

LIONELLO JONA CELESIA

**SUL PROBLEMA DEL FINANZIAMENTO
DEI PARTITI POLITICI**

SOMMARIO: Nel lavoro viene esaminato il problema del finanziamento pubblico dei partiti politici sia sostitutivo che integrativo di quello privato. Il finanziamento pubblico comporta, come conseguenza, la pubblicità ed il controllo dei bilanci dei partiti politici. L'esperienza estera è ampiamente analizzata. L'introduzione del finanziamento pubblico dovrebbe permettere una maggiore autonomia ai partiti politici, svincolati dall'assillo immediato e pressante della ricerca quotidiana di fondi.

1. Il problema della pubblicità e del controllo delle fonti di finanziamento dei partiti politici è per ogni paese democratico una questione vitale, che richiede una precisa regolamentazione, affinché il denaro non « consenta di trasformare direttamente il potere economico in azione politica » ⁽¹⁾.

Non conosciamo con precisione quale sia il totale delle spese che i partiti politici affrontano per le loro molteplici attività di propaganda e di finanziamento, tuttavia possiamo, senza tema di essere smentiti, dire che raggiungono globalmente parecchi miliardi di lire annue per le spese di organizzazione delle attività ordinarie (spese per l'affitto di sedi, stipendi ai funzionari centrali, provinciali o periferici, rimborso delle spese di viaggio per convegni internazionali, per comitati centrali provinciali o per ogni altro genere di comitato, manifestazioni pubbliche, manifestazioni culturali, spese per la stampa o per le organizzazioni fiancheggiatrici), altri miliardi sono spesi per le campagne elettorali.

Per quanto riguarda le spese dei singoli partiti politici non possiamo che fare delle congetture o ipotesi anche se sono basate su elementi noti a tutti. Così, ad esempio, per il P.C.I.

⁽¹⁾ V. WRIGHT MILLS, *La élite del potere*, Milano, 1966, p. 161 ricorda che nell'ultimo dopoguerra i milionari del Texas hanno contribuito con cifre cospicue a finanziare varie campagne politiche e pare che influenzino la vita politica di almeno 30 Stati.

sappiamo che la organizzazione del partito comunista poggia su 11.222 sezioni comunali e 113 sezioni provinciali e 33.646 cellule ⁽²⁾. Vi sono inoltre circa 6.000 funzionari a livello federale e 195 a livello centrale, tutto questo apparato può confermare una spesa di funzionamento pari a circa 12 miliardi annui ⁽³⁾. A queste spese di natura ordinaria dobbiamo poi aggiungere spese di carattere straordinario come quelle per la stampa ⁽⁴⁾, il cui ammontare ha indotto il partito comunista alla soppressione di parecchi giornali o alla riduzione di quelli esistenti.

Il partito socialista italiano aveva prima dell'unificazione con il P.S.D.I. circa 8.000 sezioni comunali e 102 federazioni provinciali e 1.500 funzionari pagati su di un totale di 4.000; questa organizzazione, tenuto conto delle spese per i locali, riscaldamento, luce ed altre spese (televisione, biblioteca), spese per la stampa (L'Avanti tira meno di 100.000 copie) fa presumere che le spese del partito socialista ammontino a circa 5 miliardi annui ⁽⁵⁾. Per quanto riguarda il partito di maggioranza relativo, ci troviamo di fronte ad una situazione più complessa, infatti la struttura del movimento cattolico introduce un problema molto più vasto: la pluralità delle associazioni attive, nel processo politico che determinano non solo il successo elettorale della D.C., ma anche la sua vita interna ⁽⁶⁾. La D.C. ha 11-12 mila

⁽²⁾ Dal volume di V. ARALDI, *Il comunismo bussava alla porta*, Bianco, Milano 1967, si possono ricavare una serie di cifre molto eloquenti. L'autore ricorda che 850 sezioni hanno una sede propria, 3.787 l'hanno in affitto, 1842 sono fornite di televisione e 1.209 dispongono di una propria biblioteca. Si veda pure *Tempi Moderni*, Vol. 3°, aprile-giugno 1960, Roma, *Verificazioni strutturali e politiche del P.C.I. al suo III congresso*.

⁽³⁾ I. PIETRA, *Quanto costa un partito politico*, in *L'Illustrazione Italiana*, gennaio 1958, parla di 13-14 miliardi. Rinviamo anche al volume di G. GALLI, *Il Bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966, p. 175; R. CRESPI, *I conti in tasca ai partiti*, in *Biblioteca della libertà*, n. 7, 1967, p. 47 e ss.

⁽⁴⁾ A questo proposito J. WEISS, *La Stampa Quotidiana*, Lanfranco, pp. 299-323.

Si veda ancora G. GALLI, *Il Bipartitismo imperfetto*, cit., p. 267.

⁽⁵⁾ A. LANDOLFI, *P.S.I., Struttura, quadri, dirigenti, correnti*, in *Tempi Moderni*, Vol. 8, marzo 1962, p. 16 e ss.

⁽⁶⁾ Basta ricordare le ACLI, CIF (Centro Femminile Italiano) la Confe-

sezioni comunali (7) ed un centinaio di sezioni provinciali. Nulla sappiamo del numero dei funzionari. Tuttavia questi pochi dati fanno presumere una spesa d'ammontare per lo meno pari a quella del partito comunista. Ma a queste spese è necessario aggiungere quelle delle diverse organizzazioni cattoliche che fiancheggiano l'attività del partito e che rendono possibile il suo successo elettorale.

Tali spese incidono sul bilancio della D.C. ed eccedono quelle delle analoghe organizzazioni del P.C.I.

Per quanto riguarda i partiti minori P.L.I., P.S.D.I. (prima della fusione) P.S.I.U.P., M.S.I. P.D.I.U.M. e P.R.I. possiamo presumere un bilancio di spesa di circa 500 milioni annui cadauno che salgono successivamente nei periodi elettorali fino a raggiungere forse i 2.000 milioni (8).

2. Come fanno a finanziarsi i partiti politici? Anche in questo caso non possiamo fare che delle ipotesi teoriche; costruire una « tipologia » dei finanziamenti in modo analogo a quanto fatto da qualche altro studioso (9) (10).

Ipotizziamo una situazione di questo tipo circa i vari sistemi di finanziamento.

derazione dei coltivatori diretti (Bonomiana), CISL, Confederazioni delle cooperative, etc. È quindi difficile poter stimare l'effettivo ammontare delle spese della D.C. la quale può essere paragonata ad una confederazione di clubs più che ad un partito monolitico.

(7) *Tempi Moderni*, Vol. 4, 1961, p. 4.

(8) I. PIETRA sostiene ad esempio che il Partito Liberale Italiano nelle campagne elettorali spende quasi due miliardi.

(9) E. DE MITA, *Partiti politici e finanziamento pubblico*, in *Aggiornamenti sociali*, gennaio 1967, p. 74; E. ROSSI nella Tavola Rotonda su *Il finanziamento dei partiti*, in *Montecitorio*, 1963, nn. 10-11, p. 41; R. CRESPI, cit.

(10) A titolo di curiosità citiamo il volume di R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, Torino, 1966 che riporta una tabella dei finanziamenti all'organizzazione centrale fascista nel periodo ottobre 1921-dicembre 1924 divisa per città e per tipo di sottoscrittore (privati, istituti di credito, società industriali) pp. 766-767. Si veda anche il volume di E. ROSSI, *Padroni del vapore e fascismo*, Bari, 1966, p. 41.

- A) *Finanziamenti diretti.*
- B) *Finanziamenti indiretti.*
- C) *Finanziamenti occulti.*

I finanziamenti diretti sono costituiti dai contributi associativi degli iscritti. Così per il P.C.I. nel 1962 vi furono 1 miliardo 347.095.875 per tessere e bollini e 1.047.789.200 per sottoscrizione nazionale, nel 1963 1.588.498.643 per tessere e bollini e 1.081.828.650 per sottoscrizioni. La media per iscritto è stata lire 1.197 nel 1960, lire 1.344 nel 1961, lire 1.508 nel 1962 e lire 1.653 nel 1963. L'ammontare quindi delle entrate dirette è pari al 30 % delle spese del partito comunista. Possiamo immaginare che una percentuale analoga valga anche per gli altri partiti, salvo forse per quello di maggioranza relativa: i partiti che, in voti, hanno meno importanza del P.C.I., infatti hanno anche meno iscritti e, nello stesso tempo meno spese. L'un fattore verosimilmente bilancia l'altro nel formare la percentuale dell'apporto di tessere e bollini al totale. Per la D.C. il computo è complicato dalle offerte che le organizzazioni cattoliche possono raccogliere, facendo leva su motivi religiosi in in senso lato e che vanno specialmente alle organizzazioni fiancheggiatrici della D.C.

Definiamo finanziamenti indiretti quelli effettuati attraverso la gestione di attività commerciali o industriali dei partiti politici. Così ad esempio si dice che il P.C.I. controlli un'industria di confezioni (Vittadello) oppure si dice che il P.C.I. abbia finanziato la propria attività attraverso il monopolio del commercio con i paesi dell'Est che veniva effettuato esclusivamente fino a qualche anno fa da società controllate dal P.C.I. ⁽¹¹⁾, oppure attraverso la gestione di cooperative di consumo. Ne esistono 8.000 in tutta Italia e come afferma la stessa «lega

⁽¹¹⁾ Si veda nota dell'Ambasciatore italiano del 24 aprile 1961 a Mosca nel volume AA.VV. *Il problema del Comunismo*, Milano, 1964; CAVATERRA, *Le finanze comuniste*, pp. 258-259.

delle cooperative » questa costituisce la più grande rete di vendita esistente in Italia.

Per quanto riguarda i finanziamenti occulti non possiamo fare che delle congetture o immaginare quello che poi in realtà temiamo si verifichi quotidianamente.

Una prima ipotesi di finanziamento occulto può verificarsi a vantaggio dei partiti che stanno al governo attraverso finanziamenti effettuati da enti pubblici di gestione i quali hanno la possibilità di stornare cifre notevoli godendo di un'ampia autonomia finanziaria. Non è neppure necessaria l'autonomia finanziaria in quanto attraverso i premi ricevuti da fornitori per commesse affidate è possibile avere un ammontare di denaro molto cospicuo a favore dei partiti; o meglio del partito che ha la possibilità di nominare il dirigente dell'ente pubblico. Una seconda forma di finanziamento può verificarsi sia per enti pubblici economici che per enti privati allorchè ricevono dal governo agevolazioni o benefici (premi all'esportazione, licenze di importazione, contingenti di importazioni di beni scarsi). Inoltre il permesso di svolgere determinate attività industriali, effettuate dal governo a vantaggio di certi gruppi; così il permesso di svolgere certe attività (costruzioni di raffinerie).

Un'altra fonte occulta di finanziamento dei partiti politici la si ha negli altri svariati settori delle attività discrezionali della P.A. (servizi pubblici in concessione, transazioni di vertenze con la P.A., attività tributarie degli enti locali e anche dello Stato).

Questo sistema di finanziamento lo troviamo soprattutto nel campo edilizio dove è più discrezionale l'attività della Pubblica Amministrazione.

Il finanziamento viene poi fatto anche dai grossi gruppi industriali e finanziari privati per ottenere dei vantaggi da parte dei partiti politici (sia governativi che dell'opposizione), nel campo degli indirizzi generali della politica economico-sindacale: appoggio od opposizione ad un certo disegno di legge; a un

certo indirizzo di spesa pubblica; a certe modifiche fiscali, etc. etc.

Le conseguenze di questa situazione di fatto sono molto gravi poichè la vita dei partiti politici diviene legata più alla ricerca dei fondi per « tirare avanti » che al confronto dialettico delle tesi e rende sempre più corruttibile e più corrotta la burocrazia del nostro Paese ⁽¹²⁾.

3. *Rimedi.* Come si può rimediare a questa situazione di fatto? I rimedi possono essere di vario tipo, sia riguardanti l'ammontare massimo delle spese di ciascun partito, sia in relazione al problema della pubblicità dei bilanci ⁽¹³⁾, sia a quello delle fonti di finanziamento.

Possiamo sinteticamente indicarli:

1) Ridurre il fabbisogno finanziario fondamentale dei partiti politici.

2) Rendere obbligatoria la pubblicità dei bilanci.

3) Finanziare i partiti con contributi da parte dello Stato sia globalmente, sia integrando i finanziamenti propri dei partiti politici.

Il primo rimedio consisterebbe nel contenere talune spese dei partiti politici onde rendere meno affannosa la ricerca di fondi: A) limitando le spese di propaganda elettorale che sono le

⁽¹²⁾ D. BARTOLI, *L'Italia burocratica*, 1965, Milano, p. 213. « È lo Stato che corrompe se stesso, ad opera dei propri dirigenti più alti. Questa forma di corruzione consiste nel finanziamento dei partiti con denaro pubblico o semi-pubblico ... Per raccogliere il denaro necessario alle loro spese specialmente in periodo elettorale, i partiti non ricorrono soltanto a questo mezzo illecito e si servono anche delle concessioni di appalti, di lavori statali o comunali, di forniture, imponendo alle ditte il pagamento di una percentuale. In tutti e due i casi, si tratta di corrompere anche se nessun funzionario o dirigente pubblico ne ha avuto profitto ».

⁽¹³⁾ E. ROSSI, *op. cit.*, p. 41. Si vedano anche le acute osservazioni di B. LEONI, *Rappresentanza politica e rappresentatività dei partiti*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del primo congresso nazionale di dottrina dello Stato, a cura di P.L. ZAMPETTI, Milano, 1967, p. 86.

più costose; B) addossando, seguendo il sistema francese, alcune spese elettorali allo Stato (manifesti murali, etc.); C) stabilendo un plafond di spese massimo che ogni candidato elettorale può effettuare durante la campagna elettorale. Tuttavia come ha sottolineato Ernesto Rossi « neppure queste disposizioni (che si trovano nelle leggi inglesi e americane) possono raggiungere il loro obiettivo perchè i partiti intensificano le spese per la « concimazione » dei loro colleghi nei periodi pre-elettorali » ⁽¹⁴⁾. È opportuno sottolineare che l'art. 6 di un progetto di legge del Senatore Sturzo ⁽¹⁵⁾ presentato al Senato nel 1958 obbligava i candidati a presentare l'elenco di entrate e spese alla Cancelleria del Tribunale e le spese non potevano superare un certo plafond che variava a seconda del tipo di elezioni (comunali, provinciali, senatoriali o per Camera dei deputati).

4. Un secondo rimedio, ancora suggerito da Luigi Sturzo, è quello dell'obbligo che il bilancio dei partiti sia pubblico e sia depositato alla Cancelleria del Tribunale come il bilancio di una società azionaria. Attorno a questa proposta vi è stato un nutrito dibattito tra oppositori e sostenitori.

« La proposta di Don Sturzo, è stato osservato, era ingenua perchè nessuno ignora cosa siano i bilanci e la pratica della doppia contabilità; era anche pericolosa, perchè avrebbe dato ai governi la possibilità di servirsi degli organi di controllo per schiacciare gli oppositori » ⁽¹⁶⁾. Si potrebbe forse suggerire una soluzione intermedia, di non rendere pubblici i bilanci ma rimettere il controllo degli stessi ad un organo non politico — Corte dei Conti o Cassazione — organo che dovrebbe controllare che,

⁽¹⁴⁾ E. Rossi, *op. cit.*, p. 41 « perchè nessuna pubblica autorità riesce ad esercitare un serio controllo sui conti dei partiti ».

⁽¹⁵⁾ Proposta di legge del Senatore L. STURZO, presentata il 16 settembre 1958 « Disposizioni riguardanti i partiti politici candidati alle elezioni politiche e amministrative ».

⁽¹⁶⁾ E. DE MITA, *Partiti politici*, cit., p. 46. In posizione analoga troviamo anche C.A. JEMOLO che sostiene che « chi guarda la borsa guarda pure tutta la vita dei partiti », *Tav. Rotonda cit.*, n. 13

per quanto riguarda i fondi non di origine pubblica (di questo si dirà più avanti) il partito politico non ha superato l'ammontare di spese stabilito dalle disposizioni di legge. Con questo si viola meno l'autonomia dei partiti, e forse si riesce a diminuire la possibilità di finanziamento occulto o indiretto, eliminando le oligarchie che rimangono alla direzione dei partiti politici solo per ragioni di riserbo contabile ed impedendo il successo di quei candidati che hanno più quattrini ⁽¹⁷⁾.

5. La pubblicità dei bilanci crea poi il problema del finanziamento pubblico dei partiti politici. Infatti il controllo delle spese richiede come logica conseguenza un sistema sostitutivo di finanziamento che elimini tanto quello occulto che quello indiretto.

Vediamo però quali sono le remore che possono nascere dall'introduzione di questa soluzione.

Una ragione *politica*: il cittadino sostenitore di un determinato partito è costretto a mantenere anche partiti avversari ⁽¹⁸⁾. La struttura e la configurazione democratica dello Stato quale risulta dalla Costituzione, porta però a rilevare che i partiti politici sono organi determinanti e quasi istituzionalizzati dalla vita politica. Per questo, ci sembra, vi è un buon motivo per finanziarli al pari di altri organismi che non servono al singolo, ma alla collettività; così come il finanziamento delle spese militari o di giustizia non servono al singolo, ma all'intera collettività ⁽¹⁹⁾ anche se una singola operazione compiace di più certi cittadini che certi altri che approverebbero una diversa politica internazionale o una diversa regolamentazione giuridica

⁽¹⁷⁾ Si veda in questo senso E. ROSSI, *Il finanziamento dei partiti*, cit., p. 40.

⁽¹⁸⁾ L'On. G. LEONE più semplicisticamente ha sostenuto che il finanziamento gioverebbe anche ai comunisti v. *Atti della III Assemblea di San Pellegrino*, Roma, 1964, p. 293.

⁽¹⁹⁾ Si tratta di spese indivisibili, F. FORTE, *Appunti di economia finanziaria: la spesa pubblica*. Torino, 1965, pp. 380 e ss.

(ad es., in cui nel diritto di famiglia vi sono diverse norme ⁽²⁰⁾).

Finanziando i partiti in base ai voti da essi ottenuti nelle ultime elezioni, si eviterebbe, del resto, che il singolo partito ricevesse più denaro pubblico di quel che in definitiva è il peso che la volontà popolare gli ha assegnato nella vita politica. Per assicurare lo specifico fine dell'esistenza di partiti che hanno una tradizione storica si dovrebbe stabilire un plafond unico di denaro fra i partiti con pochi voti, purchè la media dei loro voti in un certo numero di passate elezioni sia stato superiore all'1 % ⁽²¹⁾.

Il finanziamento con pubblico denaro non rappresenta certo la soluzione perfetta del problema di garantire l'autonomia finanziaria ai partiti politici, svincolandoli dalla posizione di sudditanza che hanno oggi nei confronti dei loro finanziatori, perchè la tentazione di assicurarsi dei fondi occulti che potenziano la possibilità del partito o di un certo gruppo o candidato, vi sarebbe sempre. Si pensi all'appoggio che, ad esempio, possono dare gli organi di stampa, la disponibilità di proprie riviste culturali, etc. etc.

⁽²⁰⁾ La Costituzione italiana art. 49 riconosce la funzione insostituibile del partito politico nel processo dialettico di formazione delle volontà del Paese: « Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Si veda C. ESPOSITO, *I partiti politici nella costituzione italiana*, in *Studi di L. Rossi*, Milano 1952; F. BENVENUTI, *I partiti politici*, in *Jus*, 1966, pp. 34-52; P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958. Si veda anche voce *Partito politico* a cura di G. PERTICONE, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino 1965, p. 519 e ss.

⁽²¹⁾ Per quanto riguarda poi i partiti che non hanno preso parte a precedenti competizioni elettorali gli stessi avranno un credito nei confronti dello Stato in misura pari al plafond minimo fisso valido per tutti i partiti semprechè raggiungano un determinato numero di voti o una certa rappresentanza elettorale. Una quota aggiuntiva di sovvenzione potrà poi venire ripartita in proporzione al numero dei voti ottenuti da ogni singolo partito. Questa proposta ci pare elimini la perplessità dei molti che vedono ostacolata l'entrata di nuovi partiti politici nella vita del paese.

Si veda fra gli altri G. GALLONI, *Partiti e democrazia*, in *Atti del terzo convegno di San Pellegrino*, Roma, 1964, pp. 169-172.

Tuttavia, assicurando un minimo che permetta loro di affrontare le spese di gestione ordinaria si verrebbe già a garantire agli stessi una certa libertà ed autonomia, poichè i partiti sarebbero svincolati dall'assillo immediato e pressante della ricerca quotidiana di fondi.

In ogni caso la mancanza di una disciplina legislativa nell'ordinamento interno dei partiti, in senso stretto, in tutti gli Stati retti a democrazia, deve farci reagire dall'accusa di una nostra particolare responsabilità in ordine alla mancanza stessa.

Tale situazione è tutt'altro che esclusivamente italiana.

La spinta a disciplinare il fenomeno dei partiti va accettata senza pregiudiziali negative, riguardanti una particolare debolezza della società italiana in cui non si vorrebbe indulgere. Il problema è semplicemente un problema del tipo di società in cui viviamo e le diversità di costumi nazionali vi aggiungono solo motivi speciali. Non bisogna però nascondersi la grande difficoltà dell'impresa ⁽²²⁾.

6. L'esperienza dei paesi stranieri è abbastanza limitata e non esiste in nessuna nazione alcuna norma organica che regoli questa materia in modo sistematico.

In *Gran Bretagna* il partito laburista pubblica di propria iniziativa un bilancio la cui veridicità è però messa in dubbio dai conservatori ⁽²³⁾. Esiste poi una limitazione nelle spese pari a 450 sterline per candidato più due pennies per ogni elettore della Contea: in questo modo si gradua la spesa del candidato in relazione al numero degli elettori del suo distretto. Ciascun candidato ha poi diritto di spendere 100 sterline del proprio patrimonio personale, ma tutte le spese devono essere fatte attraverso un « election agent ». Tuttavia mentre si limitano le

⁽²²⁾ L. ELIA, *Realtà e funzioni del Partito Politico: Orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e Democrazia* (Atti del 3° convegno di San Pellegrino), Roma 1964, p. 107-145.

⁽²³⁾ L. ELIA. *op. cit.*

spese dei candidati, i partiti politici non sono sottoposti ad alcun controllo.

In Francia: Prima della guerra lo Stato non concedeva ai partiti politici alcun sussidio; dopo la liberazione lo Stato si assunse alcune spese dei partiti in campagna elettorale: la carta per i manifesti, la stampa e l'affissione erano a carico dello Stato, ma ogni partito aveva diritto solo a tre manifesti grandi e tre piccoli per ogni collegio elettorale. Altre spese erano vietate, lo Stato auspicava che vi fosse una certa parità di mezzi fra tutti i candidati. L'articolo 19 della legge 13-10-1958 n. 58-945 chiarisce che lo Stato prende a suo carico per i candidati che hanno raggiunto il 5 % dei voti le spese di carta, la stampa delle schede di voto, dei manifesti delle circolari nonchè le spese d'affissione ⁽²⁴⁾.

Negli Stati Uniti: la situazione è molto simile a quella inglese, esistono solo limitazioni nelle spese. Esiste infatti un severo controllo sulle spese dei partiti e dei candidati, ma non vi è alcuna norma circa il finanziamento ⁽²⁵⁾. I candidati alla Camera non possono spendere più di 2.500 dollari, quelli al Senato 5.000 a meno che non esistano circostanze particolari, in tale caso tali ammontari possono essere raddoppiati.

In Svezia: Il legislatore si è posto il problema del finanziamento straniero e quindi nel codice penale del 21 aprile 1962 all'art. 13 è statuito che chi riceve denaro da una potenza stra-

⁽²⁴⁾ Il decreto n. 58-1021 del 30 ottobre 1958 fissa le modalità di applicazione dell'art. 19, numero dei manifesti, dimensioni, etc.

⁽²⁵⁾ Nel volume di A.F. MAC DONALD, *American State Government and administration*, New York, 1955, p. 139 l'autore ricorda come sovente i partiti politici si finanziano attraverso l'autorizzazione ad attività illecite (gioco d'azzardo, case di piacere, etc.). Si veda anche il volume di A. HEARD, *The cost of democracy*, Chapel Hill, North Carolina, 1966 ove viene ampiamente esaminato il problema del finanziamento dei partiti, delle fonti di finanziamento. Viene anche ricordata la proposta di un finanziamento pubblico. Tale proposta venne formulata da senatori della sinistra democratica, pp. 434-435

niera per influenzare l'opinione politica è punito con la reclusione massima di anni due ⁽²⁶⁾.

In Germania: Già nel 1954 il Ministro delle Finanze federali Schaffer aveva propugnato la tesi del finanziamento pubblico dei partiti politici. Tuttavia solamente nel 1959 il Bundestag compì il primo passo in questa direzione probabilmente sotto l'impulso delle decisioni del Tribunale Costituzionale Federale del 24 giugno 1958 che dichiarò anticostituzionali le norme tributarie che esentavano dall'imposta sul reddito i contributi versati ai partiti dagli iscritti. Nello stesso anno vi fu un accordo fra i gruppi parlamentari e le commissioni del bilancio proposero, e l'Assemblea approvò, che nel bilancio preventivo del 1958 venisse incluso uno stanziamento di 5 milioni di marchi « per la promozione del lavoro di formazione politica » ⁽²⁷⁾. La ripartizione fra i partiti doveva avvenire sulla base di una percentuale del 5 % fra tutti i partiti ed il residuo diviso in proporzione al numero dei deputati di ciascun partito. Sull'utilizzazione di tale somma i partiti dovevano riferire solo al Presidente della Corte dei Conti Federale. Con Leggi elettorali proporzionali è in sostanza, il sistema da noi suggerito, perchè, come si nota, i partiti minori ricevono una somma più che proporzionale ai loro voti. In Germania però la legge elettorale esclude dai seggi i partiti che non abbiano superato un certo numero di voti. Così in pratica, si risolve in uno svantaggio per i piccoli partiti. Nel 1960 e 1961 la situazione sostanzialmente non mutò, nel 1962 il contributo fu elevato a 20 milioni di marchi, nonostante l'opposizione del gruppo parlamentare social democratico. Nel 1964 e nel 1965 il contributo fu elevato a 38 milioni di marchi ⁽²⁸⁾. È da rilevare che anche i bilanci

⁽²⁶⁾ E. DE MITA, *I partiti politici*, cit., p. 51 ricorda che in Svezia la tesi di un sostegno pubblico per la stampa ed i partiti politici è stata avanzata da varie parti.

⁽²⁷⁾ Atti della seduta del Bundestag del 12 giugno 1959 ed il Bilancio dell'anno, capitolo 0602, tit. 620.

⁽²⁸⁾ Bilancio 1964, cap. 0602, tit. 602; Bilancio 1965, Cap. 0602, tit. 612.

dei Lander contengono stanziamenti di minime entità per i contributi ai politici. Nel 1967 con sentenza del 19 luglio la Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionale il finanziamento ai partiti politici perchè taluni partiti non più rappresentati in Parlamento ne erano esclusi ed in secondo luogo per l'entità del finanziamento.

7. La situazione che potrebbe essersi, e temiamo si sia verificata nel nostro Paese, richiede che siano adottati provvedimenti per porre rimedio a questo stato di cose. Riteniamo infatti che uno degli elementi più utili per rafforzare un sistema democratico sia proprio quello della regolamentazione dei finanziamenti pubblici, onde evitare la cristallizzazione di determinate situazioni.

I punti fermi, che scaturiscono dal nostro esame a prescindere da un eventuale riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici sono proprio, per noi studiosi di contabilità pubblica, quello della pubblicità dei bilanci e del finanziamento pubblico dei partiti ⁽²⁹⁾.

Per quanto riguarda la pubblicità dei bilanci è valida l'osservazione mossa da qualche studioso, come il De Mita, della possibilità di manipolazioni degli stessi ed in secondo luogo il pericolo che attraverso il controllo per verificarne la veridicità si possa ledere o limitare il principio dell'autonomia e dell'indipendenza dei partiti politici. Ma d'altra parte è bensì vero che se le fonti di finanziamento sono lecite e non occulte non si devono temere le interferenze delle eventuali verifiche nella autonomia politica. L'unica obiezione di un certo peso è quella delle possibilità per il Governo di conoscere irregolarità di eventuali oppositori del regime e di intimorirli con la minaccia

(29) G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1964, p. 150: « Il loro carattere privato sembra comunque una garanzia della loro autonomia nei confronti dello Stato, nonostante il rilievo pubblicistico, anzi costituzionale della loro esistenza e della loro attività ».

di colpirli nel caso che la loro opposizione esca da certe regole di connivenza.

Il suggerimento da noi proposto di non rendere pubblici i bilanci e di demandare il loro controllo ad organi tecnici non legati al potere esecutivo, ci sembra dovrebbe ridurre alquanto questi inconvenienti ⁽³⁰⁾. Da un lato, il singolo partito non dovrebbe essere indotto a manipolazioni del bilancio dettate dalle esigenze di « vetrina » che potrebbero esservi, quando i bilanci fossero pubblici (diffondere nel pubblico un bilancio troppo grosso può essere considerato come cattiva pubblicità). Dall'altro lato, l'effettuazione del controllo da parte di organi tecnici autonomi, dovrebbe minimizzare le possibilità di uso governativo del potere di controllo per scopo di intimidamento delle opposizioni.

L'autonomia politica va intesa nel senso, che deve anche sussistere una piena autonomia della gestione contabile e che il controllo dei bilanci svolto da organi tecnici apolitici come in Germania, sia solo limitato a controlli di veridicità e non scenda mai nel giudizio sul merito delle varie spese. Il controllo di legittimità per i fondi di origine pubblica, dovrebbe essere basato su una norma molto lata che assicuri come legittimo ogni fine politico di spesa.

In Italia nell'ordinamento pubblico esistono già dei bilanci che hanno per legge un'ampia autonomia contabile, e che riguarda entità di cui si vuole salvaguardare la piena autonomia del potere esecutivo governativo, così, ad esempio, i bilanci degli organi costituzionali ⁽³¹⁾.

Per quanto riguarda infine il secondo aspetto, cioè il finanziamento pubblico come mezzo non sostitutivo di quello privato, ma integrativo, possiamo fare le seguenti considerazioni circa la sua ripartizione.

⁽³⁰⁾ Sul problema del controllo degli enti sovvenzionati G. INCROSSO, *Enti sovvenzionati dallo Stato e controllo della Corte dei Conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1963, dispensa 3^a, Parte IV, pp. 3 e ss.

⁽³¹⁾ S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1966, pp. 400 e ss.

In sintesi il Bilancio di ogni partito politico avrà questa forma:

Proventi patrimoniali (immobili, investimenti, proventi di attività politico-culturali)	. L.
Contributi iscritti e simpatizzanti	»
Contributo fisso da parte dello Stato	»
Contributo percentuale all'ammontare dei voti da parte dello Stato	»
<hr/>		
Totale delle entrate	L.
Totale delle spese	L.
<i>AVANZO</i> (a incremento patrimoniale)		
o		
<i>DISAVANZO</i> (a carico degli esercizi successivi)		

Un partito, in base a quanto da noi spiegato circa le esigenze, di autonomia, dovrebbe avere il diritto a presentare bilanci in avanzo o disavanzo. Quest'ultimo non dovrebbe poterne comportare il fallimento non trattandosi di una attività commerciale. Esso limiterebbe soltanto, la facoltà dei fornitori a continuare a fare credito al partito o a sue singole sedi o sezioni. Ovviamente i crediti prolungati con scarse speranze di realizzo da parte di fornitori a cui succederebbero altre grosse forniture a credito di essi, per un tempo indefinito, finirebbero ad assumere la forma di contributi occulti di iscritti o simpatizzanti. Ma poichè i partiti non sarebbero sottoposti a pubblicità di bilancio, il carattere « occulto » di contributo di tali crediti sarebbe tale solo formalmente. L'organo contabile di controllo, infatti, sarebbe in grado di individuare la fonte e la natura intrinseca di tali crediti prolungati e sarebbe in grado di trarne esattamente le stesse conseguenze che potrebbero derivare dalla osservazione di ripetuti « contributi » da parte di enti che non hanno la facoltà, in base alle loro norme, di versarli.

POSTILLA

Non vogliamo concludere questo nostro articolo, senza ricordare che, dopo quella di Sturzo, vi sono state altre proposte per il finanziamento dei partiti politici.

L'on. Curti ⁽¹⁾ ha suggerito di finanziare i partiti per mezzo di una contribuzione obbligatoria, non a carico di tutti i cittadini, ma solo di coloro che traggono vantaggi dall'appartenenza diretta od indiretta alle organizzazioni di partito.

Dobbiamo anche ricordare l'on. Preti ⁽²⁾, che auspica non tanto un controllo od un aiuto statale, quanto piuttosto una lotta contro il «funzionarismo» per diminuire le spese dei partiti.

Altri, quali il Maranini ⁽³⁾, sono intervenuti sul problema, che è attualmente al centro di vivaci dibattiti.

Ci sia consentito di esprimere l'augurio che da tali dibattiti possa scaturire qualcosa di utile per la democrazia del nostro paese.

⁽¹⁾ A. CURTI, *Proposta di legge per l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un Fondo per il finanziamento dei partiti*, in *Mondo Finanziario*, 1966, 4, p. 8 ss.

⁽²⁾ L. PRETI, *Le casse dei partiti*, in *Il Resto del Carlino*, 2 agosto 1967.

⁽³⁾ G. MARANINI, *Le finanze dei partiti*, in *Il Corriere della Sera*, 3 settembre 1967.