposizione³⁸.

Inoltre, alcune figure esponenti dei gruppi di opposizione (tra cui lo stesso *Leader of the Opposition*, assieme all'*Opposition Chief Whip* e

³⁶ Dal nome del Leader della *House of Commons*, Edward Short, al momento dell'introduzione di questa forma di finanziamento (20 marzo 1975).

³⁷ La versione attualmente in vigore è quella del 26 maggio 1999.

a due suoi vice) ricevono, in ragione del ruolo ricoperto, un'indennità specifica che si aggiunge a quella ordinaria³⁹.

³⁸ Dati relativi al corrente esercizio finanziario, iniziato nel mese di aprile 2013.

³⁹ A seguito delle riduzioni previste dal Governo in carica per le remunerazioni dei titolari di cariche pubbliche (*Ministerial and Other Salaries Act 1975 (Amendment) Order 2011*), tali indennità parlamentari aggiuntive sono ora determinate nella misura di 63.000 sterline per il *Leader of the Opposition*, e di 33.000 sterline per l'*Opposition Chief Whip* e gli *Assistant Chief Whips*.

Finanziamento pubblico ai partiti politici nella sessione parlamentare 2013-2014⁴⁰

Partiti	Seggi (elez. 2010)	Contributo in base ai seggi	Voti	Voti/200	Contributo ottenuto ogni 200 voti	Totale contributi elettorali (arrotondato)	Contributo per il Leader dell'opposizione	Rimborsi spese di viaggio (arrotondati)	Totale complessivo (arrotondato)
		x £ 16.250,37			x £ 32,46				
Labour Party	258	£ 4.192.596,64	8.606.518	43.032	£ 1.396.818,72	£ 5.589.415,00	£ 757.097,32	£ 162.807,00	£ 6.509.319,00
DUP ⁴¹	8	£ 130.003,00	168.216	841	£ 27.298,86	£ 157.302,00		£ 4.582,00	£ 161.884,00
SNP ⁴²	6	£ 97.502,25	491.386	2.456	£ 79.721,76	£ 177.244,00		£ 5.162,00	£ 182.386,00
Plaid Cymru	3	£ 48.751,12	165.394	826	£ 26.811,96	£ 75.563,00		£ 2.201,00	£ 771.764,00
SDLP ⁴³	3	£ 48.751,12	110.970	554	£ 17.982,84	£ 66.734,00		£ 1.944,00	£ 68.678,00
Green	1	£ 16.250,37	284.823	1.424	£ 46.223,04	£ 62.473,00		£ 1.820,00	£ 64.293,00
Totale	279	£ 4.533.854,50	9.827.307	49.133	£ 1.594.857,18	£ 6.128.712,00	£ 757.097,32	£ 178.516,00	£ 7.064.324,00

⁴⁰ Fonte: House of Commons, *Short Money*, Standard Note SN/PC/1663, 9 May 2013.

⁴¹ *Democratic Union Party*.

⁴² *Scottish National Party*.

⁴³ *Social Democratic and Labour Party*.

In relazione all'utilizzazione dei fondi, la *Short Money Resolution* richiede ai gruppi parlamentari che ne beneficiano di certificare, avvalendosi di revisori indipendenti, l'esclusiva destinazione di essi alla copertura delle spese sostenute per l'attività parlamentare. La mancata certificazione, nelle forme prescritte ed entro il mese di maggio successivo all'anno a cui si riferisce il finanziamento, comporta la sospensione di ulteriori erogazioni; nella prassi applicativa è stato più volte tema di dibattito la precisa individuazione dell'ambito dell'attività parlamentare a cui ricondurre l'assistenza finanziaria, che non può intendersi estesa a spese di altra natura, ancorché di carattere politico, affrontate dal partito beneficiario.

Il rimborso delle spese di viaggio è invece oggetto di richieste inoltrate dai singoli membri all'Ufficio parlamentare competente.

Una disciplina peculiare è quella applicata al gruppo parlamentare rappresentativo del partito indipendentista dell'Irlanda del Nord - *Sinn Fein* -, i cui membri non prestano giuramento⁴⁴ ed al cui gruppo alla Camera dei Comuni, secondo un'interpretazione rigorosa della summenzionata Risoluzione, non potrebbero dunque essere erogati finanziamenti, stante la destinazione di questi ultimi all'attività parlamentare di membri regolarmente proclamati ed insediati. Con una mozione approvata dalla Camera nel 2006, è stato tuttavia introdotto uno specifico schema di assistenza finanziaria per il partito di opposizione "rappresentato da membri i quali hanno scelto di non insediarsi nei loro seggi", erogato, con criteri analoghi a quelli vigenti per lo *Short Money*, unicamente al membro designato come "portavoce" di quel gruppo in relazione esclusiva alle spese da questo sostenute per l'attività svolta in nome e in rappresentanza del partito medesimo ("*party's representative business*")⁴⁵.

⁴⁴ Si tratta dello *oath of allegiance* previsto dal *Parliamentary Oath Act 1866*.

⁴⁵ Nell'anno finanziario 2013/14 il contributo erogato al *Sinn Fein* è pari a 109.135 sterline a titolo di contributo generale e a 3.123 sterline per rimborsi delle spese di viaggio.

Analogamente alla Camera dei Comuni, nel 1996 la **House of Lords** ha introdotto un contributo per i partiti di opposizione (c.d. *Cranborne Money*, dal nome dell'allora Leader della Camera Alta). Il relativo schema è più semplice rispetto a quello applicato nell'altro ramo del parlamento, in quanto una somma prefissata è destinata al maggior partito di opposizione (*Official Opposition*), mentre somme inferiori spettano ai partiti minori e, dal 1999, ai Lords indipendenti (*Cross Bench Peers*). Come previsto alla Camera bassa, indennità aggiuntive sono inoltre attribuite ai maggiori esponenti dell'opposizione (ossia il *Leader of the Opposition* e l'*Opposition Chief Whip*, le cui attuali indennità ammontano, rispettivamente, a 68.710 e a 63.537 sterline annue).

Il finanziamento indiretto ai partiti politici: l'offerta di servizi

Le leggi in materia elettorale succedutesi nel tempo (a partire dal [Representation of the People Act 1983](#)) ed alcuni altri testi normativi prevedono una serie di agevolazioni per i candidati alle elezioni politiche.

Esempio più rilevante (prevista dal [Communications Act 2003](#)) è indubbiamente la concessione, sotto la vigilanza dell'autorità di settore (*Ofcom*) e sulla base dei criteri da questa stabiliti, di spazi televisivi e radiofonici per la propaganda politica sia durante la legislatura (*party political broadcasts*) che durante la campagna elettorale (*party election broadcasts*)⁴⁶. Si tratta di un sussidio pubblico indiretto il cui valore economico può essere stimato nell'ordine di un importo variabile tra i 3 e i 10 milioni di sterline annue, la cui concessione (riservata ai partiti politici che abbiano adempiuto all'onere di registrazione⁴⁷) si accompagna al divieto di acquistare ulteriori spazi televisivi per fare pubblicità.

⁴⁶ Il regolamento sulle trasmissioni radiotelevisive promosse dai partiti politici è costituito dalle [Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts](#), nella versione aggiornata al 21 marzo 2013.

⁴⁷ In mancanza di tale requisito, l'emittente che effettua il servizio pubblico radiotelevisivo non può diffondere il *party political broadcast*, come disposto dal *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, art. 37.

Ulteriori agevolazioni riservate ai partiti politici sono riferite ad ambiti diversi. Tra questi si segnalano:

- la registrazione degli elettori, attività alquanto onerosa che la legge pone a carico delle autorità locali e non dei candidati o dei partiti rispettivi;
- i servizi postali, concessi gratuitamente per la propaganda elettorale;
- gli spazi in edifici pubblici per lo svolgimento di riunioni e incontri, messi a disposizione dei candidati nel corso delle campagne elettorali per le elezioni nazionali, europee e locali.

Disciplina del finanziamento privato

Il finanziamento di fonte privata ai partiti politici è oggetto di regole adottate, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, al fine di garantire la trasparenza dei conferimenti e di promuovere la parità di condizioni nella competizione politico-elettorale.

Nel 2000 il legislatore è intervenuto con il [Political Parties, Elections and Referendum Act 2000](#) (successivamente modificato dall'[Electoral Administration Act 2006](#)) per istituire l'**autorità indipendente di vigilanza** - *Electoral Commission* – ed introdurre oneri di registrazione dei partiti politici. Sono stati, inoltre, posti obblighi contabili sui partiti, prevedendo la obbligatoria designazione al loro interno di un responsabile amministrativo, ed istituiti controlli sulle donazioni ai partiti e ai loro singoli membri (*sponsorship*) nonché sulle spese da questi sostenute nelle campagne elettorali (*campaign expenditure*).

Una più organica disciplina del finanziamento dei partiti, introdotta nel quadro di programmi diretti a razionalizzare i cosiddetti

“costi della politica” e a sottoporli a stringenti criteri di trasparenza⁴⁸, si è avuta più di recente con il [*Political Parties and Elections Act 2009*](#).

La legge, che ha anche modificato la disciplina delle indennità parlamentari, ha in parte innovato la normativa sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali. Nell'intento di incrementare il rigore e, ad un tempo, l'efficacia sostanziale dell'attuale regime dei finanziamenti politici, essa ha rafforzato, innanzitutto, il ruolo della *Electoral Commission* per quanto attiene ai suoi poteri relativi all'accertamento e alla sanzione delle infrazioni alle norme vigenti.

Attenendosi a canoni di flessibilità e di proporzionalità, la Commissione esercita tali poteri in forme variabili, potendo essa irrogare pene pecuniarie, emanare atti di tipo ingiuntivo o inibitorio (*compliance notice*) senza immediatamente deferire i casi all'autorità giudiziaria, oppure, nei casi di finanziamenti non conformi alla legge, sottoporre a confisca le relative somme.

D'altra parte l'organismo, benché indipendente, non è posto dal legislatore in condizione di assoluto distacco dagli enti destinatari dei suoi provvedimenti, dal momento che il suo collegio è integrato con quattro membri nominati dai partiti politici, rappresentativi della categoria dei destinatari dei suoi provvedimenti. È significativo, inoltre, che la legge del 2009 abbia ridotto il periodo obbligatorio di astensione dall'attività politica previsto per i componenti del collegio e, rispettivamente, per il personale della Commissione (da dieci a cinque anni per i primi, da dieci anni a un anno per i secondi), così rivelando il proposito - evidentemente improntato ad una visione pragmatica della regolazione in questo ambito - di valorizzare la “*political expertise*” per un efficace espletamento dei compiti attribuiti alla Commissione medesima.

Quanto alle regole sostanziali, la legge del 2009 ha introdotto nuovi limiti di spesa applicabili agli esborsi di ciascun candidato per la

⁴⁸ È del 2007 la relazione conclusiva dell'indagine, affidata dal Governo a Sir Phillips, intitolata [*Strengthening Democracy: Fair and Sustainable Funding of Political Parties*](#).

propria campagna elettorale, e ha fissato nuove soglie per l'obbligatoria **dichiarazione dei contributi ricevuti** a titolo di donazione.

Finanziamenti privati possono essere erogati, a titolo di donazione, da parte di individui (previamente iscritti in un registro elettorale) nei confronti dei soggetti individuati dalla legge come *regulated donees*⁴⁹, ossia nei confronti di membri di partiti i quali abbiano adempiuto agli oneri di registrazione, di titolari di cariche elettive e di componenti di associazioni collegate ai partiti. Donazioni possono essere conferite anche ai partiti politici registrati, entro limiti massimi variabili a seconda che gli enti beneficiati siano articolazioni locali (costituite nell'ambito di un collegio elettorale) oppure l'organizzazione nazionale (la soglia è rispettivamente di 1.500 e di 7.500 sterline). Tali conferimenti sono soggetti ad un regime di pubblicità, essendone prevista l'iscrizione in un pubblico registro mantenuto ed aggiornato dalla *Electoral Commission*⁵⁰.

Le donazioni effettuate ai partiti da parte di società, imprese ed organizzazioni sindacali (cosiddetti *third parties* in quanto differenziati dai partiti e dai singoli candidati) sono soggette al medesimo regime di pubblicità e di notifica alla Commissione; tale obbligo si aggiunge, pertanto, a quelli previsti dal diritto societario relativamente all'indicazione nel bilancio delle imprese dei contributi erogati ai partiti⁵¹, e alla normativa che impone ai sindacati di indicare in bilancio tutte le spese sostenute per scopi politici. Inoltre, gli enti senza personalità giuridica (*unincorporated*) che effettuino versamenti in favore di *regulated donees* per un importo superiore a 25.000 sterline l'anno sono a loro volta tenuti a dichiarare alla Commissioni le donazioni da essi ricevute: la regola intende evidentemente prevenire le *covert donations*,

⁴⁹ Cfr. lo *Schedule n. 7 del Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*.

⁵⁰ Dati sulle donazioni private ai partiti politici sono resi disponibili dalla *Electoral Commission* presso il proprio [sito](#).

⁵¹ A tal fine il *Companies Act 1985* è stato modificato dal *Political parties, Elections and Referendum Act 2000*, prevedendosi che le donazioni effettuate nei confronti di partiti politici, e superiori nel loro ammontare alle 5.000 sterline, siano soggette alla preventiva autorizzazione degli azionisti.

ossia i conferimenti effettuati mediante interposizioni soggettive idonee a celare l'effettiva identità del donatore.

L'obbligo di notifica alla Commissione vige, infatti, anche nei riguardi dei soggetti donatori, i quali devono adempiervi qualora i versamenti effettuati, ciascuno di almeno 200 sterline, superino nel loro ammontare complessivo, nell'arco di un anno, la soglia di 1.000 oppure di 5.000 sterline, a seconda che a ricevere tali somme siano, rispettivamente, un membro di partito o un'associazione collegata a un partito politico. L'onere di rendere note all'autorità di controllo i conferimenti non eccedenti le 200 sterline grava sul soggetto che li riceve.

Un trattamento analogo a quello delle donazioni è riservato dalla legge a **prestiti e mutui** accessi in favore dei partiti politici, che devono essere notificati alla Commissione con riguardo al loro ammontare, alle condizioni praticate e all'identità del mutuatario⁵².

La disciplina delle donazioni, sotto questi profili, si interseca con quella concernente il *lobbying* e la deontologia parlamentare, che ha fonte, principalmente, nel [Parliamentary Standards Act 2009](#) e nel codice di condotta per i membri della Camera dei Comuni⁵³.

È infine utile segnalare, in proposito, che secondo la più recente rilevazione della *Electoral Commission* (riferita al primo trimestre del 2013), l'**ammontare complessivo delle donazioni** pervenute ai partiti politici durante l'anno 2011 è pari a **circa 9 milioni di sterline**⁵⁴.

⁵² Sull'applicazione della disciplina concernente le donazioni ai partiti politici è utile la scheda informativa "[Legislation on regulated donees](#)", consultabile presso il sito della *Electoral Commission*.

⁵³ Per una disamina di questi profili si fa rinvio a *Codici deontologici e disciplina dell'attività di lobbying nei parlamenti di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e USA*, Materiale di Legislazione Straniera n. 28, Maggio 2012, a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati.

⁵⁴ Sul sito della *Electoral Commission* sono riportate le donazioni ricevute dai singoli partiti durante ciascun trimestre degli ultimi anni. La [rilevazione più recente](#) fornisce i dati relativi all'ultimo trimestre dello scorso anno, includendo altresì i dati cumulativi per l'intero 2011.

Disciplina dei controlli sulla gestione finanziaria

I profili concernenti i controlli sulla gestione finanziaria dei partiti politici sono disciplinati dal già menzionato [*Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*](#), che pone obblighi di rendiconto e di regolarità contabile, i quali trovano applicazione sia nella fase elettorale che durante la vita del partito. Sull'ottemperanza a tali obblighi è preposta a vigilare la *Electoral Commission*.

Un regime specifico, il cui nucleo originario è assai risalente nel tempo ma sottoposto a costanti aggiornamenti nel corso degli anni⁵⁵, vige relativamente ai **limiti di spesa** applicabili alle campagne elettorali e riferibili ai **partiti nazionali** e ai singoli **candidati** al Parlamento.

La legge individua, a questo riguardo, le spese riconducibili all'attività elettorale⁵⁶ e delimita il periodo rilevante durante il quale esse ricadono nelle sue previsioni. Per quel che concerne i relativi **limiti**, essi sono differenziati dalla legge con riferimento non soltanto al singolo candidato e al partito politico, ma anche in base alla durata complessiva della campagna elettorale (cosiddetto “*regulated period*”).

Le soglie massime di spesa sono variabili, inoltre, a seconda che la campagna riguardi l'elezione del Parlamento di Westminster, del Parlamento europeo o di una delle assemblee legislative regionali istituite a seguito del processo di *devolution* (in Scozia, Galles e Irlanda del Nord).

In applicazione di queste regole composite, il limite imposto ai **partiti nazionali** per le elezioni del Parlamento centrale è di 19,5 milioni di sterline nei 365 giorni precedenti alla consultazione⁵⁷, mentre per l'elezione del Parlamento scozzese, ad esempio, la soglia è di 1,5 milioni di

⁵⁵ La legislazione risale al 1883, segnatamente al *Corrupt and Illegal Practices Act*; in materia sono intervenute, tuttavia, le disposizioni della già richiamata legge del 2000.

⁵⁶ Ai fini dell'applicazione dei previsti limiti di spesa, sono considerati gli esborsi effettuati durante la campagna elettorale riferiti alle spese per comunicati, spedizioni postali, affissioni, messaggi radiotelevisivi, trasporti, ricerche e sondaggi statistici.

⁵⁷ Il limite di spesa previsto per i partiti politici è determinato, precisamente, nella misura di 30.000 sterline per ogni singola circoscrizione in cui il partito presenti un proprio candidato, e nella misura complessiva di 19,5 milioni di sterline per il partito che compete in tutte le circoscrizioni elettorali nazionali.

sterline nei quattro mesi precedenti all'elezione, ed è di 3,4 milioni di sterline quella fissata per la campagna svolta nei quattro mesi precedenti alle elezioni indette per il Parlamento Europeo⁵⁸.

Tali spese devono essere rendicontate alla *Electoral Commission* entro il termine di tre o di sei mesi a seconda che il volume di spesa sia inferiore oppure superi la soglia di 250.000 sterline.

Specifici limiti di spesa sono imposti ai **candidati**, in misura variabile a seconda che le spese siano sostenute nel più lungo arco di tempo precedente al formale inizio della campagna elettorale oppure nel più breve periodo successivo allo scioglimento del Parlamento. Nella prima fase (detta “*long*” *campaign*), intercorrente tra il mese di gennaio dell'anno in cui si tengono le elezioni e la data dello scioglimento, il limite è stabilito nella misura di 25.000 sterline, a cui si aggiunge un importo commisurato al numero degli elettori (7 o 5 *pences* per ciascun elettore a seconda che il voto sia stato espresso nel collegio di un'area urbana o rurale), computato separatamente rispetto ai limiti di spesa applicabili ai partiti, entrambi oggetto di distinte rendicontazioni⁵⁹. Nella seconda fase, intercorrente tra la data dello scioglimento e le elezioni (“*short*” *campaign*), il limite è di 7.150 sterline più l'importo risultante dalla consistenza numerica dell'elettorato.

I limiti suddetti non trovano applicazione quando il candidato si presenti in liste di partiti concorrenti all'elezione del Parlamento europeo, del Parlamento scozzese e dell'Assemblea Nazionale del Galles; in questi casi, infatti, e limitatamente ai seggi assegnati con criterio proporzionale, tali spese ricadono nella disciplina dettata per i partiti e non per i singoli candidati.

Le disposizioni vigenti pongono obblighi alquanto stringenti relativamente al controllo e alla trasparenza dei rendiconti presentati dai candidati, i quali sono tenuti a designare un **agente elettorale**

⁵⁸ Dati della *Electoral Commission* per il 2011.

⁵⁹ In occasione delle elezioni politiche del 2010, l'applicazione del suddetto ha fatto sì che per ciascuna circoscrizione elettorale il limite di spesa relativo ai singoli candidati fosse di circa 30.000 sterline.

responsabile per tutti gli aspetti finanziari, su cui grava l'obbligo, tra l'altro, di depositare il rendiconto alla *Electoral Commission* entro 35 giorni dalla proclamazione del risultato.

Prospettive di riforma

In tema di **finanziamenti privati** ai partiti politici o a beneficio di candidati elettorali devono segnalarsi, per gli sviluppi che potrebbero derivarne, alcune linee di riforma recentemente prospettate dal *Committee on Standards in Public Life*. Nella relazione presentata al Parlamento nel novembre 2011, dedicata alla *Political party finance*⁶⁰, la Commissione ha compiuto un'analisi della disciplina vigente e dei suoi profili applicativi, per giungere a formulare alcune raccomandazioni (nel numero di tredici) nel complesso orientate a **rafforzare i principi di integrità e di trasparenza** a cui deve conformarsi la vita politica, e ad introdurre, a questo scopo, **limiti più stringenti ai finanziamenti effettuati dai soggetti privati**. In particolare, nella prospettiva di evitare i condizionamenti sulla vita politica riconducibili agli apporti finanziari di soggetti economici in grado di mobilitare grandi risorse (proposito reso evidente nel sottotitolo della relazione: *Ending the big donor culture*), la Commissione ha suggerito l'introduzione di **una soglia massima di 10.000 sterline l'anno per le donazioni effettuate da enti o individui nei confronti di partiti con più di due membri eletti in Parlamento** o nelle *devolved legislature*; essa ha altresì raccomandato una riduzione (nella misura del 15%) degli attuali limiti di spesa riferiti alle campagne elettorali.

Accanto alle forme di sostegno pubblico all'attività politica previste dalla legislazione vigente, la Commissione ha prospettato **l'introduzione di ulteriori finanziamenti pubblici** ai partiti, da rapportare al numero dei loro membri eletti (nella misura, rispettivamente, di 3 e di 1,5 sterline per ogni eletto a Westminster e nelle

⁶⁰ Committee on Standards in Public Life, [*Political party finance. Ending the big donor culture*](#), November 2011.

assemblee legislative regionali o al Parlamento europeo), nonché di forme di **deducibilità fiscale** delle donazioni individuali fino a 1.000 sterline e dei costi di iscrizione a partiti politici.

L'incremento del sostegno pubblico alla vita politica, nell'opinione della Commissione, determinerebbe per la spesa pubblica un aggravio di circa 23 milioni di sterline l'anno. Un simile impegno finanziario troverebbe tuttavia giustificazione nella necessità di sostenere la vita democratica nazionale e non sarebbe, sotto questo profilo, più oneroso di altre spese (considerando, ad esempio, che lo svolgimento delle elezioni politiche richiede lo stanziamento di circa 90 milioni di sterline). Il costo unitario per cittadino di un finanziamento pubblico così ridefinito ammonterebbe, nelle stime della Commissione, a 50 *pence* l'anno.

SPAGNA

La disciplina del finanziamento pubblico⁶¹

I partiti politici spagnoli sono destinatari di finanziamenti a carico sia dello Stato sia delle Comunità autonome.

Dopo la Legge organica 3/1987, la normativa generale vigente in materia di finanziamento pubblico dei partiti è costituita dalla Legge organica del 4 luglio 2007, n. 8 ([*Ley orgánica sobre financiación de los partidos políticos*](#)), modificata dalla [*Legge organica 5/2012*](#) in alcuni punti.

La legge individua, all'articolo 2, **cinque forme di finanziamento pubblico** a partiti politici, federazioni, coalizioni o gruppi di elettori:

- le sovvenzioni pubbliche conferite a titolo di rimborso delle spese elettorali, nei termini previsti dalla Legge organica del 19 giugno 1985, n. 5 (*Ley organica del Régimen Electoral general*) a livello statale, e dalle leggi regionali sui procedimenti elettorali delle singole Comunità autonome;
- le sovvenzioni statali annuali per le spese generali di funzionamento;
- le sovvenzioni annuali stabilite dalle Comunità autonome e, se del caso, dagli enti locali, per le spese generali di funzionamento nel proprio ambito territoriale;

⁶¹ In materia di finanziamento pubblico ai partiti politici esiste un'ampia pubblicistica. Tra i più recenti contributi disponibili in rete, si segnalano: Joan Lluís Pérez Francesch, [*La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio*](#) (2009) ed Enrique García Viñuela, [*Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007*](#) (2010). Per approfondimenti è possibile consultare la [*Bibliografía sul finanziamento della politica*](#) (2010), curata dal Parlamento della Catalogna. Sulla riforma intervenuta nel 2012, si veda l'articolo [*Novedades introducidas por la Ley 5/2012 sobre financiación de Partidos*](#) (febbraio 2013). Ulteriore documentazione è disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, all'[apposita pagina](#) dedicata al finanziamento dei partiti politici.

- le sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda in occasione dello svolgimento di *referendum*;
- gli apporti che i partiti politici, se del caso, possono ricevere dai gruppi parlamentari delle Camere, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e dai gruppi di rappresentanza negli organi degli enti locali.

I rimborsi delle spese elettorali

Il finanziamento pubblico attribuito ai partiti politici, a titolo di **rimborso parziale** delle spese sostenute in occasione delle **campagne elettorali**, è rimasto inalterato con l'approvazione della legge del 2007.

Preliminarmente occorre rilevare che le spese sostenute per la campagna elettorale non possono superare il limite fissato dal legislatore⁶². Tale **limite di spesa** viene calcolato moltiplicando una cifra data per il numero di abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorre.

Per le spese di propaganda vengono fissati due ulteriori limiti⁶³:

- non si può spendere più del 20% della somma limite per pubblicità c.d. esterna (es. manifesti);
- non si può spendere più del 20% della somma limite per propaganda su mezzi di comunicazione privati.

Nel rispetto dei limiti di spesa prefissati, lo Stato concede il contributo per le spese elettorali, che viene calcolato in base ai risultati ottenuti. Infatti, requisito per l'accesso al rimborso è che **almeno uno dei candidati del partito sia stato eletto**.

L'entità del contributo - che dipende dal tipo di elezione - è stata prefissata dall'[art. 175](#) della Legge organica 5/1985; ciò nonostante, entro i cinque giorni successivi alla indizione delle elezioni, la cifra è aggiornata

⁶² Cfr. [art. 131](#) e [art. 175](#) L.O. 5/1985, *del régimen electoral general*. Le modifiche apportate dalla Legge organica 2/2011 a tali articoli hanno previsto l'inserimento dell'euro al posto della *peseta* precedentemente citata, aggiornando altresì le cifre contenute nell'art. 175.

⁶³ Cfr. [art. 55](#) e [art. 58](#), L.O. 5/1985. Anche l'art. 55 è stato modificato dalla Legge organica 2/2011.

da un'ordinanza (*orden*) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (*Ministerio de Economía y Hacienda*), sempre ai sensi dell'art. 175 della L.O. 5/1985.

Per le **elezioni politiche del 20 novembre 2011** le somme erogate sono state pari a⁶⁴:

- **21.633,33 euro** per ciascun seggio ottenuto al Congresso dei Deputati o al Senato;
- **0,83 euro** per ciascun voto ottenuto da ogni candidato al Congresso, nelle circoscrizioni nelle quali il partito abbia conseguito almeno un eletto al Congresso;
- **0,33 euro** per ciascun voto ottenuto dai candidati che siano risultati eletti al Senato.

Il limite di spesa sopra menzionato si ottiene moltiplicando per **0,33 euro** il numero di abitanti della circoscrizione nella quale la formazione politica concorre.

È stato previsto inoltre un ulteriore finanziamento di valore pari a **0,22 euro** per elettore, a titolo di contributo per le spese di invio al domicilio degli elettori di materiale propagandistico, purché il partito riesca ad ottenere il numero di seggi o di voti sufficienti a formare un gruppo parlamentare⁶⁵.

La legislazione spagnola prevede la possibilità che, ai partiti che hanno ottenuto eletti nella precedente tornata elettorale, siano corrisposti degli **acconti** sui contributi elettorali, fino ad un massimo del 30% della somma totale percepita nella tornata precedente⁶⁶. La parte restante è corrisposta dopo le elezioni, una prima quota sempre a titolo di anticipo, la quota restante dopo il riscontro di regolarità della Corte dei conti (*Tribunal de Cuentas*)⁶⁷.

⁶⁴ I dati sono contenuti nell'[*Orden EHA/2608/2011, de 29 de septiembre, por la que se fijan las cantidades actualizadas de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011.*](#)

⁶⁵ Le spese sostenute per l'invio postale di propaganda elettorale non vengono computate al fine del rispetto del limite generale di spesa.

⁶⁶ Cfr. [*art. 127 bis*](#), L.O. 5/1985.

⁶⁷ Cfr. [*art. 133*](#), L.O. 5/1985.

Sia per l'anno 2011 che per il 2012 risultavano iscritti a bilancio **44.495.950 euro** quale sovvenzione alle spese elettorali dei partiti politici (Legge organica 5/1985). A tale voce sono invece assegnati **10.841.000 euro** nel bilancio dello Stato per il 2013⁶⁸.

Gli stanziamenti annuali nel bilancio dello Stato

L'art. 3 della L.O. 8/2007 disciplina gli stanziamenti inseriti nei bilanci dello Stato e delle singole Comunità autonome e stabilisce, in primo luogo, che **ogni anno** nel Bilancio generale dello Stato (*Presupuestos Generales del Estado*) debba essere stanziata una somma destinata a finanziare le **spese di funzionamento** dei partiti politici rappresentati al Congresso dei Deputati; infatti, in base al sistema delineato dal legislatore spagnolo, i partiti rappresentati nel solo Senato non possono accedere al finanziamento pubblico statale.

La L.O. 8/2007 ha confermato una novità già introdotta a partire dal 2004 (a seguito dell'approvazione della Legge organica 1/2003, modificativa della Legge organica 3/1987), che prevede, in aggiunta alle spese generali di funzionamento, una “**assegnazione annuale per provvedere alle spese per la sicurezza** nelle quali incorrano i partiti politici per svolgere la loro attività politica e istituzionale”.

Tali contributi si dividono fra i partiti in proporzione al numero dei seggi e dei voti ottenuti nell'ultima elezione politica.

A tal fine **1/3 del finanziamento** stanziato viene ripartito **in proporzione al numero dei seggi ottenuti** al Congresso dei Deputati; **2/3** sono attribuiti ai partiti in ragione dei **voti ottenuti**⁶⁹.

⁶⁸ I dati sono tratti dalla rispettiva *Seccion: 16 Ministerio del Interior – Programa 924M: Elecciones y Partidos Políticos*, all'interno del Bilancio dello Stato (*Presupuestos generales del Estado*) per il [2011](#), per il [2012](#) e per il [2013](#).

⁶⁹ La legge del 2007 ha eliminato la precedente norma che escludeva dal conteggio i voti conseguiti nelle circoscrizioni in cui il partito non avesse raggiunto la soglia minima del 3% dei voti validi espressi.

ENTITÀ DELLE SOVVENZIONI STATALI PER IL FINANZIAMENTO AI PARTITI POLITICI ANNI 2002-2013 (IN EURO) ⁷⁰		TASSO DI VARIAZIONE
2002	€ 57.264.430 €	-
2003	€ 57.264.430 €	+ 0%
2004	€ 57.264.430 €	+ 0%
2005	€ 58.409.720 €	+ 2%
2006	€ 60.746.110 €	+ 4%
2007	€ 65.071.000 €	+ 7%
2008	€ 78.100.000 €	+ 20%
2009	€ 81.380.200 €	+4%
2010	€ 81.217.440 €	- 0,2%
2011	€ 82.354.480 €	+ 5%
2012	€ 65.880.170 €	- 20%
2013	€ 52.704.140 €	- 20%

Per l'anno 2013 il finanziamento è stato così ripartito tra le diverse formazioni politiche⁷¹:

FORMAZIONI POLITICHE	FINANZIAMENTO (IN EURO)
Partido Popular + PP-EU	24.568.114,69
Partido Socialista Obrero Español	14.017.916,13
Convergencia i Unió	2.339.642,96
Partit dels Socialistes de Catalunya	2.098.346,35
Partido Popular-Partido Aragones	915.152,28
Izquierda Unida (La Izquierda Plural)	2.364.806,35
Amaiur	857.387,83
Unión Progreso y Democracia	1.980.437,16
Partido Nacionalista Vasco	741.597,23
Esquerra Republicana de Catalunya	539.348,88
Iniciativa per Catalunya Verds (La Izquierda Plural)	574.395,80
Bloque Nacionalista Galego	378.799,09
Coalición Canaria (CC-PNC-NC)	318.051,30
Unión del Pueblo Navarro-PP	291.781,61

⁷⁰ Gli stanziamenti, tratti ogni anno dalla *Seccion: 16 Ministerio del Interior – Programa 924M: Elecciones y Partidos Políticos* (per quelli relativi al 2011, al 2012 e al 2013, vedi i link alla nota 68), sono riportati al netto dei rimborsi delle spese elettorali.

⁷¹ La concessione delle [sovvenzioni statali ai partiti politici per l'anno 2013](#) è stata autorizzata dal Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2013.

Bloc-Iniciativa-Verds-Equo-Compromis-Q	239.756,71
Foro de Ciudadanos	200.676,68
Chunta Aragonesista-IU (la Izquierda Plural)	163.569,33
Geroa Bai	114.359,62
Totale	52.704.140,00

ENTITÀ DELLE SOVVENZIONI STATALI PER LE SPESE DI SICUREZZA DEI PARTITI POLITICI ANNI 2004-2013 (IN EURO)⁷²		TASSO DI VARIAZIONE
2004	€ 3.000.000	-
2005	€ 3.060.000	+ 2%
2006	€ 3.121.200	+ 2%
2007	€ 3.340.000	+ 7%
2008	€ 4.010.000	+ 20%
2009	€ 4.178.420	+ 4%
2010	€ 4.170.060	- 0,2%
2011	€ 4.228.440	+ 1%
2012	€ 3.382.750	- 20%
2013	€ 2.706.200	- 20%

Il meccanismo di distribuzione del contributo destinato alla sicurezza è il medesimo stabilito per il finanziamento ordinario (1/3 in proporzione al numero dei seggi e 2/3 attribuiti in base ai voti ottenuti); per l'anno 2012 il contributo è stato così ripartito tra le diverse formazioni politiche⁷³:

FORMAZIONI POLITICHE	FINANZIAMENTO (IN EURO)
Partido Popular	1.576.527,81
Partido Socialista Obrero Español	899.525,09
Convergencia i Unió	150.134,13
Partit dels Socialistes de Catalunya	134.650,20
Partido Popular-PA	44.043,75

⁷² Per i dati relativi al 2011, al 2012 e al 2013, vedi i link alla nota 68.

⁷³ I dati relativi al 2012 sono riportati nell'[apposita pagina](#) del sito del Ministero dell'Interno in forma disaggregata per trimestre, i totali riportati sono frutto di un calcolo redazionale.

Partido Aragonés	14.681,26
Izquierda Unida (La Izquierda Plural)	151.744,15
Amaiur	55.018,29
Unión Progreso y Democracia	127.084,05
Partido Nacionalista Vasco	47.588,05
Esquerra Republicana de Catalunya	34.609,85
Iniciativa per Catalunya-Verds (La Izquierda Plural)	36.858,81
Bloque Nacionalista Galego	24.306,92
Coalición Canaria (CC-PNC-NC)	20.408,75
Union del Pueblo Navarro-Partido Popular	18.723,03
Bloc Iniciativa Verds Equo Coalicio Compromis (Compromis Q)	15.384,62
Foro de Ciudadanos	12.877,36
Izquierda Unida-CA (La Izquierda Plural)	3.148,86
Chunta Aragonesista	7.347,34
Geroa Bai	7.338,43
Totale	3.382.000,75

Gli stanziamenti annuali nei bilanci delle Comunità autonome

Una delle novità introdotte dalla L.O. 8/2007 riguarda le sovvenzioni annuali che possono essere stabilite dalle Comunità autonome e, se del caso, dagli enti locali, per le **spese generali di funzionamento** dei partiti politici nel proprio ambito territoriale. L'art. 3.3 della legge precisa che gli stanziamenti, a carico dei bilanci annuali delle Comunità autonome, sono destinati ai partiti che siano rappresentati nelle rispettive assemblee legislative regionali. La distribuzione dei finanziamenti deve avvenire **in funzione del numero dei seggi e dei voti ottenuti da ciascun partito nelle ultime elezioni regionali, secondo criteri proporzionali** che sono specificati in dettaglio da apposite leggi approvate dalle singole Comunità autonome.

Tutti gli stanziamenti a carico dei bilanci delle Comunità autonome, così come quelli inseriti nel bilancio generale dello Stato, sono

incompatibili con qualunque altro aiuto economico o finanziario presente nel medesimo bilancio e destinato al funzionamento dei partiti, al di fuori delle altre forme di finanziamento pubblico ammesse dalla legge.

I finanziamenti straordinari per i referendum e il finanziamento indiretto

Un'ulteriore voce aggiunta dalla legge organica del 2007 riguarda le **sovvenzioni straordinarie** per la realizzazione di **campagne di propaganda** in occasione dello svolgimento di **referendum**. La L.O. 8/2007 non contiene altre indicazioni, rinviando a future modifiche della legge organica che disciplina le diverse modalità di *referendum* esistenti in Spagna⁷⁴.

Una serie di attività di propaganda possono inoltre essere svolte dai partiti - nel corso della campagna elettorale - attraverso l'utilizzo di mezzi pubblici. Tra queste forme di **finanziamento indiretto** ai partiti si ricordano:

- la cessione di spazi per propaganda elettorale: i comuni devono individuare dei siti ove le formazioni politiche possano collocare manifesti (la ripartizione dei posti è effettuata tenendo conto del risultato conseguito dalla formazione nella precedente tornata elettorale);
- la cessione di locali e di suolo pubblico per manifestazioni politiche;
- tariffe postali agevolate per l'invio di propaganda elettorale;
- spazi gratuiti sui mezzi di comunicazione pubblici⁷⁵.

⁷⁴ Si tratta della [Legge organica del 18 gennaio 1980, n. 2](#), di regolamentazione delle diverse modalità di *referendum*, contenente disposizioni relative allo svolgimento delle campagne di propaganda (artt. 14-15).

⁷⁵ La ripartizione degli spazi è effettuata dalla *Junta Electoral Central*. Si ricorda che in Spagna le formazioni politiche non possono acquistare spazi pubblicitari televisivi (né sulle televisioni pubbliche, né su quelle private).

I versamenti da parte dei gruppi parlamentari

La L.O. 8/2007 si limita a prevedere la possibilità di versamenti ai partiti politici da parte dei gruppi parlamentari del **Congresso dei Deputati** e del **Senato** e di quelli delle **assemblee delle Comunità autonome**, come già previsto nella previgente normativa, aggiungendo la possibilità di ulteriori apporti da parte dei gruppi di rappresentanza presenti negli organi degli enti locali.

Con riferimento alla disciplina esistente a livello statale, i gruppi parlamentari del Congresso e del Senato ricevono un contributo annuo, a carico del bilancio interno della Camera di appartenenza. L'entità e le modalità di versamento dei contributi sono fissati autonomamente da ciascuna Camera, secondo le norme del proprio regolamento⁷⁶. Il criterio di ripartizione adottato prevede il conferimento di una somma eguale a tutti i gruppi e di una somma variabile in funzione del numero dei membri di ciascun gruppo.

In applicazione dell'art. 28 del Regolamento, il 7 novembre 2012 il **Congresso dei Deputati** ha stabilito⁷⁷ una sovvenzione fissa per ciascun gruppo parlamentare di **28.597,08 euro al mese** (complessivamente, per tutti i gruppi⁷⁸, **2.402.154,72 euro all'anno**) e una sovvenzione variabile in funzione del numero di deputati di ciascun gruppo di **1.645,49 euro al mese** per ogni deputato (complessivamente, per tutti i 350 deputati, **6.911.058 euro all'anno**).

Lo stanziamento annuo totale previsto per i gruppi parlamentari del Congresso dei Deputati ammonta, pertanto, a **9.313.212,72 euro**⁷⁹.

⁷⁶ Cfr. [Reglamento del Congreso de los Diputados](#), art. 28; [Reglamento del Senado](#), art. 34.

⁷⁷ Congreso de los Diputados, [Régimen económico y ayudas de los Señores Diputados](#) (p. 5), 07/11/2012.

⁷⁸ I gruppi parlamentari al Congresso dei deputati sono sette: *Popular en el Congreso*; *Socialista*; *Catalán (Convergència i Unió)*; *IU*, *ICV-EUiA*, *CHA*; *La Izquierda Plural*; *Unión Progreso y Democracia*; *Vasco (EAJ-PNV)*; *Mixto*.

⁷⁹ I due totali annui e la loro somma sono frutto di un calcolo redazionale.

In applicazione dell'art. 34 del Regolamento, il **Senato** ha stabilito⁸⁰ per il 2012 un finanziamento complessivo per i 6 gruppi parlamentari⁸¹ di **6.402.245,52 euro** (quota media per senatore: 24.068,59 euro). Inoltre, ai sensi dell'Accordo dell'Ufficio di Presidenza (*Acuerdo de Mesa*) del 19 settembre 2006 (in vigore dal 1° gennaio 2007), è prevista un'ulteriore tipologia di finanziamento per i gruppi parlamentari della Camera Alta, risultante da una sovvenzione fissa per gruppo sommata ad una variabile a seconda del numero dei senatori (da questa seconda tipologia è escluso il Gruppo misto). Per il 2012 è stato stabilito un finanziamento complessivo di **470.250 euro**, pari ad una quota media per senatore di 1.866,07 euro.

Lo stanziamento annuo totale previsto per i gruppi parlamentari del Senato ammonta, pertanto, a **6.872.495,52 euro**⁸².

La disciplina del finanziamento privato

Premesso che la maggior parte delle entrate dei partiti politici è il frutto del finanziamento pubblico, le altre fonti di finanziamento sono individuate dall'art. 2.2 della L.O. n. 8/2007. Si tratta di **cinque forme di finanziamento privato**:

- quote associative e sottoscrizioni da parte di iscritti, aderenti e simpatizzanti;
- utili derivanti da attività proprie dei partiti e rendite ricavate dalla gestione del proprio patrimonio, ricavi derivanti da attività promozionali e da servizi prestati in relazione con i propri fini costitutivi;
- donazioni in denaro o in natura, percepite nei termini e nelle condizioni previste dalla legge stessa;
- fondi derivanti da prestiti o da crediti concordati;

⁸⁰ Senado, [*Régimen económico*](#), cfr. *Subvenciones a Grupos Parlamentarios*.

⁸¹ *Popular en el Senado; Socialista; Catalán en el Senado de CIU; Entesa pel Progrés de Catalunya; Vasco en el Senado (EAJ-PNV); Mixto*.

⁸² Per i dati di entrambe le sovvenzioni relativi a ciascun gruppo, si rinvia al link indicato alla nota 80. I due totali annui, le quote medie per senatore e il totale complessivo sono frutto di un calcolo redazionale.

- eredità o lasciti ricevuti.

Gli artt. 4-8 della L.O. 8/2007 contengono poi ulteriori disposizioni di dettaglio relative ad alcune delle forme indicate di finanziamento privato.

Per quanto attiene alle quote associative la legge rinvia alle disposizioni presenti negli statuti dei singoli partiti (art. 4.1), limitandosi a prescrivere l'adozione di conti correnti bancari, intestati ai partiti, destinati a ricevere solo ed esclusivamente tale tipologia di versamenti (art. 8.1).

Con riferimento ad altri utili, rendite patrimoniali e ricavi di natura promozionale, la legge, oltre a porre il divieto generale di svolgimento di qualunque altra attività di carattere commerciale da parte dei partiti politici, richiede l'identificazione di chiunque versi contributi in patrimonio a un partito per importi uguali o superiori a 300 euro (art. 6).

Più dettagliate sono invece le disposizioni relative alle donazioni private, in denaro o in natura, che possono essere ricevute da persone fisiche o giuridiche (art. 4.2), modificate nel 2012.

I contributi provenienti da persone giuridiche devono essere deliberati dall'organo sociale competente ed è previsto il divieto per i partiti di ricevere, direttamente o indirettamente, donazioni provenienti sia da organismi, enti o imprese pubbliche, sia da imprese private che forniscono servizi o svolgono lavori per la pubblica amministrazione, organismi pubblici o imprese con capitale prevalentemente pubblico; tale divieto si estende alle aziende appartenenti al medesimo gruppo, alle imprese partecipate maggioritariamente da tali aziende e alle loro fondazioni. Inoltre i partiti politici non possono accettare contributi provenienti da fondazioni private, associazioni o enti che ricevono sovvenzioni da amministrazioni pubbliche o il cui bilancio è formato, totalmente o parzialmente, da apporti diretti o indiretti di tali amministrazioni.

I partiti politici possono concludere degli accordi con gli enti creditizi, relativamente alle condizioni del debito nei loro confronti, in conformità alla legge. Di tali accordi devono essere informati la Corte dei conti e il Banco di Spagna. Le rinunce ai debiti dei partiti politici da parte di enti creditizi sono soggette al limite di 100.000 euro all'anno, calcolando sia il capitale sia gli interessi concordati (art. 4.4).

È inoltre confermato il divieto per i partiti di ottenere finanziamenti da governi, enti o imprese pubbliche stranieri (art. 7.2).

Così come per le quote associative e le sottoscrizioni, anche le donazioni private devono essere effettuate su conti correnti destinati esclusivamente a tale fine; per tutte le donazioni in denaro o in natura deve essere rilasciato al donatore un documento contenente i suoi dati fiscali, la data del versamento e l'indicazione dell'importo in denaro o del bene donato.

La legge contiene infine altri due limiti generali (art. 5):

- divieto assoluto di donazioni anonime, finalizzate o revocabili⁸³;
- divieto di ricevere da una medesima persona fisica o giuridica donazioni superiori a 100.000 euro annuali⁸⁴, ad eccezione dei beni immobili.

Con la modifica del 2012 è stato inoltre introdotto l'obbligo per i partiti politici di notificare alla Corte dei conti, entro tre mesi, le donazioni ricevute che superino i 50.000 euro e quelle di beni immobili.

Le fondazioni partitiche

Anche in Spagna è accaduto che, seppur in misura minore rispetto alla Germania, i partiti politici percepissero finanziamenti in via indiretta, attraverso **fondazioni** a loro strettamente legate.

⁸³ Nella disciplina vigente fino al 2007 le donazioni anonime erano possibili purché non superassero, nell'anno di riferimento, il 5% del contributo statale ordinario.

⁸⁴ Nella disciplina vigente fino al 2007 il limite alle donazioni era fissato a poco più di 60.000 euro.

Prima dell'approvazione della Legge organica 8/2007 non vi era una specifica disciplina legislativa in materia, che è stata invece introdotta con la settima disposizione aggiuntiva della L.O. 8/2007, intitolata “Fondazioni e associazioni legate ai partiti politici” e concernente le donazioni che tali enti, vincolati in maniera organica a partiti rappresentati in Parlamento, ricevono da persone fisiche o giuridiche. Tale disposizione è stata modificata nel 2012.

Essa sottopone i contributi ricevuti da tali organi ai medesimi controlli riguardanti le altre forme di finanziamento previste per i partiti politici, in quanto applicabili⁸⁵; per quanto concerne le donazioni fissa i seguenti principi e limiti:

- non applicabilità del limite di 100.000 euro all'anno per le donazioni ricevute da una stessa persona fisica o giuridica⁸⁶;
- non applicabilità del divieto posto ai finanziamenti da parte di imprese private che abbiano rapporti con amministrazioni o enti pubblici oppure da imprese aventi un capitale sociale a maggioranza pubblica;
- le donazioni effettuate da persone giuridiche devono essere approvate dall'organo o rappresentante competente in ogni caso e formalizzate in un documento pubblico allorquando abbiano natura monetaria e un importo superiore ai 120.000 euro.

Le fondazioni e le associazioni regolamentate da tale disposizione aggiuntiva devono redigere e approvare i loro conti come previsto dalle norme vigenti ed effettuare una verifica dei loro conti annuali, con controllo della Corte dei conti. Esse sono tenute a riferire annualmente al Ministero delle Finanze e della Pubblica Amministrazione delle donazioni e dei contributi ricevuti; le donazioni provenienti da persone giuridiche sono soggette a notifica alla Corte dei conti, da effettuarsi entro tre mesi.

⁸⁵ Si veda il paragrafo “La disciplina sanzionatoria e dei controlli sulla gestione finanziaria”.

⁸⁶ Nella disciplina vigente fino al 2012 per le fondazioni era previsto un limite di 150.000 euro all'anno per le donazioni ricevute da una stessa persona fisica o giuridica.

Le fondazioni e associazioni che fanno capo a partiti politici rappresentati nel Parlamento nazionale possono ricevere finanziamenti pubblici per lo svolgimento delle loro attività di studio e sviluppo del pensiero politico, sociale e culturale e per attività di formazione, consolidamento e diffusione del sistema democratico. In tal senso, ad esempio, nel 2011 il Ministero della Cultura ha erogato 5.000.000 di euro, mentre il Ministero degli Affari Esteri ha concesso 2.000.000 di euro⁸⁷; nel 2012 il Ministero dell'Istruzione, Cultura e Sport ha erogato a fondazioni e associazioni dei partiti politici rappresentati in Parlamento 2.477.448,76 euro⁸⁸.

Si tenga comunque presente che per l'esercizio 2012 l'importo dei bandi pubblici per sovvenzioni alle associazioni e alle fondazioni legate ai partiti politici è stato ridotto del 20% rispetto al 2011 (dodicesima disposizione aggiuntiva della Legge organica 8/2007, inserita dalla riforma del 2012).

Il **Partito popolare spagnolo** (PP) fino al 2002 poteva contare su sei diverse fondazioni capaci di gestire bilanci annuali per oltre 12 milioni di euro⁸⁹. Nel 2002 cinque di esse sono state accorpate nella [*Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*](#) (FAES)⁹⁰.

Il **Partito socialista** (PSOE) disponeva invece di diverse fondazioni che promuovevano in particolare la conoscenza delle scienze sociali e del pensiero socialista⁹¹. Anche per queste fondazioni è stato attuato, a partire dal 2008, un progetto di riorganizzazione, che ha dato

⁸⁷ Cfr. [*Orden CUL/2848/2011, de 29 de septiembre*](#) del Ministero della Cultura e [*Resolución de 5 de noviembre de 2011*](#), della *Secretaría de Estado de Cooperación Internacional*.

⁸⁸ Cfr. [*Resolución de 29 de noviembre de 2012*](#), della *Secretaría de Estado de Cultura*.

⁸⁹ Le fondazioni legate al Partito popolare erano: *Cánovas del Castillo*, *Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, *Fundación Popular Iberoamericana*, *Fundación de Estudios Europeos*, *Humanismo y Democracia*, *Instituto de Formación Política*.

⁹⁰ La fusione ha escluso solo la [*Fundación Humanismo y Democracia*](#). Il Presidente della Fondazione FAES è José Maria Aznar.

⁹¹ Le fondazioni del PSOE erano: *Fundación Sistema*, *Fundación Jaime Vera*, *Fundación Pablo Iglesias* e *Fundación Ramón Rubial*.

vita alla [*Fundación Ideas para el Progreso*](#)⁹², all'interno della quale le preesistenti fondazioni operano in qualità di "istituti".

La disciplina sanzionatoria e dei controlli sulla gestione finanziaria

Una disposizione di carattere generale (art. 3.5 L.O. 8/2007), riguardante tutte le cinque voci di finanziamento pubblico dei partiti di cui all'art. 2 L.O. 8/2007, prevede la possibile sospensione cautelare dei finanziamenti quando sia stato avviato il procedimento per la **dichiarazione di illegalità** di un partito politico, in base a quanto previsto dall'articolo 11.2 della Legge organica del 27 giugno 2002, n. 6, sui partiti politici⁹³. Il provvedimento di sospensione è emesso dall'autorità giudiziaria, su proposta del Ministro dell'Interno.

I partiti politici devono inoltre tenere dei **registri contabili** dettagliati, che permettano in ogni momento di conoscere la loro situazione finanziaria e patrimoniale (art. 14 L.O. 8/2007). Inoltre, a seguito della modifica intervenuta nel 2012, i partiti politici, una volta

⁹² Il Presidente della Fondazione Ideas era José Luis Rodríguez Zapatero, cui è succeduto nell'aprile 2012 il segretario generale del PSOE Alfredo Pérez Rubalcaba. Di questa fondazione fanno parte: l'*Instituto Jaime Vera*, con compiti in materia di formazione permanente dei quadri progressisti; l'*Instituto Pablo Iglesias*, che opera nel campo della cooperazione internazionale in ambito istituzionale; l'*Instituto Ramón Rubial*, attivo nella promozione e nella difesa dei diritti degli Spagnoli all'estero e dei cittadini stranieri residenti in Spagna. Il *Consejo Progreso Global* è un organo di consulenza della fondazione per questioni di carattere internazionale, diretto dapprima da Felipe González e quindi, dall'aprile 2012, da Zapatero.

⁹³ La [*Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*](#) disciplina all'art. 11 il procedimento per la dichiarazione di illegalità di un partito politico, che è deliberata dal Tribunale supremo, su istanza del Governo o del Procuratore generale dello Stato. Un partito può essere messo fuori legge quando agisca in senso contrario ai principi democratici, soprattutto nel caso in cui si ponga come obiettivo la distruzione del sistema delle libertà costituzionali. In dettaglio, ciò accade allorché il partito (art. 9):

- a) promuova o anche solo giustifichi gli attentati contro la vita e l'integrità delle persone, oppure la discriminazione e la persecuzione di individui su base ideologica, religiosa, nazionale, razziale o sessuale;
- b) fomenti o legittimi la violenza come metodo per il conseguimento di obiettivi politici o miri a distruggere le condizioni per il libero esercizio dei diritti democratici;
- c) sostenga attivamente o appoggi politicamente le azioni di organizzazioni terroristiche dirette ad abbattere l'ordine costituzionale o a turbare la pace pubblica.

pubblicata dalla Corte dei conti la relazione di controllo per un determinato esercizio, sono tenuti a rendere pubblici, preferibilmente attraverso il loro sito web, il bilancio e il conto economico e, in particolare, l'importo dei crediti che sono stati concessi, il tipo di ente concedente e le cancellazioni del debito corrispondenti a tale esercizio, in modo che tale informazione sia libera e accessibile ai cittadini (art. 14.8).

I partiti che ricevono qualunque tipo di sovvenzione pubblica devono presentare alla Corte dei conti, entro il 30 giugno successivo all'anno finanziario di riferimento, rendiconti annuali riferiti a ciascun esercizio economico, contenenti la descrizione dettagliata e documentata di tutte le entrate e le spese, comprensiva di una memoria esplicativa, riguardante sia le sovvenzioni pubbliche sia le donazioni private ricevute da persone fisiche o giuridiche; la documentazione deve essere inoltre accompagnata da una relazione effettuata in sede di controllo interno. La Corte dei conti, a sua volta, in sede di controllo esterno, presenta entro sei mesi una propria relazione sulla regolarità o meno della documentazione ricevuta, indicando espressamente le infrazioni o le pratiche irregolari osservate (art. 16 L.O. 8/2007)⁹⁴, tale relazione è sottoposta all'approvazione dal Parlamento e successivamente pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato.

Quanto ai rimborsi elettorali, dopo lo svolgimento delle elezioni i partiti sono tenuti a presentare alla Corte dei conti un dettagliato rapporto sulla gestione contabile dei fondi utilizzati per la campagna elettorale. La Corte si pronuncia sulla regolarità della gestione e tale pronuncia è condizione per l'erogazione dei contributi pubblici alle spese elettorali⁹⁵.

⁹⁴ La relazione della Corte dei conti riguarda sia la legittimità delle risorse pubbliche e private sia la regolarità contabile delle attività economico-finanziarie realizzate (art. 16.2 L.O. 8/2007).

⁹⁵ Disposizioni dettagliate sul procedimento di controllo delle spese elettorali sono contenute nella L.O. 5/1985 sul regime elettorale generale, [artt. 132-134](#).

L'ultima parte della L.O. 8/2007 (artt. 17-19) contiene infine le disposizioni sulle possibili infrazioni alla legge e sui corrispondenti procedimenti sanzionatori.

La Corte dei conti può irrogare **sanzioni** al partito politico che abbia commesso le infrazioni “molto gravi” previste dalla legge (art. 17):

- accettare donazioni in violazione alle limitazioni e ai requisiti stabiliti dalla legge, comminando una multa fino a un importo pari al doppio del contributo ricevuto illegalmente;
- non presentare, senza valida giustificazione, i conti corrispondenti all'ultimo esercizio annuale ovvero presentarli incompleti, nel qual caso la Corte può proporre che al partito stesso non siano assegnati i contributi annuali a cui esso avrebbe diritto, fino a quando non abbia ottemperato agli obblighi di presentazione previsti;
- superare i limiti fissati alle spese elettorali, nel qual caso la Corte dei conti può comminare una multa equivalente al superamento della spesa.

I partiti politici sono obbligati a consegnare documenti, dati e giustificazioni richiesti dalla Corte dei conti per l'esercizio delle sue funzioni (art. 19).

STATI UNITI

Il finanziamento pubblico delle campagne presidenziali

Il sistema vigente di finanziamento dei partiti politici e, più in generale, dell'attività politica negli Stati Uniti si differenzia in modo marcato da quello tradizionalmente applicato nelle democrazie europee, poiché non contempla forme di assistenza finanziaria espressamente destinate ai partiti a carico del bilancio statale o federale. A differenza dei Paesi europei, in cui i contributi pubblici concorrono in modo determinante a coprire i cosiddetti “costi della politica” a fronte di apporti privati considerati residuali, negli Stati Uniti è invece obiettivo preminente della regolazione pubblica quello di porre condizioni ed argini ai cospicui flussi finanziari privati destinati ai partiti e alle organizzazioni politiche, al fine di prevenire i condizionamenti che possono derivarne.

Il **finanziamento pubblico** (disciplinato dal *Federal Campaign Act 1971* e dalle successive modifiche⁹⁶, e sottoposto alla vigilanza della *Federal Election Commission* - FEC⁹⁷), **è previsto solo per la campagna presidenziale**, in relazione alle distinte fasi elettorali che la scandiscono (elezioni primarie e generali) e al fine di garantire l'eguaglianza nella partecipazione alla vita pubblica. In questo caso i partiti politici ricevono contributi pubblici, che sono però disponibili essenzialmente per lo svolgimento delle *conventions* la cui finalità è di designare i candidati alle elezioni presidenziali; nel 2012, ciascuno dei due

⁹⁶ Può vedersi, al riguardo, la raccolta dei testi normativi rilevanti redatta dalla *Federal Electoral Commission*, [Federal Campaign Laws](#) (2008).

⁹⁷ Istituita nel 1975, la FEC è una agenzia di regolazione indipendente composta da sei membri di nomina presidenziale soggetti a conferma del Senato. Ogni membro dura in carica sei anni; non più di tre possono appartenere al medesimo partito, e per ogni deliberazione è richiesta la maggioranza di quattro voti. Il presidente, scelto a rotazione tra i membri del collegio, dura in carica un anno e non è rinnovabile; i membri della Commissione, inoltre, terminano il loro mandato a scadenze sfalsate, talché il collegio è rinnovato di due componenti ogni biennio.

maggiori partiti ha ricevuto a questo titolo 18,2 milioni di dollari⁹⁸. Anche i candidati di partiti minori, o di nuovi partiti (ossia che non abbiano partecipato a precedenti elezioni) possono qualificarsi per un contributo pubblico parziale alle spese sostenute per le elezioni generali; a tal fine si intende “minore” il partito il cui candidato presidenziale abbia ottenuto nella precedente elezione tra il 5 e il 25% del totale dei voti popolari espressi, mentre il partito di nuova costituzione può accedere ai contributi pubblici se ha ottenuto almeno il 5% dei voti nell'elezione a cui si riferisce il finanziamento.

I fondi pubblici a ciò destinati sono alimentati attraverso i cosiddetti *matching funds*, ovvero della volontaria devoluzione dei contribuenti, al momento della denuncia dei redditi, di un importo (attualmente di 3 dollari) da destinare al *Presidential Election Campaign Fund*, istituito nel 1976 presso il Tesoro.

La tendenza dei candidati presidenziali a reperire ingenti **contributi privati** ha tuttavia progressivamente eroso la rilevanza del finanziamento pubblico ad essi riservato, la cui utilizzazione comporta, in aggiunta alla preclusione degli apporti finanziari di fonte privata⁹⁹ e all'obbligo di restituzione dei fondi pubblici in caso di violazione delle regole poste per la loro utilizzazione¹⁰⁰, l'osservanza di **limiti massimi di spesa** (variabili con riferimento alla consistenza dell'elettorato dei singoli Stati e periodicamente aggiornati dalla FEC)¹⁰¹. È frequente, dunque, la

⁹⁸ Fonte: *Federal Electoral Commission*, [Public Funding of Presidential Elections](#).

⁹⁹ Ad eccezione dei finanziamenti destinati alla copertura delle *legal and accounting expenses* sostenute per la campagna elettorale dal candidato e dal suo partito; i relativi fondi sono sottoposti a gestione separata ed esenti dal rispetto dei limiti di spesa.

¹⁰⁰ Il *repayment of public funds* da parte dei soggetti a cui sono stati erogati è previsto dalla legge nel caso la FEC accerti spese elettorali superiori ai finanziamenti ricevuti o non adeguatamente documentate, oppure forme di utilizzazione dei fondi suddetti per finalità non conformi.

¹⁰¹ Il limite di spesa nazionale per le elezioni primarie (*national spending limit*) è stato inizialmente fissato, nel 1974, a 10 milioni di dollari, importo soggetto negli anni a rivalutazione periodica sulla base del costo della vita (*cost-of-living adjustment*) e determinato, nel 2012, nella misura di 45,6 milioni di dollari. Si applicano, inoltre, limiti di spesa statali pari a 200.000 dollari oppure commisurati al numero dei cittadini residenti titolari dell'elettorato attivo (*voting age population*), e un limite di spesa personale del candidato, il quale può devolvere fondi propri nel massimo di 50.000 dollari.

rinuncia dei candidati ai fondi pubblici federali (rispettivamente disponibili, con conferimenti e limiti di spesa differenziati, per le elezioni primarie e per quelle generali¹⁰²) per affrancarsi dai vincoli conseguenti alla loro accettazione: ciò è quanto è avvenuto in occasione delle ultime elezioni presidenziali, in cui v'è stata la rinuncia ai contributi pubblici da parte di entrambi i candidati (i quali, peraltro, hanno preso parte ad una campagna elettorale concordemente considerata dagli osservatori come la più dispendiosa della storia degli Stati Uniti).

Il contributo privato, d'altra parte, riveste un ruolo centrale nel sistema americano anche in relazione alle condizioni previste per l'erogazione dello stesso finanziamento pubblico, dal momento che, per accedervi, il candidato alle primarie deve dimostrare di avere una base minima di consenso, espressa dalla disponibilità di finanziamenti privati non inferiori a 5.000 dollari raccolti in almeno 20 Stati durante la sua campagna (ossia almeno 100.000 dollari, risultanti da donazioni di persone fisiche di importo non inferiore a 250 dollari). Il preminente ricorso ai finanziamenti di fonte privata nella vita politica americana può comprendersi anche alla luce della valenza che esso vi ha progressivamente assunto, non solamente di strumento di raccolta di denaro, ma anche di attestato di sostegno politico, indicativo dei livelli di consenso ottenuti dal candidato presso i cittadini e gli elettori. Sotto questo aspetto, la rilevanza acquisita dal micro-finanziamento nello svolgimento della recente campagna del Presidente Obama costituisce un indice significativo.

¹⁰² Per ciascun contributo individuale di almeno 250 dollari ottenuto dal candidato durante la campagna per le primarie, il Tesoro gli conferisce un contributo pubblico dello stesso ammontare. Ai fini del calcolo dell'entità del finanziamento pubblico – erogato a condizione che siano state ottenute dal candidato donazioni di importo complessivo superiore alla soglia di 5.000 in almeno 20 Stati - la donazione individuale, sottoposta al limite massimo di 2.600 dollari, è considerata soltanto per la frazione minima di 250 dollari. Una volta designato per le elezioni presidenziali, il candidato può attingere a fondi pubblici federali pari a 20 milioni di dollari (importo soggetto a rivalutazione periodica e determinato, nel 2012, nella misura di 91 milioni di dollari).

Il finanziamento pubblico, pertanto, sembra avviato a connotarsi sempre più come istituto di garanzia per gli *outsiders* che vogliano presentare candidature presidenziali senza poter contare sulla forza dei finanziamenti privati.

Il finanziamento privato delle campagne presidenziali

Nonostante il generale divieto, per il candidato alle elezioni presidenziali, di avvalersi dei finanziamenti pubblici se riceve **contributi privati**, è ammesso il contributo finanziario delle **persone fisiche** a diretto sostegno di un candidato (oppure in opposizione ad esso), in fase sia di elezioni primarie che generali. La *independent expenditure* volontariamente compiuta dal singolo in favore di iniziative di mobilitazione politica finalizzate a favorire la vittoria o la sconfitta di un candidato, non è infatti considerata una contribuzione soggetta ai limiti posti dalla legislazione federale, a condizione che essa consista di apporti finanziari effettivamente autonomi e non coordinati con l'organizzazione della campagna elettorale condotta dal candidato e dal suo partito. Tali contributi individuali devono tuttavia essere notificati alla FEC se superano la soglia di 250 dollari durante l'anno¹⁰³; il privato cittadino può altresì conferire finanziamenti ai *party committees*, nel rispetto di limiti massimi stabiliti a livello federale e statale¹⁰⁴.

È tuttavia il **contributo delle persone giuridiche** (imprese, *corporations*, organizzazioni sindacali, associazioni di categoria) a costituire, benché in forma indiretta, la **maggior fonte di finanziamenti privati** per le campagne elettorali federali. Su questo versante è di rilevanza determinante l'operatività dei *Political Action Committees* (PAC) costituiti dai soggetti finanziatori e distinti dai comitati

¹⁰³ Sulle attività e contribuzioni ricomprese nella categoria della “spesa indipendente” per le campagne elettorali, può consultarsi la guida predisposta dalla FEC, [Coordinated Communications and Independent Expenditures](#).

¹⁰⁴ I contributi individuali alle campagne presidenziali non possono complessivamente eccedere il limite biennale di 123.300 dollari (soglia stabilita per il biennio 2013-2014): FEC, [The Biennial contribution limit](#).

di partito, i quali sono in grado di gestire ingenti risorse nello svolgimento di un ciclo elettorale che ha carattere sostanzialmente perenne, stante l'articolazione asimmetrica dei mandati del Presidente e del Congresso¹⁰⁵.

A questo riguardo, è questione peculiare dell'esperienza degli Stati Uniti quella del bilanciamento costituzionale tra la previsione di limiti di spesa, posti a presidio della partecipazione democratica, e la **libertà di espressione**, che da ciò, secondo un orientamento, risulterebbe indebitamente compressa. Sul punto è venuta formandosi una giurisprudenza della Corte Suprema che, nel valutare la conformità costituzionale di tali limiti, ha assunto nel tempo posizioni alquanto dibattute per gli effetti che possono derivarne sulla "economia elettorale" caratteristica del sistema statunitense. La Corte ha infatti considerato costituzionali i limiti di spesa previsti dalla legge per i contributi destinati dal singolo ad un candidato, ma li ha invece ritenuti incostituzionali quando disposti in relazione alle spese effettuate da un terzo soggetto per la propaganda elettorale in favore di un candidato, oppure quando previsti per le spese sostenute personalmente dal candidato a proprio favore¹⁰⁶. Il recente riconoscimento, infine, di un diritto di libera espressione in capo alle *corporations* e alle organizzazioni *non profit*, tale da consentire la trasmissione di messaggi da queste finanziati a sostegno di un candidato ad elezioni federali (*electioneering communications*), ha aperto un varco ai finanziamenti elettorali diretti da parte di soggetti collettivi nelle campagne federali¹⁰⁷, che, se per un verso ha avvicinato le regole applicabili a livello federale a quelle vigenti in circa metà degli Stati (nei quali è ammesso il contributo elettorale diretto da parte delle persone giuridiche), per altro verso ha suscitato forti reazioni politiche circa l'opportunità di mettere su un medesimo piano sostanziale le *corporations*

¹⁰⁵ I PAC possono avere una duplice fisionomia: i cosiddetti *separate segregated funds*, istituiti e controllati da *corporations* (cioè società in senso lato), sindacati, associazioni di categoria, che possono ricevere contributi solo dagli associati all'ente fondatore; e i cosiddetti *nonconnected committees*, non legati a tali soggetti e liberi di ricevere contributi da chiunque.

¹⁰⁶ Il riferimento è, rispettivamente, alle sentenze [Buckley v. Valeo](#), 424 U.S. 1 (1976), e [Federal Electoral Commission v. National Conservative Political Action Committee](#), 470 U.S. 480 (1985).

e i partiti, e le rispettive categorie di interessi, nello svolgimento della vita politica nazionale.

Il finanziamento privato delle campagne per le elezioni del Congresso

Il finanziamento privato è fenomeno che riguarda, ovviamente, anche le **elezioni al Congresso** e per la designazione delle cariche pubbliche elettive. La disciplina applicabile, dettata in origine dal *Federal Election Campaign Act* del 1971, è stata modificata, nel 2002, da nuove disposizioni (contenute nella *Public law* n. 107-155, nota come [*Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*](#)), al fine di proibire donazioni illimitate ai partiti nazionali effettuate in forma indiretta (*soft money*) e di introdurre più rigorose modalità di finanziamento elettorale mediante contributi diretti (*hard money*). La prima modalità - consentita in passato -, consistente nelle contribuzioni formalmente destinate ad iniziative di sensibilizzazione degli elettori e di sostegno ai candidati nelle elezioni locali e statali, si era affermata nella prassi come espediente per aggirare, mediante erogazioni indirette (da parte anche di *corporations* e sindacati ai quali sarebbe altrimenti precluso il conferimento di *hard money*), le limitazioni legislative in materia di finanziamenti diretti destinati a candidati concorrenti in elezioni federali. Il legislatore è dunque intervenuto nel 2002 sui finanziamenti nella forma del *soft money* indirizzati a campagne elettorali federali, per vietare ai comitati elettorali nazionali dei partiti di chiedere, ricevere, versare a terzi o comunque spendere contributi che non siano soggetti alle restrizioni e agli obblighi di trasparenza della nota legge del 1971 ¹⁰⁷. Nell'evidente intento di limitare l'influenza dei PAC (che costituiscono uno dei principali canali utilizzati dai lobbisti per far affluire denaro, proprio e di terzi soggetti, per il finanziamento delle campagne elettorali), il divieto legislativo è stato

¹⁰⁷ [*Citizen United v. Federal Electoral Commission*](#), 558 U.S. 310 (2010).

¹⁰⁸ Il legislatore ha posto anche un limite di 10.000 dollari per le donazioni a favore di partiti politici in ambito statale e locale, ovvero con riguardo ai cosiddetti *Levin funds*.

inoltre posto relativamente alla trasmissione di «*electioneering communications*», ossia delle comunicazioni, emesse in qualsiasi forma, riferite a un candidato ad un ufficio federale ed effettuate 30 giorni prima di un'elezione primaria o di un *caucus*, oppure 60 giorni prima di una *general election*, qualora esse si avvalgano del contributo finanziario di una persona giuridica (società, sindacati, organizzazioni *nonprofit* od anche un soggetto *unincorporated*); ma su tali profili grava, come si è detto, la censura di incostituzionalità pronunciata nel 2010 dalla Corte Suprema nel caso *Citizen United*, e si è aperto un dibattito politico con l'annuncio di riforme legislative finalizzate a porre argini all'afflusso del *corporate money* nelle campagne elettorali.

La disciplina del 2002, integrata dalle regolamentazioni della FEC¹⁰⁹, ha inoltre stabilito nuove e più elevate soglie massime per i contributi privati individuali (con esclusione di quelli di soggetti stranieri) da destinare annualmente a singoli candidati (attualmente 2.600 dollari a seguito dell'adeguamento al costo della vita) o a comitati elettorali di partito, statali o nazionali (rispettivamente, 10.000 dollari e 32.400 dollari), con un limite massimo totale posto ai contributi provenienti da una medesima persona nel corso di un biennio (attualmente di 123.200 dollari). Ai fini dell'applicazione di tali limiti, ogni consultazione elettorale, sia essa riferita ad elezioni primarie o generali, è considerata separatamente¹¹⁰.

Il regime dei finanziamenti politici e dei limiti di spesa interseca la normativa in materia di pubblicità e di trasparenza finanziaria cui sono soggetti i membri del Congresso. Conformemente a tali regole, di fonte legislativa, regolamentare e deontologica, essi non possono ricevere compensi, né accettare vantaggi di alcun tipo, la cui accettazione potrebbe derivare dall'influenza impropriamente esercitata per la loro posizione nel Congresso. Tali prescrizioni sono evidentemente poste quali argini alle

¹⁰⁹ Le norme regolamentari emanate dalla FEC sono raccolte e consolidate nel [Title 11 del Code of Federal Regulations](#).

influenze provenienti dall'attività lobbistica, che nell'esperienza degli Stati Uniti tradizionalmente rappresenta il mezzo più efficace a disposizione delle *corporations* e delle organizzazioni similari per promuovere i propri interessi, i quali possono trovare sponda nell'arena legislativa più facilmente che in quella elettorale¹¹¹.

¹¹⁰ Sui limiti alle donazioni individuali può consultarsi la scheda riepilogativa diffusa dalla FEC successivamente all'entrata in vigore della legge del 2002, [*New campaign Contribution Limits*](#).

¹¹¹ Per una più analitica disamina di questi profili si fa rinvio a *Codici deontologici e disciplina dell'attività di lobbying nei parlamenti di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e USA*, collana "Materiali di legislazione comparata", n. 28, maggio 2012, a cura del Servizio Biblioteca, Ufficio legislazione straniera, della Camera dei deputati.