

XXII

LA NUOVA DISCIPLINA DEL FINANZIAMENTO E DELLE SPESE DELLE CAMPAGNE ELETTORALI*

BIANCAMARIA SABATINI**

1. PREMessa

La profonda crisi che ha investito, nel nostro Paese, il rapporto tra sistema partitico – politico e società civile ha generato in quest’ultima una diffusa richiesta di cambiamento, che si è tradotta sia nel favore per interventi immediati da parte di istituzioni già attive (la magistratura), sia in appoggi referendari a proposte di riforma dei sistemi elettorali e della vita dei partiti, sia infine in un largo consenso di voti a partiti e movimenti politici estranei alle precedenti gestioni governative, taluni anche di nuova formazione e dai programmi ancora poco definiti.

Da una parte le nuove regole elettorali introdotte sulla base della pronuncia referendaria dell’aprile del ’93; dall’altra l’emergere degli scandali collegati proprio agli illeciti finanziamenti ai partiti – “giustificati” spesso con la necessità di fare fronte alle ingenti spese sostenute nel corso delle campagne elettorali – hanno evidenziato la necessità di stabilire una nuova regolamentazione della fase che precede le consultazioni elettorali.

Il periodo che precede le votazioni, infatti, costituisce un momento cruciale di tutto il sistema, poiché è la fase in cui le forze politiche e i singoli candidati compiono il massimo sforzo per raccogliere consensi. L’obiettivo perseguito nel disciplinare la materia delle campagne elettorali è “da un lato, quello di impedire che le pressioni sull’elettorato superino livelli tollerabili per l’effettuazione

* L’autrice della presente relazione ringrazia vivamente per la cortese disponibilità e per i preziosi suggerimenti i dottori Beatrice Gianani, Antonio Rodinò di Miglione, Gennaro Di Martino, Luca Rizzuto, Consiglieri del Senato della Repubblica, e il prof. Luigi Ciaurro, Capo di Gabinetto del ministro per le riforme istituzionali.

** Dottore in Giurisprudenza. Università “La Sapienza” di Roma.

della sua libera scelta; dall'altro, di limitare, sulla base del principio di uguaglianza, lo strapotere di alcuni concorrenti"¹. Dunque sono due i principi da salvaguardare: la libertà di manifestazione del pensiero dell'elettore e l'uguaglianza delle opportunità tra i concorrenti.

2. LE NUOVE REGOLE IN TEMA DI FINANZIAMENTO E DI SPESE DURANTE LE CAMPAGNE ELETTORALI. LA LEGGE 10 DICEMBRE 1993, N. 515: FINALITÀ E PRINCIPI A CUI SI RICONDUCE

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, trae la sua origine da un testo concernente la disciplina della campagna elettorale, stralciato dal progetto di riforma del sistema elettorale sul quale il Senato stava lavorando².

Era evidente infatti come non fosse sufficiente regolamentare il sistema di presentazione delle candidature, la procedura di voto, la distribuzione dei seggi, ecc., senza prestare attenzione al comportamento tenuto da candidati e forze politiche per ottenere il consenso dell'elettorato.

La disciplina in vigore prima della legge n. 515 (legge n. 212 del 1956 e legge n. 30 del 1975), pur ancorandosi a principi quale quello della pari opportunità tra i concorrenti, risultava sostanzialmente inadeguata e incompleta. Non teneva conto degli strumenti di diffusione del messaggio propagandistico via via introdotti a partire dall'epoca in cui la stessa disciplina era entrata in vigore. Inoltre, la normativa taceva totalmente sulla parte concernente il finanziamento e le spese elettorali: materia sulla quale era intervenuta parzialmente la legge n. 195 del 1974.

D'altra parte, parlare di pari opportunità tra i concorrenti senza regolamentare la principale fonte di queste opportunità – il denaro – appare piuttosto vano. Fino ad oggi infatti l'accesso ai mezzi di propaganda e, più in generale, il successo sul piano elettorale hanno implicato la disponibilità da parte delle forze politiche e dei candidati di grosse risorse finanziarie e/o determinati collegamenti e privilegi di carattere economico.

Recentemente l'introduzione del nuovo sistema elettorale e le vicende giudiziarie che stanno coinvolgendo i partiti e il mondo dell'imprenditoria hanno reso ulteriormente evidente la necessità di una nuova disciplina sulle campagne elettorali³.

¹ LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 131.

² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Disciplina delle campagne elettorali. Lavori preparatori della legge 10 dicembre 1993 n. 515*, n. 227/II, XI legislatura-dicembre 1993, Dossier Provvedimento.

³ Per un esame delle proposte di legge in materia a partire dalla III legislatura, cfr. TROCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992; URSO,

I problemi che si presentavano nel vecchio sistema elettorale e quelli che attualmente si pongono nel nuovo sono comunque gli stessi. Infatti, se nel sistema proporzionale i protagonisti della campagna erano i partiti e i loro *leader*, per cui una corretta regolamentazione di questa fase richiedeva che su questi non si costituisse una sorta di “protettorato” lobbistico da parte di imprese e forze economiche di vario genere, con il sistema maggioritario il problema permane per le forze politiche – vecchie e nuove –, ma coinvolge altresì i singoli candidati.

Nella logica di un sistema di tipo maggioritario (ma si ricordi che il nostro ha un correttivo in senso proporzionale), la campagna elettorale – almeno in linea di principio – si focalizza infatti sulle persone, sulla loro immagine, sulla loro capacità comunicativa. Di qui l'importanza di un uso regolare dei mezzi di comunicazione, di garantire il libero accesso dei candidati a tali mezzi e in condizione di parità rispetto agli altri; di qui anche l'importanza che tale parità non venga falsata da particolari forze economiche di cui godono i candidati o da particolari collegamenti degli stessi con grosse potenze economiche, anche (ma non solo) nel settore della comunicazione; di qui, infine, la necessità che una regolamentazione sul piano economico della campagna elettorale sia accompagnata anche da una limitazione dell'intervento economico dei partiti nella campagna elettorale dei propri candidati; sarebbe infatti, a questo punto, la loro forza economica (con fondamenti più o meno leciti) e i loro collegamenti e privilegi di carattere economico a falsare la competizione elettorale.

D'altra parte, qualsiasi regola dettata in materia, perché venga osservata, richiede necessariamente un sistema efficace e imparziale di controlli e un sistema sanzionatorio che costituisca un effettivo deterrente a comportamenti contrari e che, al contempo, sia suscettibile di pratica e tempestiva applicazione.

L'impianto complessivo della legge n. 515 del 1993 e più specificamente gli articoli esaminati in questa relazione (7-11, 16, 17 e 18) rispondono in linea di principio ad alcuni degli obiettivi enunciati.

In particolare, in rispetto dei principi, sanciti dalla nostra Costituzione, di uguaglianza formale (art. 3), di libera manifestazione del pensiero (art. 21), di democraticità nel concorso alla determinazione della politica nazionale (art. 49), di salvaguardia della libertà del voto (art. 48), la legge citata introduce una serie di regole intese a porre su uno stesso piano i concorrenti nelle competizioni elettorali; a consentire agli elettori una decisione serena e libera da condizionamenti; a favorire la trasparenza e la pubblicità della gestione finanziaria delle campagne elettorali; a contribuire ad una effettiva moralizzazione della vita politica mediante l'introduzione di forme di contribuzione pubblica, diretta e indiretta, alle spese sostenute dalle forze politiche durante le campagne elettorali; ad assi-

La Campagna elettorale in Italia: disciplina e finanziamenti, Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, *Quaderno n. 4, Seminario 1993*, Giuffrè.

curare, infine, forme di controllo libere da particolari condizionamenti politici.

Non mancano, tuttavia, nella legge in commento punti di problematica interpretazione e lacune che questa relazione si propone di indicare sommariamente, nel quadro di una descrizione riassuntiva del contenuto della nuova disciplina.

Gli articoli della legge n. 515 che disciplinano il finanziamento delle campagne elettorali e il regime delle spese individuano quattro argomenti principali sui quali ci soffermeremo:

1. i limiti di spesa dei singoli candidati; i limiti e le modalità della raccolta dei fondi; la documentazione delle entrate e delle uscite (art. 7);
2. i limiti di spesa dei partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati; la documentazione delle entrate e delle uscite (art. 10);
3. i tipi di spesa da prendere in considerazione ai fini della relativa dichiarazione (art. 11);
4. i contributi pubblici alle spese elettorali (art. 9).

A completare il quadro vanno menzionati gli artt. 17 e 18 della legge che rispondono a una logica di finanziamento indiretto dello Stato alle campagne elettorali, argomento al quale molti in dottrina hanno fatto richiamo⁴. Il primo di tali articoli infatti prevede, per i trenta giorni antecedenti le votazioni, una tariffa postale agevolata per l'invio di materiale di propaganda; il secondo riduce fino al 4% l'aliquota IVA sul materiale tipografico "attinente alle campagne elettorali"⁵.

3. I LIMITI DI SPESA RELATIVI AL SINGOLO CANDIDATO

La previsione di un tetto alle spese sostenibili dai candidati nel corso della campagna elettorale rappresenta uno degli aspetti più innovativi della legge 515 del 1993. Si tratta di una novità auspicata da vari anni in alcune sedi sia politiche che dottrinarie⁶. Certamente, un esempio evidente della degenerazione della

⁴ Cfr. in tal senso CHELI, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 144.

⁵ Al riguardo cfr. gli interventi alla Camera dei deputati nel corso della seduta dell'11 ottobre, del 27 ottobre e dell'11 novembre volti ad evidenziare come i soli costi di spedizione di volantini e programmi avrebbero raggiunto i limiti di spesa concessi ai candidati – soprattutto quelli nei collegi uninominali –, e volti di conseguenza a introdurre disposizioni che prevedessero agevolazioni postali o di carattere fiscale.

⁶ Un tetto alle spese elettorali è previsto anche dalla legislazione di altri ordinamenti quali quelli del Belgio, della Francia, della Spagna e dell'Inghilterra; manca invece nell'ordinamento tedesco. Negli Stati Uniti tale previsione è stata ritenuta incostituzionale dalla Corte Suprema in una sentenza del 1976. Per un esame più approfondito della disciplina degli ordinamenti

vita politica, quale va emergendo chiaramente negli ultimi tempi, è costituito dalla condotta tenuta fino ad ora dalle forze politiche per procacciarsi i sostegni necessari alle proprie, dispendiosissime, campagne elettorali. Spese abnormi, dunque, che rischiano tanto più di compromettere l'auspicata pari opportunità tra i candidati quando, in virtù del nuovo sistema elettorale adottato, si introduce un sistema di campagne elettorali incentrate su singoli personaggi, in aree limitate e con un numero esiguo di concorrenti tra i quali la lotta si fa più accesa considerato che anche un solo voto in più diventa determinante. In questo contesto, dunque, nasce l'esigenza di fissare un tetto alle spese elettorali, nonché un efficace sistema di controlli, al fine di rendere effettiva tale parità tra i singoli candidati e tra le forze politiche.

Va precisato comunque che questa legge, per la parte che concerne i contributi e le spese elettorali dei candidati e dei partiti, fa riferimento esclusivamente alle elezioni politiche del Senato e della Camera dei deputati.

L'art. 7, primo comma, della legge citata quantifica il tetto di spesa, sia in relazione ai candidati alla Camera dei deputati e al Senato che concorrono nei collegi uninominali, sia in relazione ai candidati presenti nelle liste che concorrono alla ripartizione dei seggi della Camera dei deputati con il metodo proporzionale; quanto ai primi, l'importo massimo di spesa raggiungibile è pari alla cifra fissa di 80 milioni sommata ad una cifra ulteriore risultante dal prodotto di 100 lire per ogni cittadino residente nel collegio uninominale; quanto ai secondi, alla cifra fissa di 80 milioni va aggiunto il prodotto di 10 lire per ogni cittadino residente nella circoscrizione elettorale. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 7, tali cifre vengono rivalutate automaticamente secondo gli indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso.

Sulla base del criterio assunto dal nostro legislatore abbiamo dunque un limite di spesa che per i candidati alla Camera dei deputati nei collegi uninominali oscilla tra i 91 e 92 milioni (la media per collegio è di circa 120.000 abitanti di cui gli estremi sono rappresentati dal Molise, in cui la media è di 110.300 abitanti per collegio, e da una delle due circoscrizioni del Lazio in cui si ha una media di 125.391 abitanti per collegio). Per i candidati ai seggi del Senato il tetto varia a sua volta da 91 a 108 milioni circa (la media per collegio varia dai 115.938 abitanti in Valle d'Aosta ai 279.380 abitanti in Liguria). Per quanto riguarda infine i candidati nelle circoscrizioni elettorali per la quota proporzionale della Camera il limite di spesa oscilla tra gli 83 e i 120 milioni circa (la media di abi-

qui richiamati cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *La disciplina della campagna elettorale in Italia e in alcuni paesi stranieri*, luglio 1993; CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali in alcuni paesi stranieri*, Documentazione e ricerche, n. 2, XI legislatura; *La disciplina della campagna elettorale. Esperienze a confronto*, articoli a cura di MASCIET, GARDINI, RIZZONI, GOBBO, in *Regione e Governo locale*, 1/1994, 37-112.

tanti per circoscrizione varia dai 330.900 in Molise ai 4.031.885 in Puglia)⁷.

Nell'ipotesi in cui un candidato alla Camera dei deputati si presenti sia in un collegio uninominale sia nella lista di una circoscrizione che comprende quel collegio⁸, l'art. 7, primo comma, della legge consente una spesa non oltre l'importo più alto previsto per una delle due candidature; esclude, cioè, il cumulo dei due limiti perché, altrimenti, si verrebbe a creare un canale di doppi finanziamenti, minacciando quel principio di pari opportunità cui la legge stessa si ispira.

Quid iuris, tuttavia, nell'ipotesi di un candidato alla Camera per la quota proporzionale che si presenti in tre circoscrizioni contemporaneamente (cfr. art. 2, primo comma, lett. e), legge n. 277 del 1993), oppure nell'ipotesi in cui si presenti in un collegio uninominale e in una o più circoscrizioni che non ricomprendono quel collegio? Quale limite di spesa si porrà per il candidato? Al riguardo la legge non dice nulla. Eppure, non solo la nuova disciplina per le elezioni della Camera dei deputati non esclude tali ipotesi, ma poi, di fatto, in occasione delle elezioni politiche del 27 e 28 marzo '94, il fenomeno si è concretamente verificato.

Si può sostenere che, poiché si è scelto un criterio volto ad ancorare il limite di spesa dei candidati al numero di abitanti della zona cui questo dirige la propria campagna elettorale, presentandosi in due o tre zone diverse, il candidato avrà diritto a cumulare i relativi tetti di spesa (questa d'altra parte è l'interpretazione più diffusa data da molti candidati in occasione della prima applicazione della legge). È da escludere tuttavia che tali tetti si possano sommare e costituire un'unica indistinta cifra nell'ambito della quale il candidato può liberamente decidere quante risorse destinare per la propaganda nelle diverse zone.

In sede di lavori preparatori, è stato pure evidenziato che anche la possibilità concessa al candidato (dall'art. 7, primo comma) di beneficiare del tetto più alto tra quelli risultanti dalla contemporanea candidatura nella circoscrizione e nel collegio in essa ricompreso, potrebbe tradursi in una "scappatoia" volta a favorire economicamente alcuni candidati e a compromettere l'obiettivo della pari opportunità auspicato dalla legge. In particolare si potrebbe verificare che il candidato in un collegio uninominale si presenti anche in una lista circoscrizionale, magari all'ultimo posto, dove difficilmente sarà eletto (a meno che il suo

⁷ I dati demografici sono assunti con riferimento al censimento del 1991. Per ulteriori approfondimenti cfr. *Collegi uninominali del Senato della Repubblica* (d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 535) e *Collegi uninominali della Camera dei deputati* (d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 536), volumi curati dall'ISTAT e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicati dall'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato.

⁸ Cfr. la legge sul nuovo sistema per l'elezione della Camera dei deputati: d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 come modificato dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, e dal d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 534.

partito non ottenga il 100% dei voti a livello nazionale, ricordando tra l'altro che si tratta di liste "bloccate", per le quali non può venire espresso un voto di preferenza), con il solo obiettivo di poter contare su un tetto di spesa più elevato rispetto a quello degli altri candidati.

In ultima analisi, di fronte alla pluralità di candidature (sia monocircoscrizionali, sia pluricircoscrizionali), resta da chiarire se le modalità legali di rendiconto delle spese sono sufficientemente rigorose tanto da evitare che consistenti porzioni del finanziamento legato a una candidatura vengano di fatto dirottate verso un'altra. (Come impedire, ad es., che una macchina con autista noleggiata per le operazioni connesse alla candidatura nella circoscrizione A venga ben poco utilizzata nell'ambito di quest'ultima e molto di più in quello della circoscrizione B?).

Bisogna anche aggiungere che il candidato nelle liste circoscrizionali svolge una campagna elettorale che tende a coincidere con quella del partito che egli rappresenta; è vero che l'art. 7 della legge in commento afferma, al secondo comma, che "le spese per la propaganda elettorale direttamente riferibili al candidato, ancorché sostenute dai partiti di appartenenza, dalle liste o dai gruppi di candidati, sono computate, ai fini del limite di spesa di cui al primo comma, tra le spese del candidato, eventualmente *pro quota*", ma è pur vero che si tratta di una distinzione quanto mai difficile, soprattutto quando il candidato è anche esponente di rilievo nazionale del partito.

Quanto detto finora mira dunque ad evidenziare un possibile rischio di distorsione del dettato normativo: cioè che, attraverso particolari meccanismi, si consenta una lievitazione dei tetti di spesa a favore di certi candidati e soprattutto dei partiti, i quali finiscono per continuare ad avere un ruolo predominante nelle campagne elettorali. Va peraltro sottolineato che una violazione di lieve entità dei tetti di spesa da parte dei candidati eletti e non eletti (questa estensione è un'ulteriore novità della legge n. 515 del 1993) comporta solo l'applicazione di una sanzione pecuniaria e che pertanto, a nostro avviso, un candidato economicamente forte potrebbe facilmente preferire questa via – che di fatto consente una elusione del tetto di spesa – qualora ritenesse che questo potesse giovare alla propria vittoria elettorale. D'altra parte, l'art. 15, sesto comma, sembrerebbe lasciare in questo caso una certa discrezionalità nell'individuare l'importo della sanzione, importo che va da un massimo di tre volte l'eccedenza del limite a un minimo che è ... l'eccedenza stessa (naturalmente se l'eccedenza fosse uguale o superiore al tetto di spesa consentito si applicherebbe la sanzione, ben più grave, della decadenza dalla carica; cfr. art. 15, nono comma).

Tuttavia l'aspetto su cui la previsione di un tetto di spesa rischia di rimanere una mera enunciazione teorica attiene alla caratteristica peculiare delle attuali campagne elettorali.

Come si è più volte segnalato, il nostro ordinamento sta via via sperimentando, anche in virtù del nuovo sistema elettorale di recente introdotto, un modo

di fare propaganda elettorale nel quale acquista maggiore rilievo l'individuo e la sua immagine, il "personaggio". Questo comporta che gran parte delle campagne elettorali facciano perno su quegli strumenti che più di tutti sono in grado di diffondere questo "messaggio": i *mass media*. Questo significa altresì che gran parte delle spese dei candidati consiste nell'acquisizione di spazi in questi ambiti. Gli obiettivi della legge n. 515 del 1993 più volte menzionati, ovvero il contenimento, la pubblicità e la trasparenza delle spese elettorali, troveranno concreta attuazione anche e soprattutto se si disciplina e controlla questo settore al fine di consentire ai candidati uguale accesso a tali strumenti, ai medesimi costi e alle medesime condizioni. Gli stessi obiettivi, pertanto, verrebbero compromessi laddove un candidato godesse di particolari privilegi o vantasse particolari influenze su determinati mezzi di propaganda. Un organo televisivo o di stampa fazioso, che fa spontaneamente propaganda a un candidato e/o al movimento politico di appartenenza, oltre a violare la parità di trattamento tra candidati e tra forze politiche, evita a questi ultimi la dichiarazione di ingenti esborsi di denaro e consente, di fatto, l'elusione dei limiti posti dal legislatore a tali esborsi.

4. LA DISCIPLINA RELATIVA ALLA RACCOLTA DEI FONDI PER LA CAMPAGNA ELETTORALE DEI SINGOLI CANDIDATI

Chiarito dunque che i candidati hanno un limite di spesa da osservare e determinato il suo ammontare, verifichiamo ora: in che modo i candidati possono raccogliere i contributi per la loro campagna elettorale (4.1); chi è autorizzato a concederli e nel rispetto di quali regole (4.2).

4.1. Ai sensi del terzo comma dell'art. 7, dal giorno successivo all'indizione delle elezioni politiche i candidati possono raccogliere i fondi per il finanziamento della propria campagna elettorale esclusivamente tramite un mandatario elettorale; costui viene nominato dal candidato e solo per lui può svolgere l'incarico. Ai sensi del comma 4, il mandatario è tenuto a registrare tutti i contributi finanziari di cui sopra avvalendosi di un conto corrente bancario o postale.

L'introduzione di questa figura era stata auspicata da tempo in dottrina⁹ e trova come principale modello di riferimento la legislazione francese. Il *Code électoral* (recentemente modificato dalle leggi n. 90-55, del 15 gennaio 1990; n. 90-83, del 10 maggio 1990 e 93-22, del 29 gennaio 1993) stabilisce infatti che il potenziale candidato proceda alla raccolta dei fondi e alle spese per la campa-

⁹ TROCCOLI, *Il finanziamento*, cit., 329.

gna elettorale esclusivamente tramite un *mandataire financier* che viene nominato l'anno che precede il primo giorno del mese in cui si tiene la votazione.

Anche l'ordinamento inglese e quello spagnolo conoscono figure analoghe¹⁰.

L'obiettivo auspicato mediante l'introduzione del *mandatario elettorale* è quello di pervenire a una gestione ben individuabile, regolata e trasparente, degli aspetti finanziari di una campagna elettorale. Rispetto ad altri ordinamenti, tuttavia, la legge italiana attribuisce compiti più limitati al mandatario, sotto il profilo sia temporale che quantitativo; costui infatti raccoglie e registra solo le entrate e solo a partire dal giorno successivo alla convocazione delle elezioni, ovvero poco più di due mesi prima delle votazioni. Queste limitazioni, a nostro avviso, compromettono la realizzazione dell'obiettivo di trasparenza suindicato.

Peraltro la normativa italiana non approfondisce la figura del mandatario sotto vari aspetti.

Innanzitutto non dice chi può svolgere questo ruolo. La disciplina francese prevede due tipi di mandatari: *l'association de financement électorale* e il *mandataire financier*; un'associazione, dunque, o una persona fisica. In quest'ultimo caso, sebbene la legge non lo affermi esplicitamente, si raccomanda al candidato di non scegliere un familiare¹¹. La normativa inglese consente allo stesso candidato di svolgere le funzioni di *election agent*. La legge italiana, invece, non specifica. Vieta solo che uno stesso mandatario possa assumere l'incarico da più di un candidato e che un candidato possa affidare l'incarico a più di un mandatario (art. 7, terzo comma).

Oltre alla raccolta e alla registrazione dei fondi sul conto corrente il mandatario ha il compito di controfirmare il rendiconto dei contributi e servizi ricevuti dal candidato e delle spese da lui sostenute, "*certificandone* la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate ivi indicate" (art. 7, sesto comma); nonché effettuare ordinativi o rilasciare autorizzazioni a produrre materiale per la propaganda o a cedere servizi comunque utilizzabili per la campagna elettorale forniti direttamente, ad esempio, da giornali, stazioni radio e televisive, tipografie, oppure prodotti o commissionati da sindacati, organizzazioni di categoria o associazioni (art. 3, terzo e quarto comma).

La legge non dice altro riguardo al mandatario: per esempio, se quest'ultimo debba far pervenire un'accettazione espressa del mandato; in quale momento cessi questa funzione; se e quale trattamento economico possa essergli riservato,

¹⁰ In Gran Bretagna il *Representation of the People Act* del 1983 prevede che le attività relative al reperimento dei fondi siano svolte da un *election agent*. In Spagna la legge organica 5/1985, successivamente modificata dalle leggi n. 1 del 1987 e n. 8 del 1991, affida tale compito ad un *administrador electoral*.

¹¹ Per un commento approfondito della disciplina francese cfr. VARAINE-ARTS, *Financement, plafonnement des dépenses et contrôle des campagnes électorales*, Berger-Levrault, 1993.

ecc. Per esempio qualche dubbio su come regolarsi potrebbe sorgere nel caso – più che probabile – in cui il mandatario svolga la sua attività gratuitamente. La tendenza interpretativa è nel senso di quantizzare tale attività configurandola come un “servizio” reso al candidato stesso e quindi da annoverare, ai sensi del sesto comma dell’art. 7, tra le spese da dichiarare ai fini del rispetto del tetto di spesa. Resta discrezionale, tuttavia, il criterio con cui ciascun candidato procederà a tale valutazione.

Quanto all’estinzione del mandato, nel silenzio della legge, sembrerebbe ammissibile la possibilità di revoca da parte del candidato – mandante o la rinuncia da parte del mandatario. Al di là di tali ipotesi è presumibile che il mandato cessi automaticamente nel caso in cui il candidato non presenti più la sua candidatura ovvero alla presentazione del rendiconto al Collegio regionale di garanzia elettorale (cfr. art. 7, sesto comma).

L’ultimo dubbio che sorge nella lettura della legge è se sia sempre assolutamente necessaria la nomina di un mandatario. Ci sembra che la risposta debba essere negativa solo nell’ipotesi in cui il candidato decidesse di autofinanziare *in toto* la propria campagna elettorale.

4.2. Passiamo ora ad esaminare il secondo profilo: chi può dare i contributi ai candidati, entro quali limiti e secondo quali modalità.

Quanto al finanziamento da parte dei privati, possono contribuire alla campagna elettorale dei candidati sia persone fisiche che associazioni e persone giuridiche per un importo non superiore ai 20 milioni. Il punto, però, è stato molto dibattuto in sede di lavori preparatori.

La ragione per cui alcune forze politiche volevano escludere le persone giuridiche risiedeva nel timore di favorire le c.d. *lobbies* di imprese o di associazioni che, sostenendo economicamente l’elezione di singoli deputati, avrebbero potuto condizionare questi ultimi a sostenere i loro particolari interessi.

Il “ragionevole punto di equilibrio” (sono le parole del relatore alla Camera) tra le opposte considerazioni fu poi trovato nel consentire anche alle persone giuridiche la facoltà di contribuire alla campagna elettorale dei candidati, ma entro limiti precisi.

Rimane in vigore per i candidati il divieto assoluto (e la relativa sanzione) di ottenere contributi di qualsiasi genere da parte degli organi della pubblica amministrazione e di enti pubblici, da parte di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% e di società controllate da queste ultime (cfr. art. 7, primo comma della legge del 2 maggio 1974, n. 195, e l’art. 4, primo comma, della legge del 18 novembre 1981, n. 659, come modificato nell’art. 3 della legge 27 gennaio 1982, n. 22). Questo al fine di impedire che la lotta politica sia defor-

mata attraverso flussi di denaro proveniente da detti organi. Il fatto poi che il quarto comma dell'art. 7 consenta sia a persone fisiche che ad associazioni e a persone giuridiche di contribuire alla campagna elettorale dei candidati, non dovrebbe escludere l'obbligo delle società al di fuori delle categorie suddette di disporre il finanziamento previa deliberazione dell'organo sociale competente e a condizione che venga regolarmente iscritto in bilancio (cfr. art. 7, primo comma, legge n. 195 del 1974). La novità introdotta dalla legge n. 515 è nel senso, però, di limitare questi contributi ... ma solo durante la campagna elettorale.

La legge n. 515 del 1993 non prevede peraltro un divieto di ottenere contributi o servizi – divieto presente in numerose legislazioni di altri paesi – da parte degli Stati o delle persone giuridiche straniere; dall'art. 4, quarto comma, della legge n. 659 del 1981, sembra invece desumersi che l'ordinamento italiano lo consenta. Se così fosse, tale versamento dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei limiti e delle modalità prescritti dalla nuova legge.

Per quanto riguarda i finanziamenti di qualsiasi genere che il candidato riceve nel periodo che precede la campagna elettorale l'art. 7, quinto comma, della legge n. 515 del 1993 richiama ed integra l'art. 4 della legge n. 659 del 1981; ne consegue che nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi, sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi per un importo che "nell'anno" superi la somma di 5 milioni di lire, "somma da intendersi rivalutata secondo gli indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso" (cifra aggiornata con apposito decreto del ministero dell'interno a lire 10.175.000), il soggetto che eroga il contributo e chi lo riceve devono fare una dichiarazione congiunta sottoscrivendo un unico documento che viene poi presentato alla Presidenza della Camera dei deputati. Questa dichiarazione, in periodo di campagna elettorale, può tuttavia essere sostituita da una semplice autocertificazione da parte dei candidati.

Nella casistica dei possibili finanziatori della campagna elettorale di un candidato vanno, infine, menzionati i partiti o movimenti o gruppi a cui il candidato stesso appartiene.

Nel descrivere la disciplina relativa alla raccolta dei contributi si è parlato del ruolo predominante che ha in questa fase il mandatario. Si è anche ripetuto più volte che questi si deve avvalere di un conto corrente bancario o postale, intestato a suo nome, nel quale far confluire tutti i versamenti a favore del candidato per cui svolge la sua attività. Il quarto comma dell'art. 7 prevede altresì che "il personale degli uffici postali e degli enti creditizi è tenuto ad identificare le complete generalità di coloro che effettuano i versamenti sui conti correnti bancario o postale di cui al presente comma".

Con riferimento a tali operazioni è intervenuta l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) con una circolare volta a dare alcune direttive alle banche nello svolgere il ruolo che la legge n. 515 del 1993 ha loro attribuito.

Gli obblighi di identificazione di cui sopra, secondo detta circolare, si con-

cretizzano nell'acquisizione del nome, cognome, luogo di nascita, per quanto riguarda le persone fisiche; nell'acquisizione della denominazione e della sede, per quanto riguarda le associazioni e le persone giuridiche, unitamente alle generalità di chi agisce per loro conto.

Per consentire al mandatario di registrare tutti i finanziamenti ricevuti per la campagna elettorale, le banche (o gli uffici postali) comunicano a costui solo il nome e cognome o la denominazione del soggetto che ha effettuato i versamenti.

L'Associazione bancaria, ancora, ha richiesto che i versamenti avvengano nelle agenzie della stessa banca dove è acceso il conto; l'identificazione del contribuente può in ogni caso essere svolta dal personale di tali agenzie. L'ABI, inoltre, vieta alle banche e al relativo personale di accettare versamenti eseguiti per conto di persone fisiche diverse da quelle che si presentano allo sportello; sebbene la legge non si pronunci al riguardo, tale interpretazione sembra coerente alla lettera della legge quando parla di un obbligo di "identificare le complete generalità di coloro che effettuano versamenti sui conti correnti bancario o postale...". Si potrebbe ammettere, invece, sempre nel silenzio della legge, che i contribuenti concedano fondi inviando al mandatario un assegno non trasferibile che viene poi versato dallo stesso sul conto a lui intestato. Questa interpretazione sembrerebbe suffragata anche dalla circolare dell'ABI nella parte in cui ritiene che solo il mandatario possa effettuare versamenti nel conto tramite assegni, laddove i terzi possono procedere esclusivamente per contanti. Questo indurrebbe a ritenere che il mandatario possa raccogliere contributi in diverse sedi per poi versarli sui conti correnti; la stessa circolare dell'ABI riconosce a quest'ultimo la facoltà di ricevere finanziamenti anche al di fuori del canale bancario. Se così è, tuttavia, non appare chiaro come venga rispettata la regola *ex* art. 7, quarto comma, circa l'identificazione diretta del contribuente da parte del personale della banca o dell'ufficio postale: si potrebbe pensare allora che, fermo restando l'obbligo di documentare le generalità dei sovventori, lo stesso obbligo possa venire espletato dal mandatario, per esempio, mediante la tenuta a disposizione di un ricevitario in modo che, in occasione di manifestazioni pubbliche di propaganda, possa raccogliere e registrare i contributi e i nominativi di chi li concede.

L'ABI ha poi dato, nella circolare sopra menzionata, un'interpretazione molto restrittiva della legge nella parte in cui esclude che il candidato possa effettuare versamenti sui conti correnti, ritenendo che su di essi possano confluire solo i contributi dei suoi sostenitori. Si tratta tuttavia di una interpretazione non vincolante; lo dimostra anche la prima concreta applicazione della norma in occasione delle consultazioni politiche del marzo 1994¹².

¹² Dalla lettura di alcuni rendiconti (facoltà che la nuova legge concede a ogni cittadino) risulta infatti che sul conto corrente intestato al mandatario figurano versamenti fatti dal candidato.

Nel concludere questa parte ricordiamo che la legge limita il contributo di ciascun soggetto (persona fisica o no) a un importo non superiore ai 20 milioni. Al riguardo l'Associazione bancaria ha ritenuto, da un parte, che al mandatario, e solo a lui, sia concessa la facoltà di compiere versamenti anche per una cifra superiore ai suddetti 20 milioni; dall'altra che non vi è obbligo per il personale della banca, nel momento in cui identifica il sovventore, di verificare se il medesimo soggetto abbia superato l'indicata soglia con molteplici, frammentarie operazioni; se tale obbligo ci fosse stato – detta la circolare – “avrebbe dovuto essere espressamente previsto e regolamentato”. Questa affermazione lascia presumere che sia pertanto compito del mandatario controllare costantemente il conto corrente e i versamenti in modo da appurare il rispetto del limite previsto per ciascuna contribuzione ed eventualmente respingere non solo contributi in eccesso ma anche contributi semplicemente non graditi.

La legge, infine, non specifica quale destino subiscano le somme che eventualmente residuino dai fondi raccolti nei conti correnti. Il legislatore francese, in tal caso, rimette al mandatario il compito di devolverle a un'associazione che finanzia un partito politico oppure a una o più associazioni riconosciute aventi finalità pubblica (art. L. 52-6, legge n. 90-55). La normativa spagnola prevede invece la restituzione dei versamenti ai contribuenti nel caso in cui i candidati rinuncino a concorrere all'elezione o se la candidatura, per qualsiasi motivo, non viene perfezionata; un eventuale saldo attivo del conto corrente deve poi essere destinato esclusivamente al pagamento delle spese elettorali sostenute nel corso della campagna (artt. 124 e 125, legge n. 5 del 1985, modificata dalle leggi n. 1 del 1987 e n. 8 del 1991). Nulla di simile è disposto dalla normativa italiana; è da presumere allora che al riguardo ciascun candidato si regolerà autonomamente¹³.

5. LA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLE FONTI DI FINANZIAMENTO E ALLE SPESE DEL CANDIDATO

L'art. 7, sesto comma, prevede due tipi di documenti che i candidati devono redigere dopo le elezioni:

1. *la dichiarazione di cui all'art. 2, primo comma, n. 3) della legge 5 luglio 1982, n. 441*, cioè una “dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiale e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposi-

¹³ Alcuni candidati, nei rendiconti, hanno disposto che il saldo attivo risultante dal conto corrente – solitamente di scarso rilievo – venisse destinato al pagamento delle spese relative alla chiusura del conto stesso.

zione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte...”; dichiarazione a cui andrebbero allegate – sempre secondo la disposizione da ultimo richiamata – le dichiarazioni di cui al terzo comma dell’art. 4 della legge n. 659 del 1981 (relative ai contributi superiori ai 5 milioni che la legge n. 515 del 1993 considera rivalutati secondo gli indici ISTAT dei prezzi all’ingrosso);

2. *un rendiconto* relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute, con l’indicazione nominativa dei contributi e servizi superiori ai 10 milioni, se provenienti da persone fisiche, e dei contributi e servizi di qualsiasi importo, se provenienti da associazioni o da persone giuridiche; al rendiconto vanno allegati gli estratti dei conti correnti e, presumibilmente, ogni altro elemento (fatture, ecc.) comprovante le spese dichiarate¹⁴.

Ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge n. 441 del 1982 la dichiarazione di cui al punto 1) va presentata entro tre mesi dalla proclamazione degli eletti al Presidente della Camera di appartenenza. Il sesto comma dell’art. 7 della legge n. 515 del 93 ribadisce tale onere e aggiunge che la dichiarazione stessa deve essere trasmessa “oltre che al Presidente della Camera di appartenenza, al Collegio regionale di garanzia elettorale di cui all’art. 12 che ne cura la pubblicità. Alla dichiarazione – prosegue il sesto comma – deve essere allegato un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute” (cioè il documento di cui al punto 2).

In sintesi, dunque, il candidato eletto deve presentare alla Camera di appartenenza solo la dichiarazione di cui all’art. 2, comma primo, n. 3 della legge n. 441 del 82, cioè un documento piuttosto sintetico dove egli dichiara l’ammontare delle spese sostenute – sotto forma di denaro, servizi ricevuti o obbligazioni assunte – ovvero se e in che misura si è avvalso dei mezzi e delle strutture messi a disposizione dal partito di provenienza. Al Collegio regionale di garanzia elettorale invece, oltre a questa sintetica dichiarazione, il candidato allega un documento più dettagliato nel quale, per esempio, devono figurare obbligatoriamente i nominativi dei contribuenti (tranne le persone fisiche che versino meno di 10 milioni) o in cui le spese devono essere distinte nelle varie voci previste dall’art. 11 della legge n. 515.

La legge, per effetto del richiamo alla legge n. 441 del 1982, prescrive che

¹⁴ Ci sembra opportuno segnalare che la legge n. 515 del 1993 non contiene, in allegato, alcun modello di rendiconto che i candidati devono compilare né, tantomeno, rinviano ad una disciplina integrativa successiva che lo contempra. Va menzionato peraltro che il Collegio regionale di garanzia elettorale di Roma ha predisposto e diffuso tra le forze politiche facenti capo a tale collegio un modello di rendiconto affinché venisse a sua volta diffuso tra i relativi candidati. Altri collegi regionali lo hanno tenuto presente e diffuso. Trattandosi però di un modello non obbligatorio – come afferma peraltro lo stesso Collegio di Roma – non molti candidati vi hanno fatto riferimento.

tali documenti vadano presentati entro tre mesi dalla proclamazione degli eletti. Di tale termine, tuttavia, vi è una duplice interpretazione. Infatti alcuni Collegi regionali di garanzia elettorale hanno considerato come termine *a quo* quello in cui gli Uffici elettorali, subito dopo le votazioni, comunicano i risultati. Secondo la prassi parlamentare invece la proclamazione ufficiale degli eletti avviene nel giorno di insediamento delle nuove Camere; questo comporterebbe uno slittamento di un paio di settimane circa del (cfr. art. 61 Cost.) termine di presentazione della suddetta documentazione. Sul punto si rende pertanto opportuno un chiarimento.

Ai sensi del sesto comma dell'art. 7, il rendiconto viene "sottoscritto dal candidato e controfirmato dal mandatario che ne certifica la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate". Poiché la legge n. 515 concentra espressamente l'attività del mandatario sulla gestione delle entrate e non anche su quella delle spese (come invece è previsto esplicitamente per il *mandataire financier* francese), la controfirma in questione dovrebbe garantire la veridicità solo in relazione alle entrate dichiarate e configurare eventualmente una responsabilità del mandatario, di natura amministrativa, solo su questo piano, da solo o in solido con il candidato. Tuttavia, non può escludersi che il candidato, in via di fatto, rimetta al mandatario anche la gestione delle spese: sorge allora il dubbio su chi ricada un'eventuale responsabilità. Ad esempio, se il mandatario ha effettuato di propria iniziativa delle spese poi risultate irregolari in sede di controllo, il candidato – mandante potrà, sì, agire nei confronti del mandatario, ma sarà lui a subire il rischio di un'eventuale decadenza dalla carica qualora la violazione risulti particolarmente grave¹⁵.

Per ritornare ai documenti che il candidato deve presentare dopo le votazioni, bisogna aggiungere che, oltre a quelli richiamati dal sesto comma dell'art. 7, i candidati eletti, entro tre mesi dalla proclamazione, devono depositare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza una *dichiarazione concernente la loro situazione patrimoniale* nonché una *copia dell'ultima dichiarazione dei redditi* (cfr. art. 2 legge n. 441 del 1982)¹⁶.

Alcune osservazioni, infine, vanno fatte a proposito del settimo comma dell'art. 7, nel quale si afferma che anche i candidati non eletti sono tenuti a trasmettere al Collegio regionale di garanzia elettorale la "dichiarazione di cui al comma 6". Tale estensione (ritenuta da taluni già operante a partire dalla legge

¹⁵ Una sorta di responsabilità del mandatario in ordine alle spese si può forse configurare in relazione all'autorizzazione eventualmente da lui concessa a sindacati, organizzazioni di categoria o associazioni, per gli strumenti di propaganda che questi commissionano o producono (cfr. art. 3, legge n. 515 del 1993).

¹⁶ Per un esame più approfondito della disciplina sulla pubblicità della situazione patrimoniale dei parlamentari cfr. DI CIOLO-CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 1994, 231-238.

n. 659 del 1981) non era stata prevista nella proposta di legge originariamente formulata dal Senato. Il punto è stato oggetto di un'autonoma proposta di legge alla Camera dei deputati, la n. 2381¹⁷, ed è stato inserito nel testo predisposto e approvato da questo ramo del Parlamento. La ragione di tale estensione è stata ravvisata nell'esigenza di garantire effettivamente una parità di trattamento tra candidati e una trasparenza finanziaria nella campagna elettorale, ed evitare la tendenza, piuttosto diffusa, ad attribuire spese esorbitanti a candidati non eletti; anzi, inseriti nelle liste elettorali proprio a tale scopo.

La legge non dà chiarimenti circa il termine entro il quale i candidati non eletti debbano presentare il rendiconto; è da presumere che operi lo stesso termine previsto per i candidati eletti. Resta sempre ferma la necessità di un chiarimento ufficiale circa il giorno a partire dal quale computare i tre mesi entro i quali il rendiconto va presentato.

Ad integrare le dichiarazioni dei candidati, la legge n. 515, all'art. 8, impone agli editori di quotidiani e periodici e ai titolari di concessioni e di autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di diffusione radiotelevisiva l'obbligo di comunicare ai Presidenti delle Camere e al Collegio regionale di garanzia elettorale, entro trenta giorni dalle elezioni:

- i servizi di propaganda elettorale effettuati;
- i nominativi di coloro che vi hanno partecipato;
- gli spazi concessi a titolo gratuito o a tariffa ridotta;
- gli introiti realizzati;
- i nominativi dei soggetti che hanno provveduto ai relativi pagamenti.

La norma va inquadrata nella *ratio* generale della legge e cioè nell'esigenza di introdurre quanti più strumenti possibili atti a consentire la più ampia trasparenza della campagna elettorale e il rispetto della parità di trattamento tra i candidati e le forze politiche. La norma inoltre riveste particolare importanza in un sistema quale il nostro in cui la campagna elettorale fa decisamente perno sui mezzi di comunicazione di massa.

In particolare, la disposizione dell'art. 8 consente, soprattutto al Collegio regionale di garanzia elettorale, di svolgere dei controlli incrociati in merito alle spese sostenute per "l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private" (cfr. art. 11, primo comma, lett. b, legge n. 515 del 1993); tale organo infatti potrà confrontare i dati che emergono dalle dichiarazioni dei candidati e quelli forniti dagli organi sopra menzionati.

¹⁷ Cfr. i *Lavori preparatori della legge 10 dicembre 1993, n. 515*, nel testo citato *supra*, nota 2.

6. I LIMITI DI SPESA RELATIVI AI PARTITI, AI MOVIMENTI E AI GRUPPI DI CANDIDATI

Si può affermare che anche l'introduzione di un limite alle spese elettorali dei partiti rappresenti indubbiamente una conquista a lungo ambita in varie sedi. Se, infatti, l'obiettivo cui il nostro ordinamento mira è di pervenire a una seria moralizzazione delle campagne elettorali e di eliminare gli eccessi che si registrano in queste circostanze nell'uso delle risorse finanziarie, non avrebbe senso prevedere un limite solo alle spese dei candidati e non anche a quelle dei partiti che sono stati e sono tuttora i grandi protagonisti delle campagne elettorali. Inoltre, in un sistema in cui vigono delle limitazioni per i singoli candidati, diventerebbe determinante l'appoggio economico e organizzativo dei partiti o di associazioni ad essi assimilabili, con il risultato di compromettere la tanto auspicata pari opportunità tra i candidati.

Di qui dunque due innovazioni introdotte dalla legge n. 515 del 1993 in linea di principio molto importanti: da una parte, l'inclusione nel computo delle spese del candidato di quelle sostenute dal partito ma a lui direttamente riferibili (art. 7, secondo comma); dall'altra, la previsione di un limite alle stesse spese dei partiti (art. 10).

Sul primo punto ci siamo già soffermati (cfr. *supra*, par. 3). Giova ripetere che si tratta di una disposizione che trova alcuni limiti nella sua applicazione; risulta infatti difficile stabilire se l'organizzazione di un comizio o di una manifestazione elettorale ovvero la presenza su una emittente radiofonica o televisiva che abbiano come protagonista un segretario di partito, contemporaneamente candidato in un collegio e/o in una circoscrizione, vadano ad integrare le spese dell'individuo in quanto candidato o, invece, quelle del partito o movimento di cui il soggetto è *leader* e rappresentante. Secondo la norma qui richiamata, inoltre, se i candidati presenti alla manifestazione elettorale sono più d'uno le spese sono computate *pro quota*. In questo caso, in verità, risulterà difficile individuare quanto ha inciso la presenza del singolo candidato sulla spesa globale; il calcolo di conseguenza non potrà che essere piuttosto approssimativo.

Veniamo ora alla norma che introduce un tetto alle spese sostenibili dai partiti o movimenti per la campagna elettorale. Si tratta di una disposizione nata da un emendamento aggiuntivo presentato nel corso della discussione alla commissione affari costituzionali della Camera sul testo della proposta di legge trasmesso dal Senato¹⁸. Prima la commissione, poi l'Assemblea hanno infatti appro-

¹⁸ Il testo del Senato, infatti, non prevedeva alcun limite oggettivo alle spese dei partiti, bensì vincolava questi ultimi alla redazione di un bilancio preventivo delle spese di campagna elettorale da presentare non oltre il 30° giorno precedente le votazioni. Il testo prevedeva poi una sanzione amministrativa pecuniaria, sia in caso di mancato deposito del bilancio, sia in caso di violazione dei limiti di spesa indicati nel bilancio. Dei limiti dunque erano previ-

vato un testo che comprende la previsione di un tetto alle spese dei partiti e assume come criterio per la determinazione del relativo importo il prodotto di lire 200 (la commissione aveva proposto 350) per il numero degli abitanti delle circoscrizioni per la Camera dei deputati e dei collegi per il Senato nei quali ciascun partito, movimento o gruppo si presenta con liste o candidati¹⁹.

A titolo di esempio, sulla base del criterio adottato dalla legge, le spese sostenibili da un partito che presenti propri candidati sia alla Camera dei deputati che al Senato ammontano ad un minimo di lire 132.360.000, per la circoscrizione del Molise, ad un massimo di lire 1.612.754.000, per la circoscrizione Puglia. Come si vede, si tratta di tetti fortemente oscillanti e che raggiungono facilmente punte molto elevate, condizioni dalle quali, alla fine, anche i singoli candidati traggono beneficio, proprio per la difficoltà di scindere la loro figura da quella del partito di provenienza.

La legge in esame tace totalmente sulla disciplina relativa alla raccolta dei fondi da parte dei partiti, movimenti e gruppi di candidati. Essa infatti, al contrario di quanto ha fatto per i singoli candidati, non prevede alcuna figura ben individuata competente alla raccolta dei fondi e alla gestione delle risorse finanziarie destinate alla campagna elettorale; inoltre, non detta alcuna norma circa le modalità di raccolta ed eventuali limiti di ciascun contributo.

Si tratta, com'è ovvio, di aspetti strettamente connessi ad una problematica, ancora irrisolta, circa la disciplina dei partiti politici e del loro finanziamento²⁰.

sti, ma venivano sostanzialmente determinati dai singoli partiti; criterio, questo, che non avrebbe fornito alcuna garanzia di moderazione nell'uso delle risorse finanziarie durante la campagna elettorale. Nel testo non era chiaro, peraltro, quale fosse l'organo deputato al controllo e all'applicazione delle sanzioni.

¹⁹ A differenza di quanto previsto per il tetto di spesa relativo ai singoli candidati, l'art. 10 in esame non prevede alcuna rivalutazione periodica delle cifre ivi previste.

²⁰ Anche qui giova richiamare la soluzione normativa adottata da altri ordinamenti in materia di raccolta di fondi per l'attività dei partiti e quindi anche per il finanziamento delle campagne elettorali. In Francia, ad esempio, anche per i partiti politici è prevista la nomina di un mandatario (persona fisica o associazione) e l'apertura di un conto corrente, bancario o postale, sul quale versare i contributi. In Belgio l'attività di raccolta dei fondi è affidata a delle "fondazioni", senza fini di lucro, che devono avere l'approvazione governativa. Anche l'ordinamento tedesco prevede la presenza di "fondazioni" collegate ai partiti – di fatto controllate da questi ultimi – destinatarie di contributi pubblici oltre che di contributi e donazioni da parte dei privati e che, al di là di attività di promozione culturale, di ricerca ecc., di fatto svolgono una serie di attività funzionali alle strategie politiche del partito. In Spagna, infine, accanto agli "amministratori" dei candidati sono previsti anche gli "amministratori generali" dei partiti che si occupano della gestione delle entrate e delle spese relative alla campagna elettorale.

Sullo scorcio dell'XI legislatura anche il nostro ordinamento aveva assunto due iniziative (cfr. *infra*, nota 29), in materia di finanziamento dei partiti. Si tratta del Testo unificato approvato dalla commissione affari costituzionali del Senato il 2 marzo 1993, testo nel quale sono confluite tutte le proposte di legge più significative in materia presentate nel corso della legi-

In attesa, comunque, che il nuovo Parlamento stabilisca una disciplina adeguata su questo tema, non resta che richiamare alcune disposizioni dettate dal legislatore negli anni passati, già esaminate con riferimento ai singoli candidati, e da ritenere in vigore anche con riferimento ai partiti o a figure analoghe²¹.

Per quanto riguarda, infine, la documentazione che i partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati devono presentare dopo le elezioni, l'art. 12 della legge 515, sempre nell'ottica generale di garantire la massima trasparenza nella raccolta e nell'uso di risorse finanziarie durante le campagne elettorali, impone ai soggetti sopra menzionati l'obbligo di presentare un *consuntivo* relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento. Questo consuntivo va presentato ai Presidenti delle Camere di appartenenza entro quarantacinque giorni dall'insediamento affinché poi le Camere lo inviino alla Corte dei conti nel cui interno viene istituito un apposito collegio deputato al controllo²².

Né la legge n. 515, né altro provvedimento, inoltre, forniscono un modello in conformità del quale redigere il consuntivo.

Le spese dichiarate devono essere comprovate da adeguata documentazione e si presume che debbano rispecchiare la tipologia delle spese indicate dall'art. 11 della legge n. 515 da ultimo menzionata. Quanto alle fonti di finanziamento, la legge non si esprime – come invece ha fatto esplicitamente in relazione ai singoli candidati – sulla necessità o meno di indicare anche nominativamente i contribuenti.

7. IL FINANZIAMENTO PUBBLICO DELLE CAMPAGNE ELETTORALI PRIMA E DOPO LA LEGGE 515 DEL 1993

7.1. Gli studi volti a definire la natura giuridica dei partiti²³ hanno eviden-

slatura, e del decreto Amato-Conso approvato dal Consiglio dei ministri il 5 marzo 1993, ma non controfirmato dal Presidente della Repubblica: in entrambi i testi, tra i molti punti interessanti, si predeva l'istituzione di "fondazioni" cui far confluire tutti i cespiti patrimoniali e le attività economiche facenti capo ai partiti; si individuava la tipologia dei contributi ammessi nonché le modalità e i limiti delle contribuzioni stesse. Per un esame complessivo del tema e per la bibliografia rimandiamo ai lavori citati *supra*, nota 23.

²¹ Ci riferiamo in particolare all'art. 7 della legge n. 195 del 1974 e all'art. 4 della legge n. 659 del 1981 richiamati e descritti *supra*, 366.

²² In sede di prima applicazione della legge 515, la legge n. 448 del 1994 (citata *infra*, 381) ha differito il termine di presentazione del consuntivo al trentesimo giorno successivo alla pubblicazione del piano di riparto.

²³ Per un inquadramento e un esame del tema e per la relativa bibliografia cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *Il finanziamento ai partiti politici in Italia*; cfr. anche il dattiloscritto di ERMELLI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: linee generali e moda-*

ziato il carattere sostanzialmente ambivalente di questi²⁴: da una parte, infatti, i partiti partecipano della natura privatistica per il modo in cui si costituiscono e per il loro ordinamento interno; dall'altra, partecipano della natura pubblicistica in quanto sono di preminente interesse pubblico le funzioni che essi esercitano.

Il problema di reperire grosse risorse economiche si è cominciato a porre ai partiti nel momento in cui questi – già a partire dall'introduzione del suffragio universale e dall'adozione del sistema proporzionale – hanno trasformato la loro struttura, il loro apparato organizzativo, le loro funzioni e i loro programmi al fine di dirigersi a tutti i ceti sociali, con il conseguente forte aumento delle loro spese.

Per certa dottrina²⁵, dunque, va ravvisata in questi fattori – crescita della struttura del partito, aumento cospicuo delle spese, funzione preminentemente pubblica del partito – la ragione dell'introduzione di un sostegno economico dello Stato ai partiti. A questa ragione venne aggiunta l'esigenza, prospettata soprattutto a partire dagli anni sessanta, di introdurre sistemi che consentissero di eliminare il ricorso dei partiti a finanziamenti illeciti od occulti per fare fronte a tali spese.

“Il contributo statale alle spese elettorali e organizzative – è stato detto²⁶ – avrebbe garantito poi il fondamentale valore del pluralismo, assicurando l'indipendenza economica dei partiti, e perciò la loro (almeno tendenziale) insensibilità alle spinte di individui e gruppi economici; con l'effetto riflesso della promozione di un (tentativo di) recupero della morale politica”.

Sulla base di queste argomentazioni, e con non poche polemiche, fu emanata la legge del 2 maggio 1974, n. 195 che rappresenta il punto di arrivo e di convergenza di numerose proposte e iniziative parlamentari. La legge prevedeva due tipi di contributi dello Stato:

1. un rimborso per le spese elettorali sostenute dai partiti per il rinnovo delle due Camere;
2. un contributo annuale conferito ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei compiti e per l'attività funzionale dei partiti.

Negli anni successivi al 1975 il legislatore è nuovamente intervenuto aumentando i contributi ed estendendoli alle spese elettorali sostenute per l'elezione del Parlamento europeo e dei Consigli regionali (cfr. le leggi n. 422 del 1980; n. 659 del 1981; n. 413 del 1985).

lità di attuazione, a disposizione presso l'Associazione per gli Studi e Le Ricerche Parlamentari di Firenze.

²⁴ Cfr. in questo senso GALLONI, voce *Partiti politici - Fondamenti giuridici*, in *Enciclopedia italiana*, IV Appendice 1961-1978, 745.

²⁵ Cfr. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977, 109.

²⁶ ALAGNA, voce *Partiti politici (finanziamento dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, vol. V, Torino, 1984.

Peraltro, accanto ai contributi statali, la legge n. 195 del 1974 consentiva anche finanziamenti da parte di privati, sia pure nel rispetto di taluni vincoli e divieti (più volte richiamati in questa sede), per cui si è detto che tale legge introducesse un sistema misto di finanziamento.

Il tema del finanziamento pubblico dei partiti ha continuato a suscitare polemiche e dibattiti anche successivamente all'entrata in vigore della legge n. 195 del 1974.

Tra le obiezioni mosse a questo tipo di finanziamento ve n'erano una di carattere teorico e una di carattere pratico²⁷.

La prima obiezione si richiamava all'art. 49 della Costituzione che configura i partiti come libere associazioni in cui i cittadini *possono* unirsi per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Ciò comporta che l'onere finanziario del funzionamento dei partiti dovrebbe riguardare solo coloro che vi hanno aderito e si servono di questo strumento. La previsione di un finanziamento a carico dell'erario statale trasferisce l'onere, attraverso il prelievo fiscale, su tutti i cittadini "in relazione alla loro capacità contributiva e non delle loro libere scelte" coinvolgendo nell'obbligo del finanziamento di queste associazioni anche coloro che votano per altri partiti che, magari, non hanno diritto al finanziamento pubblico o ne hanno diritto in misura minore.

La seconda obiezione si richiamava alle conseguenze pratiche di tale sistema: il finanziamento pubblico, più che sostituirsi ai finanziamenti illeciti ed occulti – argomento a cui si erano appellati i sostenitori della legge n. 195 del 1974 – veniva in realtà ad aggiungersi a questi.

Un altro punto estremamente debole della legge era quello concernente i bilanci dei partiti, il sistema dei controlli degli stessi e le sanzioni previste²⁸. Questi e altri problemi furono alla base della prima proposta di *referendum* a cui la legge fu poi sottoposta il 12 giugno 1978 e in occasione del quale vinsero i contrari all'abrogazione, ma per una percentuale di voti bassissima (i favorevoli, infatti, si attestarono al 43%).

Gli esiti di questo *referendum* avevano evidenziato tuttavia il fermento sotteso al problema del finanziamento dei partiti.

La X e l'XI legislatura registrarono, infatti, un numero cospicuo di iniziative volte a fornire una disciplina dei partiti che conciliasse la loro natura sostanzialmente privatistica e la loro funzione pubblica²⁹.

²⁷ CIAURRO, *Dieci anni di finanziamento pubblico dei partiti*, in *Nuovi studi politici*, ottobre-dicembre 1984, 61.

²⁸ Cfr. in tal senso PASQUINO, *Contro il finanziamento pubblico di questi partiti*, in *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982.

²⁹ Nel corso della X legislatura si sono avute iniziative legislative che, nel mantenere un sistema di finanziamento pubblico, puntavano ad una effettiva trasparenza della gestione mone-

In occasione del *referendum* del 18 aprile 1993 (indetto con d.P.R. 25 febbraio 1993) l'80% dei voti si è espresso a favore di quanto richiesto dal quesito referendario. Pertanto, gli articoli 3 e 9 della legge n. 195 del 1974 risultano abrogati (cfr. d.P.R. 5 giugno 1993, n. 173).

Al di là del contenuto specifico del *referendum*, il suo esito ha espresso senza dubbio quella forte insofferenza della società civile nei confronti del sistema partitico. Insofferenza incrementata dalle vicende giudiziarie che, via via, colpiscono (e tuttora colpiscono) i partiti più consolidati nel nostro Paese.

Allo stato della normativa attualmente vigente, dunque, l'unico contributo pubblico ai partiti consentito è quello a titolo di contributo per le spese da questi sostenute nel corso delle campagne elettorali per il rinnovo delle due Camere e del Parlamento europeo (legge n. 515 del 1993), nonché per l'elezione dei Consigli regionali (legge n. 659 del 1981).

7.2. Prima di procedere all'esame della nuova normativa, è opportuno premettere che, a differenza della legge n. 195 del 1974, la quale consentiva la partecipazione al contributo statale di quei partiti che ottenevano almeno una rappresentanza in Parlamento, la legge n. 515 del 1993 – concepita in relazione al

taria e patrimoniale dei partiti, nonché ad adeguati sistemi di controllo di tale gestione; dette proposte suggerivano altresì forme di finanziamento indiretto dei partiti (ad es. attraverso prestazione di servizi, uso gratuito di locali, agevolazioni tariffarie e fiscali, ecc.). Sul fronte del finanziamento privato suggerivano, ad es., la detassazione dei contributi versati a favore dei partiti; la possibilità di devolvere, in sede di dichiarazione dei redditi, una quota dell'IRPEF a favore di un fondo nazionale destinato a finanziare i partiti presenti in Parlamento.

Per la XI legislatura va ricordato, tra tutte le proposte, il Testo unificato approvato dal Senato nel marzo del '93 – altrimenti noto come proposta di legge Covatta – che in sintesi prevedeva: a) la soppressione del finanziamento pubblico annuale previsto dalla legge 195/74 e la sua sostituzione con forme di contribuzione basate sulla destinazione di una quota dell'IRPEF a favore dei partiti; b) agevolazioni di carattere fiscale in ordine ai finanziamenti provenienti dai privati; c) il divieto di finanziamento da parte di persone giuridiche; d) l'istituzione di fondazioni cui facessero capo i cespiti patrimoniali e le attività economiche dei partiti.

Sul fronte della disciplina della campagna elettorale il testo prevedeva: 1) un limite alle spese sostenibili dai candidati; 2) le modalità e i limiti di contribuzione agli stessi; 3) un contributo statale a titolo di rimborso delle spese elettorali, anche a favore dei comitati promotori dei *referendum*.

Sempre nel marzo del '93 fu approvato dal Consiglio dei ministri un decreto – il c.d. decreto Amato-Conso – che ricalcava nei contenuti il Testo unificato sopra citato. Questo provvedimento era finalizzato ad evitare il *referendum* promosso per abrogare le disposizioni della legge n. 195 del 1974 che prevedevano il finanziamento pubblico annuale dell'attività dei partiti (artt. 3 e 9). Il decreto però non fu controfirmato dal Presidente della Repubblica e fu ritirato dal governo.

Per un esame completo delle proposte di legge sull'argomento cfr. il dattiloscritto citato alla nota 23.

nuovo sistema elettorale di tipo maggioritario (con un correttivo in senso proporzionale) introdotto a seguito del *referendum* del 18 aprile 1993 e delle leggi 276 e 277 del 4 agosto 1993 – sembra favorire nella fruizione del contributo suddetto piuttosto quelle forze politiche, vecchie e nuove, o quei candidati che abbiano ricevuto un forte consenso a livello locale, a prescindere dal fatto che abbiano ottenuto o meno il seggio.

Verifichiamo ora quali sono i soggetti cui è destinato il contributo statale previsto da tale legge. L'art. 9 recita: "il contributo finanziario di cui alla legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni, è attribuito in relazione alle spese elettorali sostenute per i candidati nella campagna per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ai partiti o movimenti, alle liste o ai gruppi di candidati". I soggetti a cui si pensa che la legge abbia voluto fare riferimento in questa sede sono i partiti, i movimenti politici e le liste circoscrizionali alla Camera; i gruppi di candidati o i candidati non collegati ad alcun gruppo per il rinnovo del Senato³⁰. Si noterà peraltro che solo in quest'ultimo caso si configura un contributo al singolo candidato, altrimenti la legge riconosce come potenziali titolari di un tale diritto solo i partiti o i gruppi intesi globalmente. La questione d'altra parte è stata dibattuta in sede di lavori preparatori: era stato infatti ipotizzato di considerare i singoli candidati o, quantomeno, anche questi quali destinatari del contributo statale alle spese; al riguardo è stato però obiettato che ciò avrebbe disincentivato le aggregazioni tra liste, ciò che invece il nuovo meccanismo elettorale mira ad ottenere.

L'ammontare del contributo viene determinato moltiplicando "l'importo di lire 1600 per il numero di abitanti della Repubblica quale risulta dall'ultimo censimento generale". L'ultimo censimento risale al '91 e ha registrato 56.778.037 abitanti; dunque la cifra globale del contributo ammonta a 90 miliardi 894 milioni e quattrocento lire. D'altra parte l'art. 16 della legge 515 consente che il contributo statale previsto dall'art. 9 venga erogato "fino a concorrenza dell'ammontare complessivo di 91 miliardi". Pertanto si ritiene che, qualora dal calcolo previsto dall'art. 9 fosse risultata una somma maggiore di quest'ultima, l'eccedenza non avrebbe potuto essere ripartita.

Il contributo così determinato viene suddiviso in due fondi uguali destinati rispettivamente agli aventi diritto alla Camera e al Senato.

Poiché il sistema elettorale vigente ha comportato il formarsi di alleanze tra partiti e dunque tra liste, la legge richiede che "ai fini dell'individuazione degli

³⁰ Ricordiamo in breve che le norme per l'elezione del Senato prevedono la presentazione delle candidature attraverso la costituzione di gruppi di almeno tre persone, tenuti a depositare uno o più contrassegni che li contraddistinguano. Sono altresì ammesse le candidature individuali, cioè non collegate ad alcun gruppo, ma queste non possono partecipare al riparto proporzionale dei seggi (cfr. art. 9 del d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 533: T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica)

aventi diritto al rimborso, i candidati nei collegi uninominali per l'elezione della Camera dei deputati che risultino collegati con più liste debbono dichiarare, all'atto della candidatura, a quale delle liste si collegano per il rimborso delle spese elettorali".

La disposizione, a nostro avviso, va letta insieme a quelle previste dalla nuova normativa per l'elezione della Camera che richiedono il collegamento del candidato ad una o più liste concorrenti al riparto proporzionale ai fini dello "scorporo" dei voti (cfr. artt. 18 e 77 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 come modificato dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 e dal dl. 20 dicembre 1993, n. 534).

Il secondo comma dell'art. 9 prevede che "Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato è ripartito su base regionale". La quota spettante a ciascuna regione viene determinata in base alla popolazione presente nel territorio ed è ripartita tra gruppi di candidati e candidati non collegati ad alcun gruppo in proporzione ai voti ottenuti in ambito regionale".

Tra i *gruppi di candidati*, hanno diritto al contributo quelli che hanno ottenuto *almeno un candidato eletto nella regione o abbiano conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale*.

Tra i *candidati non collegati* ad alcun gruppo, hanno diritto al contributo statale coloro che risultano *eletti o che conseguano nel collegio almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi*. Va sottolineato a questo punto come la legge introduca una ingiustificata disparità di trattamento nei riguardi dei candidati nelle regioni della Valle d'Aosta e del Molise. La prima infatti costituisce un collegio unico; i candidati al seggio, che sono inevitabilmente non collegati ad alcun gruppo, se non sono eletti devono obbligatoriamente ottenere il 15% dei voti nella regione – collegio per ottenere il contributo statale. Discorso analogo per il Molise che è diviso in due collegi: due candidati sotto il medesimo contrassegno, secondo le norme elettorali del Senato³¹, non costituiscono un gruppo; ciascuno dei due candidati del Molise pertanto, se non viene eletto, ha diritto al contributo solo in quanto ottenga il 15% in metà regione³². Se invece venissero considerati come gruppo ai fini del "rimborso" sarebbe sufficiente che insieme conseguissero il 5% dei voti in tutto il territorio regionale.

L'ammontare del contributo viene determinato – lo ripetiamo – in proporzione ai voti ottenuti dagli aventi diritto.

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati – prosegue l'art. 9, secondo comma – è ripartito in proporzione ai voti conseguiti per l'attribuzione della quota dei seggi con il metodo proporzionale.

Gli aventi diritto sono i *partiti o movimenti* che abbiano superato la soglia

³¹ Cfr. la disposizione citata *supra*, nota 30.

³² Cfr. infatti il piano di ripartizione per il Senato citato *infra* nota 41.

del 4% dei voti validamente espressi in ambito nazionale – la stessa soglia prevista dalle norme per l'elezione della Camera per l'attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale³³ – ovvero abbiano ottenuto almeno un eletto a loro collegato nei collegi uninominali e abbiano conseguito il 3% dei voti validamente espressi in ambito nazionale.

In pratica la disciplina introdotta dalla legge 515 in tema di contributi pubblici alle spese elettorali è tutta qui³⁴.

In prossimità della prima applicazione di tale normativa, a seguito delle elezioni del 27 e 28 marzo 1994, sono emerse tali e tante lacune e contraddizioni da rendere evidente la necessità di un ulteriore intervento normativo a integrazione dell'art. 9 qui sopra descritto³⁵.

La legge, inoltre, mostra il fianco a una critica di più ampia portata: infatti essa, non prescrivendo che l'importo del contributo deve corrispondere in tutto o in parte alle spese effettivamente sostenute dall'avente diritto, può consentire – e di fatto ha consentito – al partito, al gruppo o al *singolo candidato* di trarre un vero e proprio profitto grazie a tale meccanismo, percependo un contributo ben superiore alle spese sostenute per la campagna elettorale³⁶; questo dimostra peraltro come l'art. 9 della legge parli impropriamente di “rimborso” alle spese elettorali. A questa considerazione va aggiunto che la somma destinata a questo fine dalla legge – 91 miliardi – è di tre volte superiore a quella erogata in occasione delle elezioni politiche del 1992 e di poco inferiore al totale della somma

³³ Cfr. art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 e dal d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 534.

³⁴ L'ultimo comma dell'art. 9 detta particolari condizioni per i “partiti o movimenti che hanno presentato proprie liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche”: in questi casi per la legge è sufficiente che il partito abbia un candidato eletto (e non anche il 3% dei voti) per ottenere il contributo statale. L'ammontare di questo viene determinato facendo riferimento ad una “cifra pari al rimborso medio per deputato” risultante dalla ripartizione del fondo istituito alla Camera.

³⁵ Per fare un esempio, la legge taceva su chi e come avrebbe dovuto fare domanda di contributi; su chi fosse abilitato a riscuoterli; inoltre non chiariva in che tempi gli aventi diritto avrebbero potuto percepire le somme spettantigli: avrebbero dovuto attendere il visto della Corte dei conti sui consuntivi – attesa che può protrarsi anche per un anno – oppure la presentazione della documentazione inerente alle spese e alle entrate avrebbe fatto maturare di per sé il diritto di percepire, in tutto o in parte, le somme dovute?

³⁶ In questo senso la normativa francese è più precisa: essa infatti prevede un contributo statale a favore dei candidati a titolo di rimborso delle spese elettorali in misura percentuale rispetto alle spese effettivamente sostenute e varia a seconda dei voti ottenuti. In nessun caso la somma rimborsata può superare l'ammontare di tali spese (cfr. art. 4, legge 226 del 1988 e art. 6, legge n. 227 del 1988). Tale ultima precisazione è contenuta altresì nella normativa spagnola nella parte che prevede un contributo a titolo di rimborso spese a favore dei partiti o raggruppamenti analoghi (art. 127, legge n. 5 del 1985 e successive modifiche).

percepita dai partiti, sempre in quell'occasione, sia a titolo di contributo per le spese elettorali che di contributo ordinario alla loro attività³⁷. Poiché quest'ultimo tipo di contributo è stato abolito a seguito del *referendum* tenutosi il 18 aprile del '93, l'ingente somma prevista dalla legge n. 515 solo a titolo di contributo per le spese elettorali ha fornito il principale argomento a coloro che in varie sedi, sia politiche³⁸ che dottrinarie³⁹, hanno espresso i loro dubbi circa la legittimità di tale disposizione poiché la ritengono finalizzata ad eludere l'esito del *referendum* stesso.

A prescindere da questi rilievi e a fronte dell'impossibilità evidente di applicare una normativa così confusa e lacunosa, i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari al Senato si sono fatti promotori di una proposta di legge di modifica e integrazione della legge 515 che è stata poi esaminata, discussa e approvata in tempi assai brevi. Detta legge, la n. 448 del 15 luglio 1994 (in *G.U.* 18.7.1994, n. 166), attribuisce al Consiglio di Presidenza del Senato e all'Ufficio di Presidenza della Camera il compito di approvare "nelle parti di rispettiva competenza" regolamenti che diano attuazione alla legge n. 515 (art. 1); inoltre differisce il termine di presentazione dei consuntivi da parte dei soggetti tenuti ex art. 12, primo comma, al trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei piani di ripartizione dei fondi destinati al "rimborso" delle spese (art. 2).

I rilievi critici mossi alla nuova legge hanno riguardato principalmente l'art. 1, in particolare la facoltà concessa alle due Camere di intervenire, in competenze peraltro assai vagamente delimitate, mediante regolamenti dei quali non risultava chiara la collocazione sul piano delle fonti. Al fine di fugare i dubbi di costituzionalità di tale previsione, da alcuni deputati è stato invocato un ordine del giorno poi approvato nel quale si specificava come la nuova disposizione avesse carattere ricognitivo della "esistenza di un potere regolamentare interno del Consiglio di Presidenza del Senato e dell'Ufficio di Presidenza della Camera in tema di disciplina delle modalità di erogazione dei rimborsi elettorali" (O, 852/I/1, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Camera dei deputati, XII legislatura). Infatti, già in sede di presentazione del disegno di legge, a giustificazione della metodologia assunta, erano stati annoverati come precedenti i regolamenti di attuazione della legge n. 195 del 1974 in materia di

³⁷ La legge 18 novembre 1981, n. 659 ha elevato il *contributo statale ordinario ai partiti* previsto dall'art. 3 della legge n. 195 del 1974 a poco meno di 83 miliardi; la legge 8 agosto 1985, n. 413 ha elevato il *contributo statale alle spese elettorali* previsto dall'art. 1 della medesima legge a 30 miliardi. Da allora, e fino a quando il *referendum* non ha abolito il primo tipo di contributo e la legge n. 515 non ha modificato il secondo, le cifre sono rimaste invariate.

³⁸ Cfr. *Lavori preparatori alla legge 515 cit.*, in particolare gli interventi alle sedute del 7 ottobre alla prima commissione della Camera e dell'11 ottobre in Assemblea.

³⁹ LANCHESTER, *Le nuove regole elettorali e la carenza dei controlli*, in *Regione e governo locale*, n. 1/1994, 12.

finanziamento pubblico dei partiti (Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XII legisl., relazione al dis. di legge n. 478). Questo chiarimento tuttavia non elimina alcuni dubbi circa la legittimità dei regolamenti adottati in attuazione della legge n. 448 del 1994 sopra menzionata; a differenza dei regolamenti attuativi della legge n. 195 del 1974, questi atti hanno una portata innovativa tale che è difficile considerarli come atti puramente interni alle due Camere; infatti disciplinano aspetti che incidono sia su diritti patrimoniali di privati sia, soprattutto, sulle competenze della Corte dei conti, senza peraltro essere forniti di un'adeguata copertura legislativa.

Veniamo ora ad un esame dei due regolamenti⁴⁰.

Questi provvedimenti innanzitutto prevedono un termine – sessanta giorni dalla prima riunione delle nuove Camere – entro il quale i due Uffici di Presidenza sono tenuti ad approvare e pubblicare un piano di ripartizione dei fondi previsti dall'art. 9 della legge n. 515. Nei confronti di tali piani è possibile fare delle contestazioni, entro trenta giorni dalla loro pubblicazione, agli stessi Uffici di Presidenza i quali decidono entro i venti giorni successivi. In via transitoria il regolamento del Senato ha previsto l'approvazione dei piani entro cinque giorni dall'entrata in vigore del regolamento, riducendo a metà i termini per le contestazioni e per la relativa decisione⁴¹. Nessuna norma transitoria è stata invece introdotta dal regolamento della Camera.

I regolamenti tentano anche di risolvere il problema di chi sia tenuto a fare istanza per ottenere i contributi e, successivamente, a riscuoterli.

Il regolamento della Camera infatti fa richiamo ai “rappresentanti legali” dei partiti o movimenti oppure, per la riscossione, anche ad un soggetto “delegato” dagli stessi rappresentanti.

Più nebulosa è la disciplina relativa al Senato. Il regolamento infatti richiede che la dichiarazione di presentazione delle candidature dei “gruppi di candidati” o dei “candidati individuali” deve contenere l'indicazione di un “delegato” abilitato alla riscossione dei contributi. Dunque, con riferimento al *gruppo di candidati* – per la maggior parte entità assolutamente indefinite, prive di alcuna soggettività giuridica e di un rappresentante legale; mera “sommatoria di singoli”, come da qualcuno sono stati definiti – sembra che *ciascuno* dei componenti del

⁴⁰ Si tratta della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 21 luglio 1994 in *G.U.* 25.7.94, n. 172 e del decreto dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 26 luglio 1994 in *G.U.* 27.7.94, n. 174.

⁴¹ I piani di ripartizione dei fondi relativi alle elezioni del 27 e 28 marzo 1994 sono stati approvati dal Senato il 28 luglio 1994 (in *G.U.* 1.8.94, n. 178) e dalla Camera il 2 agosto 1994 (in *G.U.* 3.8.94, n. 180). Ai sensi del regolamento del Senato gli “interessati avrebbero avuto tempo fino al 15 agosto per contestare i piani stessi. A nostro avviso si tratta di un termine troppo breve nei confronti del quale non è escluso che sorgessero delle reazioni, ... ma da far valere in quale sede?

gruppo stesso debba fare una delega ad un soggetto affinché possa riscuotere il contributo; ma, per maggiore praticità, il gruppo potrebbe anche ricorrere ad una finzione giuridica e far sì che siano gli stessi soggetti che presentano le candidature agli Uffici elettorali circoscrizionali – spesso semplici collaboratori occasionali – a delegare un soggetto a tale adempimento. Con riferimento invece ai *candidati individuali*, sebbene la norma non lo riconosca espressamente, è da ritenere che possano essi stessi riscuotere direttamente il contributo.

Né la legge n. 515 né altro provvedimento, inoltre, indicano quale destinazione debbano avere le somme una volta riscosse dal soggetto incaricato.

I regolamenti degli Uffici di Presidenza colmano – o, quantomeno, tentano di colmare – un'altra grossa lacuna della legge n. 515: si tratta dell'individuazione dei tempi in cui i contributi possono essere erogati. Tali provvedimenti consentono infatti ai Presidenti delle due Camere, una volta approvati i piani di ripartizione dei fondi, di versare i contributi agli aventi diritto “pur in pendenza dei controlli effettuati dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge 10 dicembre 1993”, purché gli stessi aventi diritto “presentino idonea garanzia mediante fidejussione prestata da un istituto assicurativo e di credito autorizzato”. Tale garanzia deve avere la durata di almeno dodici mesi, al Senato, e sette mesi, prorogabili di tre, alla Camera; deve essere prestata a favore dei Presidenti delle Camere di appartenenza e “fino alla concorrenza delle somme erogabili sulla base del piano di ripartizione”. In assenza della garanzia suddetta o in caso di mancato deposito del consuntivo relativo alle entrate e alle spese per la campagna elettorale, le somme destinate al “rimborso” vengono depositate presso un istituto di credito autorizzato (dove, peraltro, gli aventi diritto maturano anche gli interessi legali!).

La *ratio* di questa soluzione andrebbe ravvisata nell'esigenza di fornire alle forze politiche finanziariamente provate dalla campagna elettorale strumenti che consentano loro di ottenere con una certa rapidità le somme a cui hanno diritto e nello stesso tempo di fornire a chi eroga la possibilità di recuperare le risorse nel caso in cui, in sede di controllo, la Corte dei conti ravvisi delle irregolarità tali da rendersi necessaria la decurtazione del contributo (art. 15, primo comma, legge n. 515) ovvero nel caso in cui, a seguito di contestazioni – o di elezioni suppletive, aggiungeremmo noi – si richieda una modifica dei piani di riparto.

Anche questa parte della normativa tuttavia induce ad alcune osservazioni di cui faremo un semplice cenno.

In primo luogo sorge il dubbio se sia opportuno che la garanzia fideiussoria venga prestata a favore dei Presidenti delle Camere (data la loro posizione nell'ordinamento) e non ad esempio, a favore dei rispettivi segretari generali, vale a dire degli organi del vertice amministrativo delle Camere.

In secondo luogo i regolamenti degli Uffici di Presidenza parlano di “pendenza dei controlli della Corte dei conti” con riferimento alla circostanza in cui

si può procedere alla erogazione dei contributi. Va precisato però che, poiché i Presidenti *non* hanno un termine entro il quale trasmettere alla Corte dei conti i consuntivi ricevuti, il versamento può avvenire prima dell'inizio effettivo dei controlli da parte di tale organo; sarà però opportuno che i Presidenti di Camera e Senato, una volta ricevuta la garanzia, trasmettano con una certa sollecitudine i consuntivi alla Corte dei conti in modo che la garanzia stessa copra i tempi di controllo di quest'ultima (che per l'art. 12 della legge n. 515 possono protrarsi anche per nove mesi).

Altre osservazioni riguardano poi, in particolar modo, la disciplina introdotta al Senato.

Come si è detto, i "gruppi di candidati" sono figure prive di una identità e regolamentazione sul piano giuridico; sorge dunque il dubbio circa il modo in cui il gruppo presti la garanzia fideiussoria e il modo in cui risponda di una eventuale sanzione.

Infine va rilevata un'altra anomalia che concerne la normativa relativa ai "candidati non collegati ad alcun gruppo". Il regolamento del Senato infatti non estende a questi ultimi la disciplina che prevede la prestazione della garanzia fideiussoria come condizione per la erogazione dei contributi ovvero il deposito bancario delle somme in assenza della garanzia o in caso di mancato deposito del rendiconto. D'altra parte, poiché i singoli candidati non presentano il "consuntivo" alla Corte dei conti (cfr. art. 12, primo comma), bensì il "rendiconto" al Collegio regionale di garanzia elettorale (cfr. art. 7), non troveranno applicazione nei confronti dei "candidati non collegati" al Senato le disposizioni di cui all'art. 15, tredicesimo e sedicesimo comma, cioè le sanzioni della sospensione del versamento per mancato deposito del consuntivo o la decurtazione del contributo per riscontrata violazione dei limiti di spesa, sanzioni irrogate dalla Corte dei conti.

L'esposizione fin qui fatta della normativa e dei problemi relativi al tema dei contributi statali alle spese sostenute dalle forze politiche nelle campagne elettorali non intende essere esaustiva bensì indicativa della complessità della materia e, soprattutto, di una certa insufficienza e inadeguatezza degli interventi, legislativi e non, che si sono susseguiti recentemente in questo settore. Non è da escludere – anzi, forse, è auspicabile – un nuovo riesame, parziale o totale, della materia.

8. LA TIPOLOGIA DELLE SPESE ELETTORALI

La legge n. 515, oltre a prevedere un limite alle spese sostenibili dai candidati e dai partiti durante la campagna elettorale e un obbligo degli stessi di dichiarare e rendere pubbliche tali spese, ha provveduto a fornirne una tipologia.

L'art. 11 individua cinque categorie di spese e sono quelle relative:

- a) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi di propaganda;
- b) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a), compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri;
- c) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;
- d) alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali;
- e) al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale.

Nei primi due gruppi rientrano, ad esempio, le spese per la produzione e la diffusione di volantini, avvisi, programmi, fotografie; per l'acquisto o affitto di macchinari (fotocopiatrici, fax, computer o simili); l'acquisizione di spazi su quotidiani o periodici, su radio e su televisioni, anche se ottenuti a titolo gratuito (cfr anche art. 8), ecc.

Sia i candidati che i partiti dovranno presentare, insieme al rendiconto di cui all'art. 7 o al consuntivo di cui all'art. 12, anche le ricevute e fatture relative a tali spese.

In relazione al terzo gruppo di spese si pone il problema di individuare innanzitutto cosa si intende per "manifestazioni di propaganda".

Al riguardo è opportuno citare due pronunce della Cassazione. Nella prima, che risale al '72⁴², la Corte definisce propaganda elettorale "ogni attività inerente, direttamente o indirettamente, alla competizione elettorale e tendente, come scopo mediato o immediato, ad acquistare voti o a sottrarli agli avversari". Nella seconda pronuncia, del 1989⁴³, la Cassazione conferma e precisa questa definizione aggiungendo al periodo sopra menzionato che è altresì attività di propaganda quella che "ha come scopo, anche mediato, di convincere l'elettore a non votare oppure a presentare scheda bianca o a rendere il voto nullo".

Dunque il concetto di "manifestazione di propaganda" è un concetto ampio nel quale bisogna includere non solo le tradizionali riunioni, comizi, manifestazioni, ma anche quelle iniziative di carattere culturale (feste, concerti, spettacoli) e sportivo intraprese nel periodo preelettorale con la presenza di candidati o esponenti di partito, o senza gli stessi ma da questi autorizzate, e che indirettamente danno messaggi nel senso sopra descritto dalle due pronunce della Cassazione⁴⁴.

⁴² Cass. 20 novembre 1972, in *Foro it.*, 1973, II, 864.

⁴³ Cass. Pen., sez. I, 26 giugno 1989, in *Riv. Pen.*, 1991, 9.

⁴⁴ È ben evidente come vi sia una certa coincidenza tra attività politica e mondo dello spettacolo e dello sport e viceversa.

Sempre con riferimento al terzo punto è necessario chiarire la nozione di “luoghi pubblici o aperti al pubblico”.

Nel consultare la dottrina e la giurisprudenza che si è espressa per definire i due concetti in materia penale⁴⁵, è emerso che si considera “luogo pubblico” quello “continuamente libero, di diritto o di fatto, a tutti o ad un indeterminato numero di persone, ed al quale è possibile accedere senza alcuna limitazione o condizione”. Sono luoghi pubblici, pertanto, le strade, le piazze, i giardini pubblici, l’aperta campagna, ecc.

È considerato, invece, “luogo aperto al pubblico” quello “al quale può accedere il pubblico ma soltanto in certi momenti, o adempiendo a speciali condizioni poste da chi esercita un diritto sul luogo medesimo”. Vanno annoverati in questa categoria le chiese, i caffè, i teatri, i cinematografi, i pubblici esercizi in genere, le parti condominiali degli edifici, le scuole, gli ospedali, ecc.

Rimane invece il dubbio su come qualificare i luoghi ai quali possono accedere particolari categorie di persone, ad esempio i circoli e le stesse sedi di partito.

Per attenerci al nostro ambito di indagine si può ipotizzare che non rientrino nelle due nozioni di cui alla lett. c) della legge quelle manifestazioni per le quali l’ingresso è riservato ai soci o a un numero ben identificato di partecipanti simpatizzanti e, pertanto, che le relative spese non vadano computate nei limiti previsti dalla legge. Ma è evidente, in proposito, che le disposizioni normative si possono eludere organizzando, ad esempio, una manifestazione propagandistica mediante l’invio di un ingente numero di inviti nominativi (va peraltro considerato che i collegi uninominali includono un numero relativamente ristretto di abitanti).

Come vanno qualificate, invece, le riunioni presso abitazioni private? Certamente non rientrano nei concetti richiamati dalla lett. c) dell’art. 11; tuttavia, andranno calcolati gli eventuali costi sostenuti per tale incontro dal padrone di casa o dallo stesso candidato?

Come considerare, inoltre, i convivi elettorali? L’importo pagato dai partecipanti alla cena dovrebbe essere imputato quale contributo alla campagna elettorale del candidato solo per quella quota che eccede il prezzo del servizio ottenuto (la cena). Non è chiaro tuttavia se, pur pagando ognuno la propria quota, debba comunque ipotizzarsi l’inclusione della cena tra le spese dichiarabili dal candidato in considerazione del fatto che l’incontro con quest’ultimo avviene in un luogo – il ristorante – “aperto al pubblico”.

Alcuni problemi suscita, infine, la categoria di spese definita al punto e) (spese

⁴⁵ ZICCONI, voce *Luogo pubblico, aperto al pubblico, esposto al pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Giuffrè; COSSEDDU, *Luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VII, UTET.

relative al personale utilizzato, alle prestazioni e ai servizi inerenti alla campagna elettorale). In particolare è dubbio come vadano considerate le collaborazioni volontarie. Non è chiaro nemmeno se la stessa attività del mandatario, qualora venga prestata senza chiedere un corrispettivo, debba essere necessariamente “monetarizzata” ai fini della dichiarazione delle spese da parte del candidato. Vi è da tener presente infatti che sia le prestazioni dei volontari che l’attività gratuita del mandatario possono considerarsi come espressione di una libertà e di un diritto del cittadino, riconosciuti costituzionalmente, di organizzarsi in partiti per concorrere alla politica nazionale⁴⁶. Un conteggio di tali collaborazioni potrebbe invece configurarsi qualora le stesse presentino carattere stabile e continuativo.

Il secondo comma dell’art. 11 attribuisce poi una misura forfettaria – 30% dell’ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate – alle spese sostenute per l’uso di sedi elettorali, spese di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali. È chiaro, a nostro avviso, che qualora un candidato volesse eludere il tetto delle spese potrebbe farsi propaganda puntando sul contatto telefonico diretto con gli elettori; a ciò d’altra parte non ostano le dimensioni e il numero di elettori presenti nei collegi uninominali.

A conclusione di questa parte va precisato che la legge sembra considerare implicitamente (ma, a nostro avviso, la delicatezza della materia avrebbe richiesto una più esplicita indicazione) come “spese elettorali” quelle sostenute a partire dal giorno in cui vengono indette le elezioni; pertanto solo con riferimento ad esse dovrebbero operare tutti i limiti e i controlli previsti dalla legge stessa.

⁴⁶ Come si è già rilevato in questa sede, dalla consultazione di alcuni rendiconti è emerso come taluni candidati – ma non tutti – abbiano evidenziato tra le voci di spesa l’attività del mandatario quantificandola in misura forfettaria.