

UN NUOVO MODELLO DI FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI POLITICI PER LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

di Hans Herbert von Arnim¹

Nel 1992 il finanziamento statale dei partiti tedeschi, dei relativi gruppi parlamentari e fondazioni politiche – il più elevato nel mondo – ha raggiunto la cifra di circa 1400 milioni di marchi, nonostante per i padri del *Grundgesetz* l'idea di un sovvenzionamento pubblico delle formazioni partitiche fosse ancora «assolutamente inconcepibile» (come noterà più avanti il Presidente assiano Zinn). Nell'immediato dopoguerra ci si limitava infatti ad evidenziare il rischio di condizionamenti politici legati ai trasferimenti dei privati.

Dopo soli dieci anni la Germania fu tuttavia il primo Paese europeo ad introdurre il finanziamento pubblico dei partiti. Inizialmente fu a tal fine stanziata a bilancio una somma di cinque milioni di marchi: somma che raggiunse rapidamente quota trentotto milioni, finché nel 1966 il *Bundesverfassungsgericht* intervenne per limitare ciò che sembrava assumere le proporzioni di una crescita illimitata. La decisione del Giudice delle leggi fornì tuttavia lo spunto per un ulteriore e sregolato aumento dei trasferimenti statali ai gruppi parlamentari ed alle fondazioni partitiche. Ciò mentre vi sono ancora Paesi – come l'Inghilterra, il Belgio e la Svizzera – che sostanzialmente non possiedono strumenti di finanziamento statale dei partiti.

Nella Repubblica Federale Tedesca le dimensioni del sovvenzionamento pubblico della politica sono tali da indebolire il legame dei partiti con gli elettori e con gli iscritti. Ancora: essendo i

Traduzione italiana a cura di Alessandro Somma. Del testo in lingua originale, apparso il 26 febbraio 1993 sul settimanale «Die Zeit», si riporta una traduzione fedele ma attenta alla necessità di modificare in parte lo stile giornalistico che caratterizza la versione tedesca.

trasferimenti indirizzati prevalentemente alle formazioni tradizionali e concepiti in modo da svantaggiare eventuali nuovi raggruppamenti, essi inducono un invecchiamento del sistema politico (*Verkerüstung und «Verbonzung»*) (Helmut Kohl), intaccando la trasparenza dei processi politici ed indebolendo le necessarie spinte innovative. I soldi sono anche potere.

*Politikverdrossenheit*² è un termine che ha poco a che vedere con l'incapacità dei politici di interpretare la realtà. Quell'espressione indica più propriamente un processo alimentato dallo sconforto dei cittadini, dalla lesione del principio di divisione dei poteri dello Stato, dalla incompetenza dei partiti in ordine alla risoluzione dei problemi del Paese: a fronte di una loro tendenza allo sfruttamento delle istituzioni pubbliche e dell'erario. Queste anomalie del sistema si condizionano reciprocamente, mostrandosi come ingrandite attraverso la vicenda del finanziamento della politica.

Il sistema di *checks and balances* tra maggioranza ed opposizione viene scardinato nel momento in cui i tesorieri dei partiti tradizionali si accordano tra loro – con la copertura e l'appoggio dei segretari delle rispettive formazioni politiche – e pongono Parlamento ed opinione pubblica di fronte al fatto compiuto: ogni eletto è vincolato alle decisioni che provengono dal cartello dei partiti e l'elettore viene in questo modo esautorato.

La sete di potere dei partiti (*Machtversessenheit*) (Richard von Weizsäcker) è quindi evidenziata dalla necessità che la Corte costituzionale tedesca intervenga spesso ad indicare al Parlamento la strada da seguire: assumendo in questo modo il ruolo di legislatore (*Ersatzgesetzgeber*).

Il sistema di finanziamento dei partiti è in effetti tracciato quasi interamente dai giudici di Karlsruhe: non per invadenza di questi ultimi, bensì per incapacità del Parlamento. La chiave interpretativa di quel sistema è provvisoriamente contenuta nella decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 9 aprile 1992³, resa dalla Corte su istanza del partito dei Verdi: la pronuncia dichiara la incostituzionalità di quasi tutto il precedente finanziamento pubblico dei partiti e indica al legislatore il primo gennaio 1994 come termine ultimo per l'emanazione di una nuova disciplina.

Tuttavia al Parlamento – che in materia di sovvenzionamento statale alle formazioni politiche decide in causa propria – mancherebbe «l'elemento correttivo rappresentato dalla convivenza in esso di interessi politici sul punto contrastanti». La crescita del finan-

ziamento pubblico opprime pertanto i bilanci statali e minaccia la funzionalità del sistema politico. «Se i cittadini dovessero ricevere l'impressione» – è quanto la Corte costituzionale aggiunge alla storia dei partiti – «che le formazioni politiche si servono dalle casse statali, ciò condurrebbe ad un calo della loro reputazione e ad un pregiudizio quanto alla idoneità ad assolvere ai compiti assegnati loro dalla Carta costituzionale».

La Corte disegna così un sistema di finanziamento della politica completamente rinnovato.

In primo luogo dichiara l'incostituzionalità, da un lato, dei trasferimenti destinati ai partiti a titolo di *Sockelbetrag* – trasferimenti affiancati al rimborso delle spese elettorali – e, dall'altro, del meccanismo di *Chancenausgleich*, entrambi concepiti nel 1988 dai tesoriери dei partiti tradizionali⁴. Il futuro finanziamento statale alle formazioni politiche dovrà calcolarsi – oltre che sulla base dei voti assegnati – con riferimento alle contribuzioni degli iscritti ed alle piccole e medie donazioni.

Il Giudice delle leggi fissa quindi un «limite assoluto» per il finanziamento statale diretto ai partiti, finanziamento che non potrà essere superiore al valore medio dei trasferimenti degli anni passati. Questo limite è stato precedentemente quantificato dall'amministrazione del *Bundestag* in 230 marchi annui: valore che potrebbe modificarsi in relazione a fenomeni di inflazione monetaria o per l'incidenza di altri fattori.

L'intervento del Giudice delle leggi limita infine anche il sovvenzionamento indiretto delle formazioni politiche: le contribuzioni degli iscritti e le donazioni potranno essere agevolate sul piano fiscale solo entro limiti accessibili al contribuente medio. Ai sensi della legge che regola l'imposizione delle persone fisiche (*Einkommensteuergesetz*) possono essere dettratti dall'imponibile – nella misura del 50% – i trasferimenti ai partiti contenuti entro i 2400 marchi annui (1200 per donatori non coniugati). La Corte acconsente tuttavia ad un eventuale aumento dei limiti indicati in relazione a possibili sviluppi dei livelli di reddito.

Nel modo descritto si ottiene pertanto un duplice effetto: da un lato si eliminano le agevolazioni fiscali per le grosse donazioni e, dall'altro, si incentivano i trasferimenti piccoli e medi prospettando vantaggi sia al donatore che al destinatario della donazione. Si dovrebbe così consolidare il legame della formazione partitica con la propria base.

La decisione della Corte indusse il Presidente federale a nominare – nell'estate del 1992 – una commissione di sette esperti ai quali venne chiesto di «elaborare proposte per una futura regolamentazione dei problemi legati al finanziamento dei partiti», commissione la cui relazione conclusiva è stata resa pubblica nelle scorse settimane⁵.

Il compito della commissione consisteva nel concretizzare le indicazioni del *Bundesverfassungsgericht*. Il finanziamento dei gruppi parlamentari e delle fondazioni partitiche deve essere disciplinato di conseguenza. Quanto ai partiti, ad essi si propone di destinare un contributo di 0,90 marchi per ogni voto assegnato nel corso delle elezioni per le assemblee europea, federale, regionale e comunale. Quest'ultimo livello verrebbe considerato per la prima volta: fino ad ora si erano considerati i soli livelli europeo, federale e regionale, con un sovvenzionamento nell'arco della legislatura di 5 marchi per ogni avente diritto al voto (quindi anche per gli astensionisti).

In occasione delle ultime elezioni europee, federali, regionali e comunali furono assegnati complessivamente 165 milioni di voti. A questa cifra corrisponderebbe un trasferimento ai partiti di circa 149 milioni di marchi all'anno, somma cui andrebbe aggiunto un ulteriore stanziamento di 0,20 marchi per ogni marco ricevuto dalle formazioni politiche a titolo di contributo degli iscritti o a titolo di donazione. Se si considera che i cinque maggiori partiti tedeschi nel 1991 hanno complessivamente percepito 285 milioni di marchi in contributi e 74 milioni di marchi in donazioni incentivate da misure fiscali, devono aggiungersi ai precedenti 149 milioni di marchi ulteriori 72 milioni: in totale quindi lo Stato finanzierebbe direttamente i partiti maggiori con una cifra complessiva annua di 221 milioni di marchi. Se poi si considerano altresì le donazioni ed i contributi ai rimanenti partiti che hanno fino ad oggi ottenuto un rimborso delle spese elettorali e se si considera infine il tasso di crescita dei contributi degli iscritti calcolato sino al 1993 – e considerato valido anche per il 1994 – allora la somma di 221 milioni di marchi si accresce sino a raggiungere quota 230 milioni di marchi.

L'idea su cui si fondano le proposte della commissione è quella di affidare ai cittadini ed alla base dei partiti ogni potere di controllo sul *quantum* del finanziamento pubblico ai partiti e sulla effettiva distribuzione di esso tra le formazioni interessate. Il successo

politico di queste ultime costituisce cioè il criterio decisivo. All'astensionismo non corrisponde finanziamento statale. Chiunque – iscritto, donatore o semplice elettore – può inoltre conoscere l'esatto apporto economico legato al suo voto o al suo sussidio. È convinzione dei commissari che il duplice incentivo statale delle donazioni e delle contribuzioni indurrà un mutamento nell'atteggiamento dei partiti: se il sovvenzionatore privato sa che il suo gesto – oltre a procurargli un vantaggio fiscale – provoca un ulteriore trasferimento statale al suo partito, ciò costituisce l'impulso allo sviluppo della pratica dei contributi e delle piccole donazioni. Per contro i tesoriери dei partiti temono una riduzione delle donazioni di grosso valore e di parte dei trasferimenti che i deputati sono tenuti ad effettuare oltre la normale quota di iscrizione: queste ultime pratiche di finanziamento sarebbero infatti per il futuro scarsamente incentivate da misure fiscali. Non si considera tuttavia che i contributi degli iscritti e le piccole donazioni dovrebbero in futuro risultare pratiche di crescente successo e diffusione per via del duplice incentivo statale.

Quest'ultima riflessione è dimostrabile con un esempio. I partiti percepiscono contributi mensili medi di circa undici marchi. Se si riuscisse – per effetto del duplice incentivo statale di cui sopra e nell'arco di due anni – ad aumentare di tre marchi quella voce del finanziamento delle formazioni politiche, ciò determinerebbe un incremento delle entrate di quasi cento milioni, incremento cui concorrerebbe altresì il sussidio statale. Alla luce di questa dinamica sarebbe persino sensato stabilire valori più contenuti.

Le conclusioni cui è giunta la commissione hanno altresì riguardato il finanziamento dei gruppi parlamentari e delle fondazioni partitiche: soggetti la cui attività giova al partito di riferimento, che risulta così rafforzato nella competizione politica.

Le fondazioni partitiche e i gruppi parlamentari sono alimentati da fonti pubbliche sulla base di meccanismi tutt'altro che trasparenti: per i quali non esistono – fatta eccezione per alcuni *Länder* – fondamenti legislativi né, tantomenno, obblighi di rendiconto. Quei soggetti – impenetrabili, legati al sistema dei partiti e sovvenzionati dalla mano pubblica sulla base di scelte prese dai diretti interessati – insidiano la credibilità della democrazia parlamentare e costituiscono uno stimolo alla crescita incontrollata del finanziamento statale della politica.

Nel 1992 i gruppi parlamentari – del *Bundestag* e dei parlamenti

regionali – e le fondazioni partitiche ottennero un sovvenzionamento pubblico di 900 milioni di marchi. Nel 1966 – quando la Corte costituzionale limitò per la prima volta il finanziamento pubblico dei partiti – i trasferimenti furono invece contenuti entro i 25 milioni di marchi. Se anche non si considerano gli aumenti legati alla unificazione tedesca e i cosiddetti trasferimenti mirati alle fondazioni partitiche⁶ – trasferimenti prevalentemente utilizzati per attività all'estero – deve ammettersi che si è in presenza di una crescita esponenziale dei valori considerati, al punto che ad oggi le proporzioni si sono invertite: senza che di ciò si accorgesse l'opinione pubblica, i trasferimenti alle fondazioni partitiche ed ai gruppi parlamentari rappresentano un multiplo del sovvenzionamento dei rispettivi partiti.

Sul presupposto dei dati considerati la commissione propone la pubblicazione, per i gruppi parlamentari e le fondazioni partitiche, del rendiconto relativo alla provenienza e all'utilizzo dei fondi e del patrimonio. Si richiede quindi di regolamentare per legge i trasferimenti statali: se questi trovano il loro unico fondamento nella legge di bilancio non appare possibile indurre i promotori di eventuali aumenti a motivare le loro scelte, così come non si riuscirebbero ad evitare aumenti infondati. Infine la Corte dei conti dovrebbe controllare periodicamente i conti di cui sopra, divulgando i risultati di tale controllo.

Nel 1993 il *Bundestag* ha diminuito il finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari ed alle fondazioni partitiche rispettivamente del 5 e del 9%. La commissione propone così di congelare per un certo periodo quei livelli di finanziamento dei gruppi; lo stesso si indicherebbe per le fondazioni a fronte degli smisurati aumenti passati. Quindi la commissione propone di migliorare il procedimento che regola l'attività del legislatore quando decide in causa propria, tra l'altro rendendo impossibile l'approvazione rapida e senza dibattito delle leggi. Si richiede poi per il futuro, da un lato, che disegni e progetti di legge vengano motivati per iscritto ed in modo accessibile e, dall'altro, che siano fissati tempi minimi obbligatori per il dibattito in aula. Quanto ai provvedimenti in materia di finanziamento della politica, essi dovrebbero entrare in vigore solamente nella legislatura successiva.

La commissione si esprime altresì sull'attività dei deputati connessa con il finanziamento dei partiti. Si propongono: l'introduzione di una fattispecie di reato idonea a colpire la corruzione

propria e impropria; il divieto di donazioni ai parlamentari; un migliore controllo sui fondi destinati ai collaboratori.

Le proposte della commissione che si sono brevemente illustrate sono state accolte positivamente dal partito dei Verdi, mentre i tesoriери dei partiti tradizionali le hanno invece aspramente criticate: un rituale corrente, dal momento che le lamentele sulla mancanza di fondi appartengono alla quotidianità del dibattito sul finanziamento della politica. Il passaggio al nuovo sistema comporterebbe necessariamente rivoluzionamenti: in particolare i partiti minori subirebbero delle perdite, mentre per il risanamento economico di tutte le formazioni aumenterebbe il peso dei militanti di base.

Se ci si affidasse alle soluzioni proposte dai tesoriери dei partiti, le perdite economiche delle formazioni politiche sarebbero coperte con il ricorso alle casse statali. A queste tentazioni dovette opporsi la commissione, come è ad esempio accaduto in ordine alla considerazione dei voti assegnati e dei trasferimenti privati nella elaborazione di un criterio idoneo a definire il *quantum* del finanziamento pubblico. La commissione propone di attribuire ai primi un peso doppio rispetto ai secondi, con ciò evidenziando la necessità di valorizzare il consenso elettorale come indice del radicamento sociale del partito: un indice che non si presta alle manipolazioni cui è invece esposto il calcolo dei livelli di sovvenzionamento privato alle formazioni politiche.

Farebbero cosa saggia i partiti, se utilizzassero i risultati della commissione per combattere il fenomeno della *Politikverdrossenheit*: traducendo questi ultimi quanto prima in legge.

Note del traduttore

¹ L'autore è Professore di diritto pubblico e costituzionale presso la Scuola superiore della Pubblica amministrazione di Spira, che dirige in qualità di Rettore. È stato membro della Commissione per il finanziamento della politica, Commissione nominata dal Presidente della Repubblica Federale Richard von Weizsäcker. È autore di numerose opere in materia di finanziamento della politica; tra le più recenti: *Die neue Parteifinanzierung* (1989); *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld* (1991); *Der Staat als Beute* (1993), *Staat ohne Diener* (1993).

² «*Politikverdrossenheit*» – letteralmente: scontentezza e malumore provocati dalla politica – è un neologismo di moda nella Repubblica Federale Tedesca. Nel 1992 la *Gesellschaft für deutsche Sprache* (Wiesbaden) lo ha indicato come parola dell'anno.

³ Pubblicata in «*Die öffentliche Verwaltung*», 1992, pp. 665 ss.

⁴ *Sockelbetrag* e *Chancenausgleich* sono voci del finanziamento statale diretto ai partiti politici. Il primo è quantitativamente legato alla percentuale di suffragi ottenuta dal partito a livello nazionale. L'istituto del *Chancenausgleich* – letteralmente «conguaglio» – è invece

una forma di finanziamento prevista dal legislatore tedesco nel 1983 per bilanciare la contestuale reintroduzione di agevolazioni tributarie per le donazioni ai partiti, agevolazioni predisposte in modo da favorire i grandi sovvenzionatori.

³ Cfr. «Bundestagsdrucksachen», 12/4425.

⁴ Alle fondazioni partitiche vengono destinati *Global* e *zweckgebundene Zuschüsse*. I primi sono trasferimenti generici per compiti di formazione politica dei cittadini; i secondi sono invece legati all'esecuzione di specifici progetti, in particolare gestiti dai Ministeri dell'istruzione e degli esteri.