
Il finanziamento della politica in Italia

Dossier ESVEI
Autori: Fazila Mat e Niccolò Caranti

Novembre 2019

Indice generale

Introduzione.....	3
Trasparente io? I nuovi soggetti politici.....	3
Finanziamento estero.....	6
Donazioni da parte di persone giuridiche.....	8
Entità delle donazioni.....	9
Trasparenza.....	10
Enti di controllo.....	11

Introduzione

La riforma Letta ([decreto legge 149/2013, convertito dalla legge 13/2014](#)) ha abolito il finanziamento pubblico diretto ai partiti in Italia, riducendolo gradualmente fino all'azzeramento nel 2017. Rimangono forme di finanziamento pubblico indiretto - ovvero il 2x1000 e le agevolazioni fiscali sui contributi privati - ma inevitabilmente assume maggiore importanza il finanziamento privato. Il finanziamento pubblico, per quanto impopolare, ha il vantaggio di poter essere stabilito con criteri oggettivi. Con il finanziamento privato invece c'è il rischio di influenze indebite sul processo democratico da parte di soggetti economici e interessi politici esterni al paese e nasce l'esigenza di garantire ai cittadini la trasparenza sulla provenienza delle risorse disponibili.

Qui di seguito approfondiremo, anche in chiave comparata, alcuni punti:

- a chi si applica l'obbligo di trasparenza e quindi la questione dei nuovi soggetti politici;
- i limiti alle donazioni dall'estero;
- i limiti alle donazioni da parte di persone giuridiche;
- i limiti all'entità delle donazioni;
- l'effettiva trasparenza;
- l'adeguatezza degli enti di controllo.

Trasparente io? I nuovi soggetti politici

Innanzitutto occorre chiarire che la questione non è soltanto quella del finanziamento pubblico ai partiti, ma quella -più ampia- del finanziamento alla politica. Infatti, mentre prima i movimenti politici si organizzavano, sia dal punto di vista economico che logistico, quasi esclusivamente attraverso partiti, la Legge 13/2014 ha contribuito alla moltiplicazione del numero dei soggetti coinvolti¹. Fondazioni,

¹ OpenPolis, "[Soldi alla politica, la sfida della trasparenza](#)", OBCT, 24 luglio 2019.

associazioni, think tank: la galassia di strutture che svolgono attività esplicitamente politiche è notevolmente cresciuta. Dal 2015 a oggi Openpolis in Italia ne ha censite 121, di cui 101 nate dopo il 2010. Tuttavia, queste organizzazioni fino alla legge 3/2019 - la cosiddetta legge spazza-corrotti - erano escluse dall'obbligo di tracciabilità delle erogazioni previste per i partiti. Ciò ha reso di fatto impossibile stabilire le loro entrate e spese, sebbene i partiti le abbiano utilizzate a vario titolo.

I fondi di tali organizzazioni provengono da donazioni private, quote associative e contributi dai soci. Nel 2018 però i bilanci reperibili erano solo 19, ovvero solo il 18,8% delle 101 strutture censite. Le uniche informazioni sempre disponibili sono gli introiti provenienti dalla pubblica amministrazione, pubblicati ogni anno online, grazie all'obbligo di trasparenza previsto dalla legge 124 del 2017, il cosiddetto DDL concorrenza².

La legge 3/2019 ha equiparato queste strutture ai partiti imponendo anche ad esse degli obblighi di trasparenza più generali³. Alcuni aspetti poco chiari della legge sono stati poi meglio definiti con il d.l. 34/2019, il cosiddetto [Decreto "crescita"](#), approvato nell'aprile 2019. La normativa, nella sua ultima versione, quindi, ha equiparato ai partiti tutte le fondazioni, associazioni e comitati che:

- hanno organi direttivi determinati in tutto o in parte da partiti o movimenti politici;
- hanno organi direttivi o di gestione composti per almeno 1/3 da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei 6 anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero che ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti;
- hanno erogato donazioni a titolo liberale in misura pari o superiore a 5.000 euro a partiti o movimenti politici⁴.

Sono state escluse dalla equiparazione le strutture che, pur avendo ex politici nei loro organi

² Openpolis, [Cogito ergo sum 2018](#), p. 10.

³ Maria Chiara Ubiali, [Le disposizioni extra-penali della legge c.d. Spazza-corrotti: trasparenza e finanziamento dei partiti politici e norme sulla regolamentazione delle fondazioni](#), in *Diritto Penale Contemporaneo*.

⁴ OpenPolis, ["Soldi alla politica. la sfida della trasparenza"](#), OBCT, 24 luglio 2019.

direttivi o di gestione, sono enti del Terzo settore iscritte al registro unico nazionale, e fondazioni, associazioni e comitati appartenenti a confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato accordi.

Da segnalare la particolarità italiana dei think tank personali, legati a uno specifico leader politico e non a un partito: Mattia Diletti nel 2017 ne ha individuati 33. Fra quelli più noti ci sono la fondazione Italianeuropei di Massimo D'Alema, nata già nel 1998, e la più giovane e già chiusa Open di Matteo Renzi. Per un privato finanziare un think tank personale (magari preferendolo a un partito) può diventare un modo per crearsi una relazione con il leader politico. Va notato inoltre che alcuni di questi enti continuano a non rientrare fra quelli soggetti all'obbligo di trasparenza⁵.

Il riconoscimento di questi enti quali soggetti politici è senza dubbio un passo importante per la regolamentazione del finanziamento alla politica. Tuttavia la recente normativa non sembra aver considerato che la limitazione della categoria alle sole organizzazioni che hanno ai loro vertici figure politiche rischia di essere problematica. Come dimostra anche il recente scandalo [Russiagate](#), l'Associazione culturale Lombardia Russia, non rientra nelle categorie di cui sopra pur avendo rilevanti legami con la Lega perchè non ha rappresentanti politici negli organi apicali e quindi non è coinvolta dagli obblighi di trasparenza attuali⁶.

D'altronde bisogna fare attenzione anche a non estendere troppo obblighi gravosi: la prima versione di questa estensione ha provocato le proteste di molte associazioni, e successivamente [la revisione della norma](#).

Esistono almeno altre due categorie di soggetti che possono essere presi in considerazione: i gruppi parlamentari (che però sono poco problematici perché ricevono un finanziamento -solo-pubblico) e singoli politici o candidati (per i quali in molti paesi valgono norme analoghe a quelle dei partiti).

⁵ Mattia Diletti, "The Think Tank and The Funding of Politics: The Italian Way" in Maria Romana Allegri, Mattia Diletti, Paola Marsocci, *Political Parties and Political Foundations in Italy. Their Changing Landscape of Structure and Financing*, Franco Angeli, 2017.

⁶ OpenPolis, "[Soldi alla politica, la sfida della trasparenza](#)", OBCT, 24 luglio 2019.

Finanziamento estero

Proprio il caso russo ci porta al problema del finanziamento estero. In numerosi paesi il finanziamento della politica da parte di soggetti stranieri - siano essi governi, aziende, organizzazioni o individui - è vietato o soggetto a limitazioni⁷. In alcuni paesi dell'Unione europea, sebbene le donazioni da parte di soggetti stranieri siano in generale vietate, sono previste eccezioni per donazione provenienti da altri Stati membri⁸.

Gli standard internazionali non danno indicazioni univoche. L'articolo 7 della Raccomandazione del [Consiglio d'Europa sull'adozione di Regole Comuni contro la Corruzione nel Finanziamento dei Partiti Politici e nelle Campagne Elettorali \(2003\)](#)⁴ afferma che "gli Stati dovrebbero specificamente limitare, proibire o, altrimenti, regolare le donazioni dei donatori stranieri". La Commissione di Venezia (organo consultivo del Consiglio d'Europa), in [un'opinione del 2006](#), sostiene che ciascun caso deve essere valutato singolarmente, tenendo conto del sistema politico del Paese in questione, i suoi rapporti con i vicini, la sua Costituzione e lo stesso sistema di finanziamento dei partiti, nel rispetto di normative e standard internazionali e regionali. Alcuni stati europei, in considerazione del processo di integrazione europea e in linea con le indicazioni OSCE del [Documento di Copenhagen del 1990](#) sulla cooperazione internazionale e il supporto a individui, gruppi e organizzazioni che promuovono i diritti umani e le libertà fondamentali (articoli 10.4 e 26 in particolare), ammettono la possibilità di ricevere sostegno di vario tipo - anche economico - dalle diramazioni estere o dalle organizzazioni internazionali dei partiti politici⁹.

Secondo IDEA, che ha realizzato un database sulle legislazioni sul finanziamento ai partiti, le donazioni dall'estero sono vietate nella maggior parte dei paesi da loro analizzati, in particolare il

⁷ OECD (2016), [Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture](#), OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, pag. 52.

⁸ OECD (2016), [Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture](#), OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

⁹ OSCE (2017), [Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain](#).

67.2% vieta le donazioni estere ai partiti, e il 55.9% anche ai candidati¹⁰.

Vediamo alcuni esempi:

- In Germania le donazioni di soggetti esterni all'UE oltre i 1.000 euro sono vietate.
- In Francia possono fare donazioni a partiti o gruppi politici solo persone con cittadinanza francese o residenti in Francia.
- In Svezia non ci sono proibizioni relative ai finanziamenti esteri alla politica, tuttavia ricevere denaro da un donatore straniero o qualcuno che agisce a nome di esso può essere considerato un illecito penale se l'obiettivo è quello di influenzare l'opinione pubblica in questioni legate all'amministrazione del paese o alla sicurezza nazionale
- Il Regno Unito proibisce i finanziamenti esteri, tranne che per i fondi provenienti dai cittadini britannici residenti all'estero, a condizione che godano dell'elettorato attivo e passivo.
- La Spagna ammette il finanziamento da parte di soggetti privati stranieri, con gli stessi massimali delle donazioni private dei cittadini. Sono invece proibiti fondi che possono provenire da governi, enti e società pubbliche straniere, o società direttamente o indirettamente connesse ai partiti¹¹.

In Italia la legge 13/2014 non prevedeva alcun limite per donazioni e finanziamenti da parte di entità straniere, che siano società private, individui o enti pubblici. In questo caso esiste un obbligo di dichiarazione (a carico del solo soggetto ricevente) già dall'art. 4 della [Legge 659/1981](#). Un'analisi realizzata da *Transparency International* ha evidenziato comunque come tra il 2014 e il 2017 gli unici partiti italiani a riportare delle entrate da soggetti stranieri siano stati Forza Italia (che ha ricevuto 8.044 euro nel 2014 e 150 euro nel 2015) e il Movimento 5 Stelle (che nel 2016 ha ricevuto 30.514 euro, scesi a 7.461 nel 2017)¹². Questa normativa era in vigore anche durante la campagna elettorale

¹⁰ [Political Finance Tool](#), International IDEA.

¹¹ [Spain](#), Political Finance Database, International IDEA.

¹² Transparency International Italia (2018), [Partiti e fondazioni: quanto ne sappiamo davvero dei soldi ai politici?](#)

per le elezioni politiche di marzo 2018.

La Legge 3/2019 ha vietato il finanziamento dei partiti politici da parte di soggetti stranieri. In particolare, in base alla nuova normativa ai partiti e ai movimenti politici ed alle liste che partecipano alle elezioni nei Comuni con più di 15 mila abitanti è fatto divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno da parte di governi, enti pubblici di Stati esteri o persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia. Sono previste sanzioni in caso di violazione di questi obblighi: i contributi in violazione degli obblighi vanno versati alla Cassa delle ammende, e non restituiti (art. 1, comma 13).

Tuttavia, dopo pochi mesi dalla promulgazione della legge su richiesta della Lega è stata reintrodotta la possibilità dei finanziamenti per le fondazioni ed associazioni collegati ai partiti¹³. Un emendamento, inserito dalla deputata del M5S Anna Macina vieta che questi soldi siano poi rigirati nelle casse dei partiti e dei movimenti politici¹⁴ ma si tratta di una modifica poco sostanziale dal momento che l'eventuale passaggio di risorse di provenienza straniera da un ente del terzo settore ad un candidato o a un partito sono estremamente difficili da monitorare¹⁵. In questo modo, le fondazioni, che la Legge "spazzacorrotti" aveva equiparato per la prima volta ai partiti, sono state nuovamente distinte da essi.

Donazioni da parte di persone giuridiche

La raccomandazione [Rec\(2003\)4](#) del comitato dei ministri del CoE sulle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali prevede all'art 5. alcune regole aggiuntive per le donazioni da parte di persone giuridiche e in particolare che:

- le donazioni da persone giuridiche a partiti politici siano registrate nei bilanci delle persone giuridiche stesse;

¹³ La modifica è stata introdotta con il Decreto "Crescita" dell'aprile 2019, convertito in legge nel giugno dello stesso anno.

¹⁴ Transparency International Italia, [I finanziamenti esteri ai partiti sono leciti?](#)

¹⁵ Alessandro Parodi, [Finanziamenti esteri ai partiti: spunta un emendamento leghista](#), Open, 12 luglio 2019.

- gli azionisti e ogni altra persona parte della persona giuridica sia informata della donazione.

Inoltre si raccomanda che gli stati prendano misure per limitare, proibire o regolare strettamente le donazioni da persone giuridiche che forniscono beni o servizi a una qualunque pubblica amministrazione. Sono invece da vietare le donazioni da parte di persone giuridiche sotto il controllo dello stato o di altre autorità pubbliche.

Alcuni paesi vietano interamente le donazioni da parte di “corporation”. Fra questi: Belgio, Bulgaria (che esclude anche imprese individuali), Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Slovenia, Spagna¹⁶. Il 70% dei paesi analizzati da IDEA le permette¹⁷. L'Italia è in quest'ultima categoria, ma con una differenza rispetto alle persone fisiche per quanto riguarda la soglia massima. Ne parliamo nel prossimo paragrafo.

Entità delle donazioni

L'art. 3 della già citata raccomandazione Rec(2003)4 del comitato dei ministri del CoE afferma che gli Stati dovrebbero considerare la possibilità di introdurre regole che limitino il valore delle donazioni private ai partiti politici. Lo scopo è naturalmente quello di limitare le influenze da parte dei grandi donatori sulla politica¹⁸.

Nei paesi europei i limiti posti alle donazioni variano significativamente. Alcuni dei paesi che non vietano i finanziamenti da parte delle persone giuridiche prevedono limiti diversi per persone fisiche e persone giuridiche (con un limite più alto in questo secondo caso).

Alcuni paesi prevedono un massimo di donazioni da un soggetto a un partito politico in un determinato periodo temporale. Si va dai 500 euro all'anno in Belgio ai 43.300.000 rubli (circa 600.000 euro) in Russia per le persone giuridiche. In alcuni paesi il limite non è indicato in valore assoluto ma

¹⁶ [Is there a ban on corporate donations to political parties?](#), International IDEA

¹⁷ [Political Finance Tool](#), International IDEA.

¹⁸ [Political Finance Tool](#), International IDEA.

rispetto al salario minimo: 50 volte il salario minimo mensile in Lettonia, 25 volte in Portogallo, 15 volte in Polonia¹⁹.

Solitamente esistono anche limiti alle donazioni direttamente ai candidati. In alcuni casi esiste anche un limite legato specificatamente alle campagne elettorali. I limiti spesso prendono in considerazione anche le donazioni in natura , ovvero donazioni non di denaro (immobili, servizi, ecc.). Talvolta sono regolati anche i prestiti.

In Italia una persona fisica può donare fino a 100.000 euro a ciascun partito (art. 10 c. 7 della l. 13/2014), mentre a quanto sembrerebbe da una norma non chiara²⁰, le società possono erogare fino a 100.000 euro all'anno in totale a tutti i partiti (art. 10 c. 8 della l. 13/2014)

Trasparenza

Per il CoE la trasparenza delle donazioni e il divieto di quelle segrete deve essere uno dei principi generali che regola le donazioni ai partiti. Si raccomanda quindi che le donazioni ai partiti siano pubbliche, in particolare se superano una soglia definita (art. 3, Rec(2003)4).

In effetti secondo IDEA le donazioni anonime ai partiti sono solitamente vietate (56.1% dei paesi), meno di frequente sono vietate quelle ai candidati (43.5%). Alcuni paesi fanno eccezioni per donazioni di piccola entità (11.1% ai partiti, 9% ai candidati) per ragioni di riservatezza²¹.

In Italia la legge “spazzacorrotti” ha introdotto altre modifiche nella direzione di una maggiore trasparenza e tracciabilità dei finanziamenti, a partire dal massimale delle donazioni anonime

¹⁹ [Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party over a time period \(not election specific\)?](#), International IDEA.

²⁰ Così sottolinea Gaetano Pelella, consigliere parlamentare alla Camera dei Deputati, al convegno Rinforzare la democrazia e vigilare sul finanziamento ai partiti. Il caso italiano, organizzato dall'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. La registrazione è disponibile su [Radio Radicale](#).

²¹ [Political Finance Tool](#), International IDEA.

abbassato da 5000 a 500 euro e all'imposizione della pubblicità dei nomi dei donatori²².

Alcuni documenti però vengono pubblicati in formati che ne rendono difficile o impossibile la consultazione: documenti compilati a mano, scansioni di cattiva qualità, pecette a coprire presunti dati sensibili. Alcuni parlamentari dichiarano poco verosimilmente zero spese e zero contributi relativamente alle proprie campagne elettorali²³.

Enti di controllo

Affinché la trasparenza sia garantita ed efficace servono controlli e sanzioni: per Esposito del GRECO, l'organo anticorruzione del Consiglio d'Europa, si tratta di due facce della stessa medaglia²⁴.

Per questo sono fondamentali gli enti preposti al controllo ed alla verifica delle entrate e delle spese delle formazioni politiche.

In Italia tali organi sono distinti a livello nazionale e locale:

- *La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*, istituita con la legge 96 del 6 luglio 2012 per accogliere una raccomandazione del GRECO, attualmente è composta da cinque magistrati: uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei conti. La Commissione ha il compito di verificare l'ottemperanza agli obblighi di trasparenza e pubblicità, nonché la regolarità e la conformità alla legge dei rendiconti e dei relativi allegati e degli statuti delle formazioni che intendono usufruire dei benefici loro spettanti per legge. A decorrere dal 2018, la somma autorizzata per le spese necessarie al funzionamento della Commissione è di 3 milioni di euro, mentre la sua dotazione ad ottobre

²² Maria Chiara Ubiali, [Le disposizioni extra-penali della legge c.d. Spazza-corrotti: trasparenza e finanziamento dei partiti politici e norme sulla regolamentazione delle fondazioni](#), in *Diritto Penale Contemporaneo*.

²³ OpenPolis, [Bilanci e donazioni, il grande bluff della trasparenza](#), OBCT, 21 ottobre 2019.

²⁴ Niccolò Caranti, [Finanziamento ai partiti: contro la corruzione ci vuole trasparenza](#) (intervista a Giancarlo Esposito), OBCT, 18 ottobre 2019.

2019 è di 5 funzionari della Corte dei Conti e 2 del Senato²⁵ anche se per legge può arrivare fino a 20 unità.

- *Il Collegio di controllo sulle spese elettorali*, presente dal 1993. L'entrata in vigore della legge n. 515/1995 (articolo 12) ne ha sancito l'istituzione presso la Corte dei Conti. È composta da 3 magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove addetti alla revisione e dal personale ausiliario necessario. I suoi compiti sono limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della documentazione prodotta a prova delle spese stesse
- *I Collegi regionali di garanzia elettorale*, istituiti con la legge 515/1995 (articolo 13) presso la Corte di appello o il tribunale del capoluogo di regione. Ricevono le dichiarazioni e i rendiconti di contributi e servizi ricevuti e delle spese sostenute dai singoli candidati alle elezioni politiche, regionali, comunali - limitatamente ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - ed europee.

La separazione tra i controlli concernenti il bilancio e i controlli per le spese elettorali crea una situazione frammentata perché distingue tra organi di controllo delle spese sostenute dai partiti/movimenti politici e organi di controllo delle spese sostenute dai singoli candidati. Nella seconda relazione di conformità del giugno 2018 il GRECO ha [ribadito](#) la necessità di fornire maggiori dettagli sul modo con cui la Commissione coordina la propria azione di vigilanza con le altre autorità preposte al controllo della gestione finanziaria dei partiti e delle campagne elettorali; nonché su come i diversi organismi cooperano e verificano le informazioni ricevute.

Inoltre, nell'ottobre 2014, a soli due anni dall'istituzione, i membri della Commissione di garanzia si sono dimessi lamentando mancanza di personale e risorse adeguate. Questa situazione è stata denunciata pochi mesi dopo l'insediamento anche dal collegio che ne ha preso il posto. In ultima istanza, la Legge 175/2015 è intervenuta per sanare il problema, attraverso il distacco di apposito

25 Il numero è stato citato da Luisa De Petris, consigliere della Corte dei Conti e componente della Commissione di Garanzia al convegno Rinforzare la democrazia e vigilare sul finanziamento ai partiti. Il caso italiano, organizzato dall'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. La registrazione è disponibile su [Radio Radicale](#).

personale fuori ruolo. Ciononostante in una [relazione](#) dell'aprile 2018 la Commissione ha ribadito le proprie difficoltà operative, nonché le difficoltà nell'interpretazione di un quadro normativo particolarmente frammentato.

Con la Legge 3/2019, che ha equiparato le fondazioni e le associazioni politiche ai partiti, la situazione rischia di diventare ancora più complessa. Sulla possibile "criticità" della decisione di demandare alla Commissione anche l'accertamento dei flussi di denaro ai nuovi soggetti politici, si era espresso in una nota anche l'allora presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) Raffaele Cantone, invitando il legislatore a "un adeguato rafforzamento del personale e dei mezzi a disposizione della Commissione, affinché le sia garantita piena funzionalità e, di conseguenza, venga assicurata l'effettività della norma"²⁶.

²⁶ Raffaele Cantone, [Ddl Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione](#), Giurisprudenza Penale Web, ottobre 2018.

Dossier realizzato nell'ambito del progetto Exploring systemic vulnerabilities for external influence in Italy (ESVEI)

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa

Unità operativa del Centro per la Cooperazione Internazionale

www.balcanicaucaso.org

redazione@balcanicaucaso.org

Enti finanziatori: Commissione Europea
Provincia autonoma di Trento

