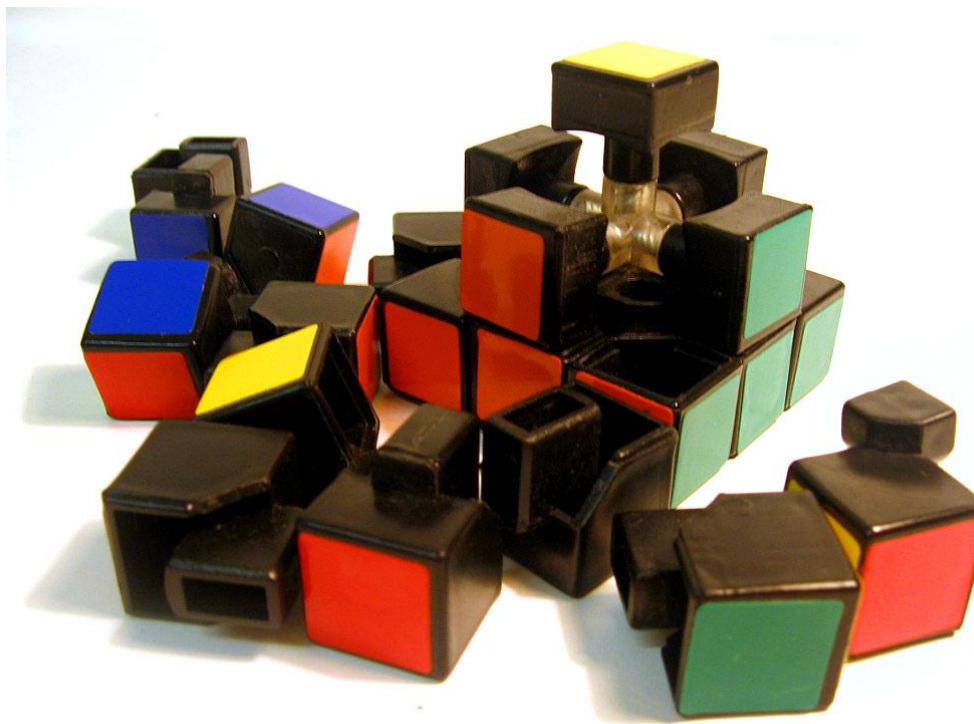




TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE

PARTITI POLITICI

TRASPARENZA E DEMOCRAZIA



A CURA DI

Davide Del Monte

CONTRIBUTI DI

Lorenzo Segato

Giulio Nessi

Therese Arnesen

**HANNO COLLABORATO ALLA STESURA DELLE
RACCOMANDAZIONI:**

Umberto Ambrosoli

Pippo Civati

Nicoletta Parisi

Giuseppe Rossetto

Elio Veltri

Publicato nell'ambito del progetto europeo

ENIS – European National Integrity Systems

www.nisitalia.org

twitter: [@nisitalia.org](https://twitter.com/nisitalia.org)



Con il cofinanziamento della Commissione Europea DG-Home Affair

PARTITI POLITICI

TRASPARENZA E DEMOCRAZIA

I PARTITI POLITICI NEL SISTEMA DI INTEGRITA' NAZIONALE

Prefazione	1
Sommario	5
Struttura e organizzazione	6
Risorse	7
Indipendenza	9
Trasparenza	10
Rendicontazione	13
Integrità	14
Ruolo	16

BUONE PRATICHE INTERNAZIONALI

Sommario	19
Democrazia interna	20
Finanziamento	23
Standard minimi per le candidature	30

RACCOMANDAZIONI GRECO e Legge 96 del 6/7/2012	33
--	----

RACCOMANDAZIONI DI TI-ITALIA	41
-------------------------------------	----

I PARTITI POLITICI NEL SISTEMA DI INTEGRITA' NAZIONALE¹

Prefazione

Il Sistema di Integrità Nazionale italiano², con una valutazione media di appena 55,04 su 100, non può essere considerato nel suo complesso soddisfacente: la corruzione può infiltrarsi ovunque, visto e considerato che molti dei settori cruciali dello Stato pur godendo di ampia autonomia, non sono dotati di adeguati meccanismi per prevenire il fenomeno criminale, né posseggono standard o codici di condotta e integrità sufficientemente efficaci.

I partiti politici in particolare ottengono da un lato una valutazione molto elevata per quanto concerne strutture e risorse a disposizione, ma risultano all'opposto dotati dei più deboli meccanismi atti a garantirne l'integrità e la trasparenza.

E' altresì interessante notare come per i partiti, i giudizi "in law" e "in practice"³ siano identici, ad indicare come il potere politico abbia coscientemente elaborato un sistema di regole, anche formali, funzionale al raggiungimento di una quasi assoluta incontrollabilità degli stessi da parte della società civile e delle istituzioni e autorità di controllo.

Inutile sottolineare come questi elementi abbiano creato terreno fertile per corruzione, malversazioni, cattiva gestione dei fondi pubblici, nepotismo, così come dimostrano le continue indagini che

¹ Le analisi presentate in questo capitolo sono una sintesi, aggiornata alla luce della nuova legge n.96 del 6 luglio 2012, del report NIS Italia 2011 pubblicato da Transparency International Italia il 30 marzo 2012. Le valutazioni si riferiscono allo stato dell'arte dei partiti politici a dicembre 2011.

² Per consultare o scaricare gratuitamente il report completo NIS ITALIA 2011 visita il sito www.nisitalis.org o www.transparency.it

³ L'analisi NIS approfondisce, per ogni istituzione presa in esame, sia l'aspetto normativo (*in law*) che pratico (*in practice*) relativi alla capacità, alla governance e al ruolo delle stesse nelle attività anticorruzione.

hanno coinvolto nuovamente – a venti anni da Tangentopoli- tutto l'arco politico.

NIS 2011 | GOVERNANCE E RUOLO NEL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE



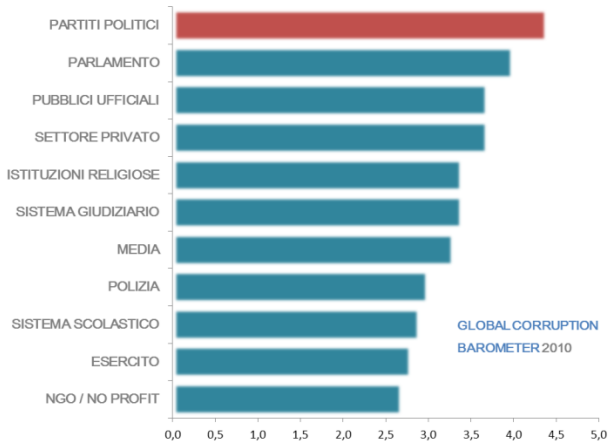
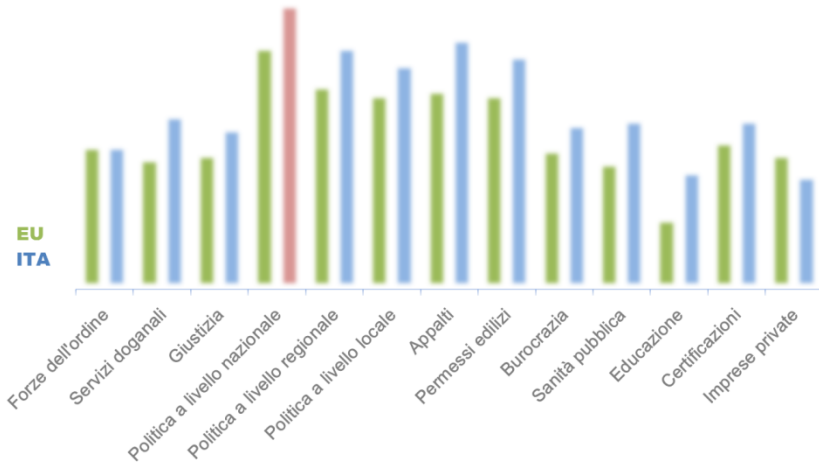
I dati dell'analisi NIS sono suffragati da diverse altre fonti, che concordano nell' individuare nei partiti e nello staff politico nazionale i soggetti meno trasparenti e, di conseguenza, maggiormente corruttibili (e corrotti).

Ad esempio, i cittadini italiani interpellati dalla Commissione Europea per stilare l'ultimo Eurobarometro sulla corruzione ravvisano nella politica nazionale il settore meno integro - come d'altra parte accade anche negli altri paesi UE - seguito dal settore degli appalti e dai politici a livello regionale e locale.

L'indagine condotta in Italia da Gallup per conto di Transparency International e pubblicata nell'ultima edizione del Global Corruption Barometer giunge alle stesse conclusioni: la politica – partiti e parlamentari – è agli occhi dei cittadini il luogo dove la corruzione trova terreno fertile e si sviluppa con maggior facilità.

EUROBAROMETRO 2012

DOVE'E' MAGGIORMENTE DIFFUSA LA CORRUZIONE?



SOMMARIO

Gli scandali di Mani Pulite e Tangentopoli nei primi anni '90 hanno fatto emergere un vero e proprio sistema di corruttela politica in grado di drenare ingenti risorse sia pubbliche che private. In pochi mesi, la giustizia, supportata dal forte consenso della società civile, ha colpito e di fatto portato alla cancellazione di molti partiti che si erano formati nel periodo del secondo dopoguerra. Questa "pulizia" spianò la strada a nuovi movimenti politici della cosiddetta "Seconda Repubblica", che avrebbero dovuto rappresentare un nuovo modo di far politica.

I partiti politici di oggi non sembrano avere imparato dagli errori del passato. Anzi, hanno replicato i medesimi modelli di influenza e infiltrazione in ogni settore della vita pubblica e di subalternità alla burocrazia, riducendo la partecipazione diretta dei cittadini alla democrazia e moltiplicando le occasioni di clientelismo e corruttela.

Per poter esercitare positivamente la loro funzione, i partiti hanno bisogno di leadership forti che orientino le decisioni verso l'interesse collettivo nel medio-lungo termine, di risorse adeguate per individuare, conoscere e rispondere alle necessità dei cittadini.

Da tempo i partiti hanno beneficiato di una quantità consistente di denaro pubblico, previsto direttamente - o indirettamente - per legge, nonostante diversi referendum abbiano dimostrato la volontà dei cittadini di ridurre i costi della politica. I flussi di denaro, anche privato, che entrano nelle casse dei partiti non sono sottoposti a controlli adeguati e attendibili. Le risorse di cui godono i partiti sono dunque elevate, ma lo stesso non si può dire del loro livello di trasparenza e responsabilità.

Nel 2005, il Parlamento ha adottato una nuova legge elettorale, che ha introdotto un sistema bipolare (creando in questo modo due coalizioni fondate su due principali partiti) e ha eliminato il sistema delle "preferenze", che consiste nella possibilità per gli elettori di assegnare il loro voto a un candidato segnando il suo nome sulla scheda elettorale. Questo orientamento era stato determinato dagli alti costi personali che i candidati dovevano sostenere e, quindi, la quasi certezza che le decisioni degli eletti fossero orientate a

soddisfare gli interessi dei loro finanziatori anziché verso l'interesse generale. Con il nuovo sistema, gli incarichi vengono assegnati a seconda dell'ordine del candidato sulla lista elettorale, decisa dai leader dei partiti. La legge 2005, purtroppo, non prevede un sistema certo di selezione rispetto alle competenze e alla moralità dei candidati, ciò che ha creato il rigetto attuale.

STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

La legge non impone particolari condizioni sulla struttura e sull'organizzazione dei partiti. Questi ricadono nella categoria delle associazioni e, in quanto tali, possono essere creati con poche semplici procedure. Ogni movimento politico è libero di auto organizzarsi, acquisendo il diritto (se il partito raggiunge una dimensione significativa) di ricevere finanziamenti dallo Stato.

In assenza di una disciplina specifica, i partiti politici sono assimilati di fatto alle associazioni non riconosciute così come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale la quale ha stabilito che “i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile”.

Ai sensi della nuova Legge 6 luglio 2012 n. 96, i partiti sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, che devono essere trasmessi in copia al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati entro quarantacinque giorni dalla data di svolgimento delle elezioni, pena la “decadenza dal diritto ai rimborsi per le spese elettorali e alla quota di cofinanziamento ad essi eventualmente spettante”.

RISORSE



I partiti politici italiani hanno a disposizione ingenti quantità di denaro, anche pubblico, che permettono loro di condurre ogni attività senza problemi.

I dati del Corte dei Conti⁴ mostrano come i costi sostenuti dai partiti per le elezioni nel periodo 1994-2008 siano aumentati significativamente (con un picco di 123 milioni di Euro nel 2006), mentre i rimborsi sono aumentati ancora più velocemente, fino al 400% (500 milioni di Euro nel 2006)⁵.

E' evidente come questo sistema di rimborsi elettorali si trasformi in pratica in un vero e proprio finanziamento pubblico, aggirando così la volontà espressa dai cittadini e riducendo trasparenza e responsabilità dei partiti⁶.

La stessa Corte dei Conti afferma che *"quello che viene normativamente definito contributo per il rimborso delle spese elettorali è, in realtà, un vero e proprio finanziamento"*. Il sistema

⁴Corte dei Conti, "Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 13 - 14 aprile 2008", "Tabella 1 pag.184. Report disponibile sul sito http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/controllo_spese_e_lettorali/delibera_cse_9_2009.pdf, ultimo accesso 05.12.11.

⁵Il rapporto medio tra spese e i contributi pubblici durante tutto il periodo è del 389%. Il tasso è andato crescendo da 129,38% nel 1994 a 456% nel 2008.

⁶Questo aspetto verrà descritto successivamente.

attuale permette in pratica ai partiti di ricevere, secondo diversi principi contenuti nella legge, quei contributi che il referendum aveva di fatto inteso abrogare (Vedi Tabella 1).

TABELLA 1

Contributi 1994-2008	Spese riconosciute (A)	Contributi Statali (B)	Differenza tra B e A	Percentuale B/A
in €	579.001.383	2.253.612.233	1.674.607.849	389,22%
In USD	810.601.936,2	3.155.057.126,2	2.344.450.988,6	389,22%

I cospicui finanziamenti⁷ permette ai partiti di realizzare tutti i compiti e le attività senza ricorrere ad altri fondi.

Il Partito Democratico (PD), ad esempio, ha concluso l'anno 2010 con disponibilità liquide pari a 19 milioni di euro senza alcun debito⁸.

Le diverse leggi che si sono succedute negli anni⁹ hanno sostanzialmente conservato, se non aumentato, le risorse pubbliche messe a disposizione.

L'effettiva reintroduzione del finanziamento pubblico ai partiti avvenne con la legge 157 del 1999¹⁰ che in concreto prevede cinque fondi per elezioni alla Camera, al Senato, al Parlamento Europeo, alle Regioni e per i referendum, erogati in rate annuali con interruzione in caso di fine anticipata della legislatura.

Un'ulteriore modifica avviene con la legge 156 del 2002, "Disposizioni in materia di rimborsi elettorali", che abbassava dal 4 al 1% il quorum per ottenere il rimborso elettorale.

⁷Una recente indagine pubblicata su "L'Espresso" del 22 Luglio 2010, a firma di Primo de Nicola, calcola che dal 1994 al 2010 i partiti politici abbiano incassato dallo stato circa 3 miliardi di euro. Lo studio della Corte dei Conti ha stimato 2,3 miliardi di Euro.

⁸ Intervista all'on. Antonio Misiani, tesoriere del Partito Democratico, svoltasi il 26/7/2011

⁹ Leggi che hanno regolato il finanziamento ai partiti: la legge 195 del 2 maggio 1974, La legge 659 del 18 novembre 1981, la legge 369 dell'8 1996, la legge 515 del 10 dicembre 1993, la legge 2 del 2 gennaio 1997, la legge 157 del 3 giugno 1999, il Decreto Ministeriale (D.M.) del 23 febbraio 2001, la legge 156 del 26 luglio 2002, la legge 51/2006.

¹⁰ "Norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie".

Con la legge 51/2006 si è previsto che l'erogazione sia dovuta per tutti e cinque gli anni di legislatura, indipendentemente dalla sua durata effettiva.

La recente Legge n.96 del 6 luglio 2012 riforma le modalità di contribuzione pubblica ai partiti, parametrandola alle loro capacità di autofinanziamento: i contributi pubblici sono destinati per il 70% al rimborso di spese elettorali e per attività ordinaria e per il restante 30% al cofinanziamento rispetto alla contribuzione proveniente da soggetti privati (0,50 euro per ogni euro ricevuto).

INDIPENDENZA



La Costituzione garantisce l'indipendenza dell'attività politica. In particolare, l'art 17 prevede che i cittadini abbiano "il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica". L'Art.18 prevede che i cittadini abbiano il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare".

L'unico caso di partito messo al bando riguarda il Partito Fascista, come riportato nell'articolo XII delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione.

La legge assicura un equo bilanciamento della presenza dei partiti sui media durante la campagna elettorale (*legge sulla par condicio*)¹¹: ad ogni partito è assicurata la stessa disponibilità di tempo sui media. L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)¹² è incaricata di monitorare e punire qualsiasi violazione individuata in tal senso.

TRASPARENZA



Il quadro normativo è complesso e cambia frequentemente, ma in generale si può affermare che il livello di trasparenza del sistema necessita di ampi e sostanziali miglioramenti.

Le informazioni finanziarie dei partiti devono essere fornite regolarmente agli organismi di monitoraggio, ma la verifica contabile prende in considerazione solo la conformità con quanto prescritto dalle leggi e della documentazione di supporto presentata per ottenere i rimborsi. I limiti di spesa e l'obbligo di dichiarare contributi in contanti sono previsti dalla legge, ma nulla impedisce ai politici di

¹¹Legge 28/2000.

¹²L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è un'autorità indipendente, istituita dalla legge 249 del 31 luglio 1997. Risponde del proprio operato al Parlamento, che ne ha stabilito i poteri, definito lo statuto ed eletto i componenti.

utilizzare soggetti esterni (ad es. le fondazioni) per i propri scopi, eludendo i controlli.

FINANZIAMENTO DEI PARTITI POLITICI

Il finanziamento di un partito presente in almeno una delle due Camere del Parlamento si basa sulle contribuzioni volontarie dello 0,4% delle entrate fiscali, divise secondo i risultati delle elezioni¹³. L'Art. 8 della legge 2/1997 descrive le regole finanziarie che si applicano ai partiti e ai movimenti politici. Ogni anno i partiti sono tenuti a presentare un rendiconto di esercizio, una relazione sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione nel suo complesso ed il bilancio di eventuali società partecipate. Questi documenti devono essere pubblicati nei giornali, sottoposti a controllo e trasmessi alla Presidenza di entrambe le Camere e al Collegio dei Revisori¹⁴.

La Legge n.96 del 6 luglio 2012 riduce da 50.000 a 5.000 Euro l'importo al di sopra del quale è obbligatorio dichiarare i contributi ricevuti da privati. Sarebbe stato certamente preferibile rendere obbligatoria tale dichiarazione per qualsiasi importo, senza identificare nessuna soglia minima di cui non si capisce la necessità.

CAMPAGNA ELETTORALE

La legge 515/93 regola il sistema dei rimborsi per le spese delle campagne elettorali, il limite di spesa per ogni candidato¹⁵ ed il sistema di rendicontazione dei costi. Le donazioni individuali al di sotto dei 5.000 Euro non devono essere registrate e rendicontate: come per le donazioni dirette ai partiti, non si capisce la necessità di questa soglia che consente l'occultamento di cifre importanti.

I rendiconti finanziari possono essere consultati liberamente presso gli uffici del Collegio regionale di garanzia elettorale. In caso di violazione delle norme la sanzione può comportare pesanti ammende e la decadenza della carica del candidato eletto (art. 15 legge 515/93).

FONDAZIONI POLITICHE

Nel valutare il livello di trasparenza dei partiti politici non si può non tener conto dalla crescita "esponenziale" delle fondazioni politiche ad essi

¹³Art. 1 della Legge 2/1997.

¹⁴La dichiarazione sul patrimonio finanziario deve essere pubblicata entro il 30 giugno di ogni anno in due quotidiani, di cui almeno uno deve avere una diffusione nazionale. Entro il 31 luglio la dichiarazione è comunicata alla Camera dei Deputati che la pubblica entro dicembre in Gazzetta Ufficiale.

¹⁵52.000 Euro più 1 centesimo per ogni circoscrizione elettorale. La coalizione del PDL, per esempio, ha un limite di spesa di 95 milioni di Euro.

collegati (fondazioni, associazioni, centri di ricerca, think-tank connessi con o fondati da politici) ¹⁶.

Queste organizzazioni non sono soggette alla legislazione in vigore per i partiti (in particolare per la parte che concerne la gestione finanziaria).

Secondo alcuni giornali, queste rappresentano un espediente per violare la legge sul finanziamento privato della politica.

Solo alcune di queste fondazioni pubblicano la lista dei donatori¹⁷.

Il rispetto delle norme sulla trasparenza delle spese elettorali viene valutato dalla Corte dei Conti, come riportato nei rendiconti della Commissione Elettorale della Corte alle Camere¹⁸.

Nonostante ciò, il controllo si limita al rispetto formale della legge, e alla verifica dei documenti di supporto.

La soglia entro la quale non è necessaria la dichiarazione dei contributi in contanti, sia ai partiti che ai candidati, pone un limite piuttosto evidente in merito alla trasparenza di questi.

Le informazioni pubblicate sui media sono scarse e i documenti completi sono accessibili solo negli uffici regionali.

Solo alcuni partiti rendono disponibile il loro bilancio per consultazione e *download* sul sito internet¹⁹ e la questione relativa alle fondazioni politiche e ai collegamenti tra queste e i partiti indebolisce di molto il livello di trasparenza generale.

¹⁶Il Velino ha delineato una lista delle fondazioni politiche, chiamate anche *think tank*. L'articolo è disponibile sul sito <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/27/linciucione-della-fondazione/173450/> ultimo accesso 06.12.11.

¹⁷Il fatto quotidiano, "La galassia delle fondazioni politiche, nessuno spiega da dove arrivano i soldi". Disponibile sul sito <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/27/linciucione-della-fondazione/173450/>, ultimo accesso 06.12.11.

¹⁸Corte dei Conti – Collegio di Controllo delle spese elettorali, "Referto ai presidenti delle camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica del 13 - 14 aprile 2008

¹⁹Vedere a riguardo <http://beta.partitodemocratico.it/speciale/trasparenza/bilancio.htm>, <http://organizzazione.italiadeivalori.it/documenti.htm>, <http://radicali.it/trasparenza/bilancio>.

RENDICONTAZIONE



La legge 2 del 1997 obbliga tutti i partiti a comunicare il loro stato patrimoniale, la loro dichiarazione dei redditi, le note addizionali ed un rendiconto del tesoriere sulla gestione patrimoniale. Tutti i partiti devono usare lo stesso format per il bilancio ed il rendiconto finanziario²⁰. I partiti sono tenuti a preparare un budget finale delle spese per le elezioni, che permette loro di usufruire del diritto al rimborso.

Il budget finale deve rispettare i criteri sanciti dalla legge 515/1993²¹e deve essere poi consegnato, corredato dalla documentazione di supporto, alla Camera dei Deputati e al Collegio regionale di garanzia elettorale, che è parte della Corte di Appello regionale. Tutti i budget devono essere inviati alla Corte dei Conti.

La Legge n.96 del 6 luglio 2012 riforma le modalità di rendicontazione dei partiti, istituendo una Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con sede presso la Camera dei deputati. La Commissione sarà composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti.

La Commissione è tenuta ad effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto ed a trasmettere entro e non

²⁰La legge prescrive il format per la dichiarazione.

²¹Vedere il paragrafo Responsabilità (Legge).

oltre il 15 luglio di ogni anno ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati gli elenchi dei partiti e movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti.

La stessa legge richiede inoltre che i partiti si avvalgano di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa.

Nella pratica però, il sistema di controllo sui partiti politici (inclusa l'attività della Corte dei Conti) è limitato al controllo sulla conformità dei resoconti ai requisiti legali (cd. *controllo di legittimità*) e non ad un controllo di merito.

INTEGRITA' (Legge)



Ogni partito politico ha facoltà di decidere autonomamente le sue regole interne di *governance*, così come stabilite nello Statuto. Ciò non garantisce nessuna garanzia di integrità, anche se negli statuti dei singoli partiti è possibile individuare qualche elemento di tutela.

La *governance* democratica interna dei partiti politici varia molto da un partito all'altro e solo uno degli statuti analizzati richiede l'accettazione obbligatoria di un codice etico. L'analisi degli Statuti dei principali partiti rivela

differenze significative²²: i candidati per le cariche di Sindaco, Presidente di Provincia, Presidente di Regione e Primo Ministro possono essere selezionati o dai sostenitori attraverso il meccanismo delle primarie o selezionati dal presidente del partito a livello nazionale.

Le pratiche di *governance* interna dipendono dalla prassi e dal tipo di *leadership* di ciascun partito: alcuni sono "presidenziali", altri hanno meccanismi interni più democratici. Se i primi vengono spesso criticati per la mancanza di effettiva democrazia nei processi decisionali, i secondi sono però spesso contraddistinti da frequenti spaccature tra diverse correnti interne.

La Legge n. 96 del 6 luglio 2012 richiede che lo statuto dei partiti sia conformato a "principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti".

Il GRECO ha recentemente criticato²³ il sistema sanzionatorio dei partiti politici italiani, raccomandandosi che venga sensibilmente rinforzato e revisionato, "*affinché le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive*".

La sfiducia dei cittadini verso i partiti, in particolare nei confronti della loro integrità, emerge chiaramente dai risultati del Global Corruption Barometer 2010²⁴, che mostra come questi siano considerati dai cittadini italiani l'istituzione più corrotta, ancor più del Parlamento e della Pubblica Amministrazione (con un punteggio di 4.4 su 5)²⁵.

²² Gli statuti analizzati si riferiscono ai seguenti partiti: Popolo della Libertà, Partito Democratico, Lega Nord, Radicali, Italia dei Valori.

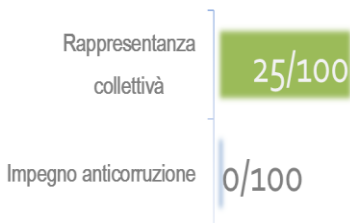
²³ Evaluation Report on Italy. Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 54th Plenary Meeting. (Strasbourg, 20-23 March 2012)

²⁴ Il report è disponibile sul sito

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results

²⁵ Da 0 a 5, dove 0 è "per nulla corrotto" e 5 "del tutto corrotto".

RUOLO



Mani Pulite e Tangentopoli hanno portato all'emersione o alla creazione di nuovi movimenti e partiti, oggi radicati nella sfera politica nazionale, basati su posizioni antitetiche.

Con la scomparsa dei maggiori partiti storici si è generato un sistema bipolare in cui competono due grandi coalizioni, che si sono più volte alternate al governo. Nonostante le forti differenze ideologiche, i due maggiori partiti non sembrano essere legati a particolari gruppi sociali o di interesse. Un nuovo gruppo di centro sta cercando di emergere in questo sistema.

Nuovi movimenti che fanno della cosiddetta "anti-politica" la propria bandiera, hanno aumentato considerevolmente i loro sostenitori, specialmente tra i più giovani, in reazione alla politica "tradizionale" considerata corrotta e poco credibile. Anche questi nuovi movimenti sono però deboli rispetto alla scarsa trasparenza o alla mancanza di democraticità.

Secondo gli intervistati²⁶, i grandi gruppi di interesse non hanno un eccessivo potere di controllo sui partiti poiché la maggior parte dei finanziamenti proviene dallo Stato.

Il problema del clientelismo si riscontra maggiormente in alcune aree dell'Italia meridionale, nelle quali la politica è ancora vissuta come un

²⁶Intervista all'ex On. Giuseppe Rossetto e intervista all'on. Antonio Misiani, tesoriere del Partito Democratico

meccanismo attraverso il quale si può accedere a sussidi o posti di lavoro.

Vi sono anche diversi sistemi virtuosi di collaborazione con la società civile, come per ultimo referendum²⁷ che, a prescindere dal risultato, ha dimostrato come una campagna portata avanti da organizzazioni e comitati di cittadini, insieme ad alcuni partiti politici, possa raggiungere risultati eccellenti in termine di partecipazione.

Il contrasto alla corruzione non è stato esplicitamente citato come priorità di governo negli ultimi programmi elettorali dei maggiori partiti, anche se vi sono stati dei tiepidi tentativi di migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione e la trasparenza del Settore Pubblico.

E' difficile riscontrare un sincero interesse a rendere più efficace e concreta la lotta alla corruzione, come dimostra l'infinito iter parlamentare a cui è sottoposto il ddl anticorruzione da più di due anni.

Se la lotta alla corruzione è finalmente entrata nell'agenda politica, ciò è dovuto alle attività e alle pressioni esercitate dalla società civile, da una parte dei media e del settore privato, ma soprattutto dall'indignazione, comprensibile e crescente, dei cittadini, ormai esausti di vedere le risorse del proprio Paese saccheggiate quotidianamente.

²⁷Referendum su acqua, nucleare e legittimo impedimento del 12 e 13 giugno 2011.

BUONE PRATICHE INTERNAZIONALI

SOMMARIO

I partiti politici svolgono un ruolo chiave nei processi democratici. La crescente preoccupazione legata alle sempre più ingenti quantità di denaro che circolano nella politica e la scarsa fiducia della società civile nei partiti politici hanno portato a numerose riforme in molti Paesi in tutto il mondo, nel tentativo di migliorarne la governance e le norme di finanziamento, nonché di aumentarne trasparenza e responsabilità. Altro aspetto fondamentale è quello legato ai meccanismi di garanzia della democrazia interna: ci si riferisce alle modalità che stabiliscono come candidati e leader dei partiti vengono selezionati e come questi definiscono i propri programmi e posizioni politiche.

In molti Paesi queste pratiche devono conformarsi a normative specifiche che ne regolamentano il funzionamento; in altri invece viene lasciato ai partiti stessi di stabilire autonomamente le regole per la propria democrazia interna, senza alcuna influenza da parte dello Stato. L'analisi delle migliori pratiche evidenzia come sia preferibile almeno un minimo livello di regolamentazione esterna, per garantire che i partiti politici pratichino realmente ciò che predicano.

Per quanto riguarda il finanziamento, non è possibile identificare un modello perfetto e migliore di altri: c'è tuttavia un ampio consenso sul fatto che i Paesi debbano regolamentare in maniera stringente i finanziamenti, sia pubblici che privati, stabilire dei massimali per le spese delle campagne elettorali, limitare l'ammontare massimo per i singoli contribuenti, garantire soprattutto massimi livelli di trasparenza. Si ritiene poi fondamentale l'esistenza di un'istituzione di monitoraggio e supervisione, indipendente e con poteri adeguati per far applicare e rispettare le regole.

In termini di requisiti minimi per i candidati, oltre all'età, alla cittadinanza e un certo livello di titoli di studio, che sono spesso le condizioni di ammissibilità, alcuni Paesi hanno norme specifiche che

sanciscono l'incandidabilità per le persone condannate per corruzione o altri reati contro la pubblica amministrazione.

1. DEMOCRAZIA INTERNA

Panoramica

Con il termine "democrazia interna ai partiti" si intendono tutte quelle pratiche e quegli strumenti che garantiscono la partecipazione dei membri del partito sia nelle fasi di consultazione che nel processo decisionale. Data l'eterogeneità delle organizzazioni e dei contesti politici, non è possibile indicare un unico insieme di "migliori pratiche" per la governance interna dei partiti.

(Scharrow, 2005).

I principi di "apertura" e "centralizzazione" sono i due estremi attorno a cui ruota l'analisi dei processi di democrazia interna dei partiti: un sistema aperto permette la massima condivisione delle decisioni chiave all'interno del partito, mentre la centralizzazione circoscrive il potere decisionale a un gruppo o organo ristretto.

I partiti sono oggi delle organizzazioni dotate di complessi sistemi organizzativi e, in particolare quelli che intendono garantire un elevato livello di democrazia interna, necessitano di regole dettagliate ed esaustive.

In questo senso, la democrazia interna dei partiti influenza in maniera sensibile le modalità di scelta dei candidati e dei ruoli dirigenziali e apicali, così come le modalità con cui vengono definiti programma e posizioni politiche.

In molti Paesi, questioni come la scelta dei candidati, il finanziamento dei partiti e la selezione della leadership, devono avvenire in conformità non solo con le regole del partito, ma anche con altre norme più generali; in altri casi invece, sono liberi di decidere come meglio organizzarsi, senza alcuna interferenza o controllo esterno.

Data l'importanza dei partiti politici nel processo democratico, è consigliabile che vengano stabilite delle norme generali che

indichino almeno i principi fondamentali e gli standard minimi a cui i partiti devono conformarsi.

Buone pratiche

La Commissione di Venezia nel “Codice di buone prassi per i partiti politici del Consiglio d'Europa” (2009) ha indicato alcune 'buone pratiche' internazionali relative all'organizzazione dei partiti:

(i) I criteri di ammissione devono essere indicati in maniera trasparente nello statuto e non devono essere discriminatori;

(ii) L'adesione al partito di persone che ne rifiutano i valori può essere respinta;

(iii) Struttura e procedure organizzative del partito devono essere chiaramente specificati nello statuto;

(iv) Strutture e procedure organizzative dovrebbero riflettere l'opinione dei membri del partito, essere disponibili in maniera trasparente, incoraggiare comportamenti trasparenti e responsabili;

(v) Le procedure per la nomina dei leader e dei candidati alle elezioni dovrebbero essere trasparenti e rappresentare l'opinione dei membri del partito;

(vi) Dovrebbero essere istituiti efficaci canali di comunicazione tra la base e i leader del partito;

(vii) Nello statuto dei partiti dovrebbero essere indicate le procedure disciplinari e definite le strutture nazionali, regionali o locali del partito.

Le procedure per la modifica statutaria devono essere definite chiaramente;

(viii) Il programma del partito deve essere elaborato in modo democratico e deve essere reso pubblico;

(ix) Il finanziamento dei partiti dovrebbe essere organizzato e gestito in modo responsabile e trasparente.

Si dovrebbero prevedere meccanismi di supervisione e di certificazione dei finanziamenti.

Esempi

Germania

La Germania è un buon esempio per ciò che riguarda la democrazia interna dei partiti. Il *German Political Party Act* (1996) prevede che tutti i partiti politici abbiano uno statuto e un programma scritti, decisi dal Congresso o dall'Assemblea. Le sedi possono avere un proprio statuto (salvo disposizioni diverse).

Tra l'altro, gli statuti dei partiti politici tedeschi devono contenere disposizioni in materia di (i) regole per iscriversi e lasciare il partito, (ii) i diritti e i doveri dei membri, (iii) le sanzioni comminabili ai membri e alle filiali regionali/locali e la loro eventuale espulsione dal partito, e (iv) la composizione e i poteri del comitato esecutivo e degli altri organismi.

I diritti dei membri sono anche definiti dalla legge sui partiti politici che comprende tra l'altro le norme per l'ammissione (cioè il partito può liberamente decidere i criteri per l'ammissione), le regole di voto (cioè i membri del partito e i delegati godono degli stessi diritti di voto), le decisioni in materia di espulsione.

In termini di processo d'elaborazione delle strategie politiche, si stabilisce che gli organismi del partito dovrebbero adottare le loro decisioni con votazioni a maggioranza semplice, a meno che una maggioranza qualificata non sia esplicitamente richiesta dallo statuto; il voto per l'elezione dei membri del comitato esecutivo, dei delegati e dei responsabili delle sedi locali dovrebbe essere segreto. Per tutte le altre questioni, il voto può invece essere palese.

Altri paesi

Altri paesi, come il Regno Unito, gli Stati Uniti e l'Australia hanno invece preferito non imporre obblighi e regole esterne, anche in virtù delle loro forti tradizioni liberali.

In letteratura si evidenzia l'importanza di ricercare il giusto equilibrio tra regolamentazione esterna e interna ai partiti: un'eccessiva delega

di responsabilità all'esterno per garantire la democrazia dei partiti (ad esempio un controllo sulle primarie) può portare al semplice appesantimento degli organismi di controllo, soprattutto se questi non hanno adeguate risorse e personale.

2. FINANZIAMENTO

Panoramica

Tra i fattori chiave per il successo di qualsiasi norma sul finanziamento ai partiti vi sono: la garanzia d'accesso alle informazioni per le istituzioni, la società civile, i media e i cittadini; meccanismi di comunicazione e pubblicazione dei dati efficaci; istituzioni indipendenti di controllo. Ovviamente, è fondamentale che tutti questi elementi non siano solo dettami di legge, ma trovino piena applicazione nella pratica.

Ovviamente, nel formulare o valutare una legge sui finanziamenti ai partiti si deve tener conto del contesto storico e politico del Paese: per questa ragione non è possibile indicare nessuna legge modello (*one-size-fits-all*), ma solamente degli esempi che hanno dato buoni risultati nella pratica, inseriti nel loro contesto.

Buone pratiche

Diverse organizzazioni e istituzioni internazionali (IDEA²⁸, 2003; NDI²⁹, 2005; Transparency International, 2008, 2009; Consiglio d'Europa, 2003) concordano sul fatto che ogni "buona pratica" relativa al finanziamento dei partiti o delle campagne elettorali debba cercare di:

- Aumentare trasparenza e responsabilità;
- Incoraggiare il finanziamento "dal basso" dei cittadini e limitare, se non vietare, le donazioni provenienti da aziende private;

²⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)

²⁹ National Democratic Institute for Internal Affairs

- Permettere il finanziamento pubblico, ma come integrazione a quello privato, imponendo sanzioni severe nei casi di non-conformità;
- Porre dei limiti alle spese dei partiti e dei candidati;
- Regolamentare in maniera stretta la pubblicità;
- Regolamentare rigidamente la possibilità di ottenere prestiti e i rapporti con entità giuridiche collegate (come le ad esempio le fondazioni);
- Istituire un'autorità per la supervisione, che sia indipendente e autonoma.

L'istituzione di un'autorità indipendente ed autonoma di controllo è ritenuta essenziale per il buon funzionamento di qualsiasi sistema di finanziamento politico.

Paesi intenzionati a riformare il proprio sistema o ad adottarne uno nuovo dovrebbero valutare con attenzione le risorse di cui una tale autorità ha bisogno per poter funzionare efficacemente. E' poi auspicabile che nell'attività di monitoraggio vengano coinvolte le organizzazioni della società civile, i media, i partiti di opposizione e tutti gli elettori in generale, che possono svolgere un ruolo importante nell'identificazione dei potenziali rischi di corruzione e dare quindi supporto all'autorità di controllo.

Obblighi di divulgazione e segnalazione

Prevedere degli obblighi di divulgazione e segnalazione delle donazioni ai candidati e/o ai partiti politici è un buon metodo per aumentare la trasparenza e la responsabilità. È anche un presupposto per l'applicazione dei limiti di spesa, i limiti di donazione e l'eventuale ripartizione delle sovvenzioni pubbliche.

Perché il diritto dei cittadini di conoscere e informarsi sia garantito, è inoltre fondamentale che tali informazioni siano presentate in modo tempestivo e che siano rese facilmente accessibili al pubblico.

I report finanziari dei partiti per essere considerati adeguati devono riportare in dettaglio il valore delle singole donazioni, così come il nome e i dati identificativi del contribuente; sia le soglie sotto le quali non è richiesta divulgazione che le modalità di quest'ultima variano in maniera sensibile da paese a paese: diversi sistemi rendono obbligatoria la pubblicazione dei dati al pubblico, altri prevedono sia la divulgazione al pubblico che la segnalazione riservata ad un apposito organo di controllo, infine alcuni richiedono semplicemente l'invio del report all'autorità di controllo delle spese elettorali.

Ad esempio, mentre in Bulgaria, Estonia, Francia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna vige l'obbligo di comunicazione per tutte le donazioni a favore dei partiti politici, in altri paesi, come Regno Unito, Italia, Romania, Slovenia, Norvegia, Germania, Irlanda, Danimarca e Belgio, la divulgazione è necessaria solo se la donazione è superiore una certa soglia.

Ai partiti dovrebbe essere richiesto di pubblicare e far certificare i propri bilanci, così da garantire massima trasparenza e assumersi maggior responsabilità. Le buone pratiche internazionali mostrano che le informazioni e i dati economici devono essere presentati all'autorità indipendente di controllo, secondo tempistiche predeterminate e in un formato aperto, standardizzato, leggibile, consultabile, comparabile.

Regno Unito e Germania sono considerati dal GRECO³⁰ i due Paesi con i più elevati standard in materia di contabilità e rendicontazione dei partiti politici, in grado di far emergere attività sospette e casi di corruzione o malaffare.

Nel caso del Regno Unito, i format non sono però ancora standardizzati, rendendo complicato fare confronti e comparazioni delle spese fra diversi partiti o diversi periodi di tempo. Il GRECO rileva inoltre come sia in Gran Bretagna sia in Germania i budget annuali non vengono pubblicati con adeguata tempestività.

Lo studio "European National Integrity System" (E-NIS 2012) riporta tra i paesi che hanno messo in atto delle buone pratiche in questi senso,

³⁰ Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa

anche la Lettonia. In particolare, la legge sul finanziamento prevede che procedure di pubblicazione sia dei ricavi e delle spese per le elezioni, che dei bilanci avvengano in maniera tempestiva: l'Ufficio Nazionale per la prevenzione e la lotta contra la corruzione è tenuto a pubblicare le dichiarazioni entro e non oltre 10 giorni dalla loro ricezione. Inoltre, tutte le informazioni devono essere rese disponibili online, su una piattaforma web costantemente aggiornata e accessibile. La banca dati deve fornire informazioni su destinatari, fonti, e valore delle donazioni. Anche l'elenco delle quote associative pagate ai partiti e i bilanci annuali devono essere pubblicati online.

Limiti di spesa

I limiti di spesa, per essere efficaci ed avere senso, devono prendere in considerazione sia l'importo massimo che la tipologia di spesa.

Le spese pubblicitarie hanno ormai assunto dimensioni enormi, rappresentando uno dei maggiori capitoli di spesa dei partiti e dei candidati e per questo motivo limitare o vietare determinate forme di pubblicità - come ad esempio grandi eventi pubblici - e imporre degli standard per la cartellonistica, i volantini, etc.. risulta essenziale. Porre un limite ai costi delle campagne elettorali significa ridurre la dipendenza dei partiti e dei candidati dalle donazioni private.

In **Canada**, i limiti di spesa per i partiti politici e i candidati sono considerati la pietra angolare della democrazia. Pensati per contrastare il problema dell'influenza indebita e garantire accessibilità ed equità alla politica, nel 2003 sono stati aumentati e ridefiniti in maniera più ampia: le spese regolamentate, ad esempio, coprono oggi anche quelle per i sondaggi di opinione, per i viaggi e per gli stipendi dello staff.

Finanziamento pubblico

Il finanziamento pubblico ha lo scopo di prevenire la dipendenza dei partiti politici e dei candidati dai donatori privati, evitando in tal modo che questi possano esercitare pressioni o influenze eccessive.

Il finanziamento pubblico dei partiti politici dovrebbe anche servire a garantire equità e pari opportunità nella contesa elettorale.

Il sostegno pubblico dovrebbe tuttavia limitarsi a garantire le risorse necessarie per il conseguimento del fine e della *mission* politica e nulla più, in una cornice di massima trasparenza e accessibilità alle informazioni.

Uno sistema di finanziamento pubblico efficiente e funzionale prevede che i partiti e i candidati riferiscano su come sono stati utilizzati i fondi e su quali sono le altre fonti di reddito. E' inoltre necessario che l'autorità indipendente per il controllo dei finanziamenti e delle spese sia munita di un adeguato potere sanzionatorio.

I finanziamenti pubblici possono essere diretti o indiretti: nel primo caso i partiti ricevono del denaro che possono spendere in autonomia, con il finanziamento indiretto si garantisce invece l'accesso gratuito o a costo molto ridotto a determinati servizi, particolari sgravi fiscali, l'uso di alcune risorse pubbliche come ad esempio i trasporti, il sistema di affrancatura, le reti televisive statali, etc.

In **Portogallo**, ad esempio, i partiti politici hanno la possibilità di trasmettere gratuitamente spot televisivi e radiofonici; la pubblicità a pagamento di qualsiasi tipo, compresi cartelloni pubblicitari, così come i grandi eventi pubblici, sono invece vietati per legge. L'introduzione di tali restrizioni, secondo molti esperti, ha svolto un ruolo importante nel ridurre i costi delle campagne elettorali nel paese.

Un altro aspetto importante da considerare è il modo in cui i fondi pubblici vengono distribuiti tra le varie forze politiche. Nella maggior parte dei paesi i fondi sono distribuiti in base a (i) la percentuale di voti ottenuti nelle elezioni precedenti o nelle le elezioni per cui si ha avuto accesso al finanziamento, in questo secondo caso sotto forma di rimborso, come avviene in Germania, Turchia, Svezia, (ii) seggi vinti (come ad esempio nel Regno Unito, in Finlandia e nei Paesi Bassi).

Va comunque tenuto presente che limiti e soglie troppo rigorosi possono rendere estremamente difficile la nascita di nuovi movimenti, diventando di fatto delle barriere all'ingresso per nuovi soggetti politici. Per questo motivo il **Regno Unito** ha deciso di adottare un modello innovativo e inusuale: i partiti di opposizione accedono infatti

ad un particolare finanziamento pubblico chiamato “Short money”³¹, che garantisce il rimborso di molte spese, permettendo quindi di svolgere l'attività politica senza eccessivi patemi. La **Germania** ha abbassato la soglia per l'accesso ai finanziamenti allo 0,5% dei voti, favorendo così il pluralismo politico. In **Slovenia, Estonia e Ungheria** è richiesto l'1% dei voti; in **Canada** il 2%; in **Finlandia** e nei **Paesi Bassi** la vittoria di almeno un seggio.

Restrizioni sulle donazioni

In alcuni ordinamenti sono previste particolari restrizioni che hanno l'obiettivo di ridurre l'influenza e le pressioni indebite delle aziende private nella sfera politica.

Queste possono comportare limitazioni sulle somme di denaro che i partiti possono accettare, restrizioni sulle fonti di finanziamento, tra cui il divieto di ricevere contributi da anonimi, da entità straniere, da aziende, sia pubbliche che statali, o da imprese che forniscono beni o servizi per la pubblica amministrazione.

In **Argentina, Armenia, Georgia, Belgio, Canada, Estonia, Francia, Ungheria, Israele, Mali, Messico, Polonia, Portogallo e Romania** vi è il divieto assoluto di donazione diretta ai partiti da parte di aziende private, ma non vi è alcuna evidenza empirica che tale divieto abbia un impatto positivo nel prevenire corruzione e indebite influenze.

In **Canada**, oltre ad esistere un divieto per le donazioni da parte di entità giuridiche a partiti politici e candidati, dal 2007 è stato posto anche un limite di 1.100 Dollari Canadesi all'anno per le donazioni individuali.

Fondazioni ed enti collegati ai partiti

Per aggirare i paletti imposti dalle regole sul finanziamento, i partiti ricorrono sempre più spesso all'utilizzo di enti terzi ad essi collegati, come fondazioni, istituti di ricerca, gruppi di interesse e associazioni.

³¹ Il provvedimento prende il nome da Edward Short, che per primo propose questo tipo di finanziamento esclusivo per i partiti di opposizione nel (1974-76).

Questi risultano essere autonomi, almeno formalmente, e dunque soggetti a un regime separato di finanziamento e, soprattutto, a diversi obblighi di rendicontazione.

Tuttavia, in molti paesi manca una legislazione specifica in materia, come rilevato anche dal GRECO, e ciò consente ai partiti e ai candidati di "scavalcare" il controllo dello stato, dei cittadini e della società civile trasferendo di fatto le donazioni non in linea con i principi di legge o provenienti da fonti discutibili su conti che non hanno alcun obbligo di pubblicità. Alcuni paesi si sono mossi per tempo e hanno già adottato dei provvedimenti volti a disciplinare questa spinosa materia: in **Germania**, ad esempio, le fondazioni politiche non sono autorizzate a fare donazioni ai partiti.

Nel Regno Unito, così come in **Canada**, le fondazioni sono invece soggette agli stessi obblighi di rendicontazione dei partiti; l'**Estonia** ha varato un regolamento specifico per la rendicontazione di tutte le "terze parti" collegate ad entità politiche.

Prestiti

La continua *escalation* dei costi per le campagne elettorali e le barriere imposte ai finanziamenti hanno portato i partiti e i soprattutto i singoli candidati a ricercare fonti alternative di finanziamento. I recenti scandali di corruzione politica, come il "Cash for Peerages Affair" nel Regno Unito, sono lì a dimostrare come i prestiti siano oramai diventati veri e propri mezzi per finanziare in maniera del tutto opaca e, a volte, al di là delle leggi, i partiti politici.

Senza volerne mettere in discussione la legittimità, i prestiti, se non regolamentati a dovere, possono rappresentare un semplice strumento per aggirare le leggi sul finanziamento nei casi in cui il prestito non venga poi rimborsato o venga concordato a condizioni estremamente vantaggiose e fuori mercato.

Nel più ampio contesto dei finanziamenti alla politica, i paesi dovrebbero fissare delle norme che regolano (i) quali istituti di credito possono interagire con i partiti e i candidati. Idealmente, solo istituti finanziari consolidati dovrebbero avere questa possibilità (ii) il valore massimo del credito richiedibile; (iii) i requisiti per la registrazione dei crediti, (iv) la determinazione di un periodo precedente alle elezioni entro il quale non sia permesso richiedere un prestito (v) le modalità di

rimborso, (vi) gli obblighi di pubblicazione delle informazioni (nome del creditore, importo, etc.).

In **Lituania**, ad esempio, i partiti politici possono contrarre prestiti solamente con istituti bancari registrati nel paese. I bilanci dei partiti devono inoltre contenere informazioni su tutti i crediti ricevuti e le ricevute dei rispettivi rimborsi.

In **Irlanda**, i crediti concessi da istituti finanziari a condizioni estremamente favorevoli per il partito o i prestiti rimborsati non in conformità con le condizioni stipulate, vengono considerati come semplici donazioni e pertanto sono soggetti a tutti gli obblighi di legge e alle restrizioni previste per questi.

3. STANDARD MINIMI PER LE CANDIDATURE

Molti paesi hanno stabilito per legge i requisiti minimi che deve possedere chi intenda proporsi come candidato a un'elezione. Requisiti che di solito variano a seconda del tipo di incarico (Presidente e Vice-Presidente; Governatore, Deputato, Consigliere) e possono comprendere fra gli altri limiti di età, cittadinanza, paese di nascita, residenza, e un livello minimo di scolarizzazione; alcuni paesi hanno stabilito inoltre delle condizioni squalificanti, che cioè determinano l'incandidabilità di chi non rispetta tali criteri.

Nei paesi europei queste norme identificano sovente solo i criteri positivi (ad esempio età e cittadinanza) lasciando agli elettori di giudicare se un candidato con precedenti penali sia meritevole o meno di rappresentarli. **Francia, Irlanda, Germania e Spagna** hanno invece stabilito regole specifiche che impediscono alle persone con determinati precedenti penali di presentarsi alle elezioni. Nei paesi in via di sviluppo, oltre all'età e alla cittadinanza, viene usualmente imposto anche un livello minimo di scolarizzazione come requisito per accedere a determinate cariche pubbliche.

Ancora una volta, è difficile identificare una o più buone pratiche adattabili a livello internazionale, poiché ogni paese determina tali requisiti anche in base alla sua tradizione politiche e culturale e al suo sistema elettorale. Si possono comunque evidenziare alcuni esempi che hanno dato buoni risultati, in particolare laddove sono state

stabilite regole chiare e puntuali di incandidabilità per persone con condanne per corruzione o per altri reati contro la pubblica amministrazione.

In **Francia**, ad esempio, oltre ai criteri di età e di cittadinanza, la legge stabilisce delle regole di esclusione dalle liste elettorali per:

- Chiunque abbia subito una condanna penale, che stabilisce anche un'inibizione al voto o alla candidabilità per un determinato periodo (ad esempio, fino a 10 anni nel caso di un reato grave);
- Chiunque abbia subito una condanna per reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, traffico di influenze, malversazione, appropriazione indebita, ecc.), per un periodo di 5 anni dalla data della condanna definitiva;
- Chiunque non abbia rispettato gli obblighi di pubblicazione del proprio patrimonio e di rendicontazione delle spese elettorali previsti dal codice per le elezioni, per un periodo di un anno dalla decisione del Consiglio Costituzionale che ne determina l'incandidabilità;
- Chiunque abbia superato il limite fissato per le spese elettorali può essere dichiarato incandidabile per il periodo di un anno (art. 128, Codice elettorale).

In **Canada**, la legge elettorale stabilisce i seguenti requisiti minimi:

- Età minima 18 anni;
- Cittadinanza canadese;
- Non avere subito condanne per pratiche illegali (*illegal practices*) come ad esempio il superamento dei limiti fissati per le spese elettorali; la pubblicazione di dichiarazioni false). In questo caso, l'individuo è ineleggibile per il Parlamento per cinque anni dalla condanna (§ 502 (1), Canada Elections Act);

- Non aver subito condanne per corruzione. In questo caso, l'individuo diviene ineleggibile per sette anni dalla condanna (§ 501 (2) Canada Elections Act).

In **Brasile**, può candidarsi chiunque sia in possesso della cittadinanza brasiliana, ad eccezione degli analfabeti o di persone i cui diritti politici sono stati sospesi da una sentenza. Per la carica di Presidente e Vice-Presidente della Repubblica sussiste un ulteriore requisito: possono candidarsi solo cittadini nati in Brasile. Sussistono anche dei requisiti minimi di età: 35 anni per il Presidente e il Vice-Presidente, 30 anni per i Governatori di Stato, 21 anni per i Deputati, e 18 anni per i Consiglieri.

Nel 2010, l'approvazione della "Legge sull'incandidabilità" (*Lei da Ficha Limpa*) ha inasprito i criteri richiesti per l'ammissibilità delle candidature. La legge rende ineleggibili per un periodo di otto anni tutti i condannati in secondo grado per razzismo, omicidio, stupro, traffico di droga, uso improprio di fondi pubblici, e riciclaggio e occultamento di beni. Anche i reati di compravendita di voti, abuso di potere e traffico d'influenza per manipolazione elettorale causano l'ineleggibilità del colpevole per un periodo di otto anni.

La legge deriva da un'iniziativa della società civile brasiliana che, in autonomia, ha raccolto 1.600.000 firme in tutto il paese. Se correttamente applicata, la legge brasiliana potrebbe rappresentare una pietra miliare della lotta contro la corruzione, portando a un cambiamento rivoluzionario dei modi in cui la politica viene vissuta nel paese. Se la legge fosse stata applicata nelle elezioni generali del 2010, a più di 247 candidati sarebbe stata preclusa la candidatura.

Raccomandazioni GRECO e Legge 96 del 6 Luglio 2012

TEMA	GRECO (Consiglio d'Europa) - Marzo 2012 ³²	LEGGE 6 Luglio 2012, n. 96 ³³
STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE	<ol style="list-style-type: none"> 1. introdurre regole sullo status legale dei partiti politici [PAR. 130 (i)] 2. assicurare l'indipendenza necessaria dei revisori che devono certificare i conti dei partiti politici [PAR. 139 (ii)] 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parzialmente implementata dall' Articolo 5 (Atti costitutivi e statuti dei partiti e dei movimenti politici) 2. Parzialmente implementata dall'Articolo 9.1 e 9.3. (Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici)

³² Disponibile in inglese su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011%297_Italy_Two_EN.pdf. La relazione si riferisce all'implementazione in Italia degli articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione 2003(4) sulle Regole Generali contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e nelle campagne elettorali, e più in generale del Principio guida n. 15 (finanziamento dei partiti politici e campagne elettorali)

³³ "Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali"; GU n.158 del 9-7-2012; entrata in vigore il 24/07/2012. Disponibile su <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-07-06;96>.

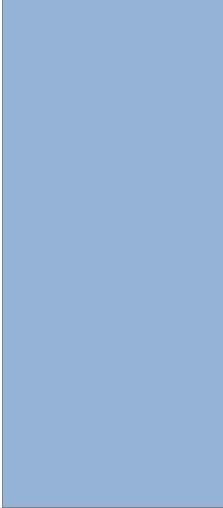
<p>RISORSE E INDIPENDENZA</p>	<p>1. introdurre un quadro legale sistematico e generale per il finanziamento dei partiti politici e dei candidati, che consolidi la normativa vigente in un unico testo [PAR. 130 (iv)]</p> <p>2. introdurre un divieto generale alla donazioni provenienti da soggetti ignoti al partito politico o al candidato [PAR. 133 (i)]</p>	<p>1. Parzialmente implementata dall'Art. 6 (Fissazione di un criterio comune a tutti i tipi di elezione per l'accesso ai rimborsi per le spese elettorali)</p> <p>2. Articolo 9.23.c): <i>dopo il comma 10 e' inserito il seguente:</i></p> <p><i>«10-bis. Per le donazioni di qualsiasi importo è annotata l'identità dell'erogante»</i></p>
<p>TRASPARENZA E RENDICONTAZIONE</p>	<p>1. introdurre requisiti di trasparenza, meccanismi di controllo e sanzioni per le elezioni al</p>	<p>1. Articolo 9 (Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti</p>

	<p>Parlamento Europeo che siano equivalenti a quelli applicabili agli altri tipi di elezioni</p> <p>[PAR. 130 (iii)]</p> <p>2. diminuire la soglia delle donazioni oltre la quale deve essere resa pubblica l'identità del donatore (che oggi è di 20 000 Euro per le donazioni a singoli candidati e di 50 000 Euro per i partiti politici</p> <p>[PAR. 133 (ii)]</p> <p>3. prendere misure per incrementare la trasparenza delle entrate e delle spese (a) delle entità direttamente o indirettamente collegate ai partiti politici o sotto il loro diretto controllo; (b) dei gruppi parlamentari</p> <p>[PAR. 135 (ii)]</p> <p>4. elaborare un</p>	<p>e dei movimenti politici)</p> <p>2. Articolo 11 (Misure per ampliare la trasparenza dei finanziamenti privati alla politica)</p> <p>3. Articolo 11.4: <i>All'allegato A alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, nella sezione «Conto economico», alla lettera A) (Proventi gestione caratteristica), numero 4) (Altre contribuzioni), dopo la voce «(b) contribuzioni da persone giuridiche» e' inserita la seguente voce:</i></p> <p><i>«(b-bis) contribuzioni da</i></p>
--	---	--

	<p>strategia coordinata per la pubblicazione delle informazioni relative finanze dei partiti e alle campagne elettorali, assicurando che siano rese pubbliche in maniera coerente, comprensibile e tempestiva, anche attraverso l'uso di internet</p> <p>[PAR. 137 (i)]</p> <p>5. elaborare una chiara definizione del periodo di riferimento per le campagne elettorali ai fini di rendicontazione finanziaria e contabile</p> <p>[PAR. 130 (ii)]</p> <p>6. consolidare i rendiconti dei partiti politici in modo da includere anche le sezioni locali</p> <p>[PAR. 135 (i)]</p> <p>7. introdurre regole chiare e coerenti sui requisiti contabili applicabili ai partiti politici</p>	<p><i>associazioni, partiti e movimenti politici».</i></p> <p>4. Non implementata</p> <p>5. Articoli 2 (Contributi a titolo di cofinanziamento a</p>
--	--	--

	<p>[PAR. 139 (i)]</p> <p>8. elaborare una chiara definizione del periodo di riferimento per le campagne elettorali ai fini di rendicontazione finanziaria e contabile</p> <p>[PAR. 130 (ii)]</p> <p>9. consolidare i rendiconti dei partiti politici in modo da includere anche le sezioni locali</p> <p>[PAR. 135 (i)]</p> <p>10. introdurre regole chiare e coerenti sui requisiti contabili applicabili ai partiti politici</p> <p>[PAR. 139 (i)]</p>	<p>partiti e a movimenti politici) e 11.3</p> <p>6. All'articolo 12 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>7. dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. Ai fini di cui al comma 1, il periodo della campagna elettorale si intende compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente lo svolgimento della votazione»;</p> <p>b) dopo il comma 3 è inserito il seguente: «3-bis. La Corte dei conti cura la pubblicità del referto di cui al comma 3».</p> <p>8. Non implementata</p> <p>9. Parzialmente implementata dall'Art. 5</p>
--	--	--

<p>INTEGRITÀ</p>	<p>1. Il GdV del GRECO è dell'opinione che il sistema sanzionatorio vigente debba essere sensibilmente rinforzato e ne raccomanda la revisione affinché le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive.</p> <p>[PAR. 148]</p>	<p>(Atti costitutivi e statuti dei partiti e dei movimenti politici)</p> <p>1. Parzialmente implementata dalle sanzioni amministrative ex Articolo 9 (Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici)</p>
<p>MONITORAGGIO</p>	<p>1. prevedere un organismo di riferimento, eventualmente assistito da altre autorità, con un mandato specifico, un incarico stabile, poteri e risorse adeguate che svolga un ruolo proattivo ed efficiente di supervisione, indagine ed attuazione delle regole sui partiti politici; ed assicurare che le istituzioni esistenti,</p>	<p>1. Parzialmente implementato dall' Articolo 9 (Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici)</p>



con le loro
responsabilità,
sviluppano un piano
di lavoro per
l'effettiva
implementazione
delle regole sul
finanziamento dei
partiti e delle
campagne
elettorali; in
particolare, che le
autorità con
compiti di
supervisione
cooperino con la
magistratura
ordinaria e
contabile

[PAR. 144 (i) e (ii)]

RACCOMANDAZIONI di TI-ITALIA per migliorare trasparenza e integrità' dei partiti politici

I Responsabilità giuridica dei partiti

La legge non impone particolari condizioni sulla struttura e sull'organizzazione dei partiti che, in assenza di una disciplina specifica, sono assimilati di diritto alle associazioni non riconosciute.

Ai sensi della nuova Legge 6 luglio 2012 n. 96, i partiti sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto che devono essere trasmessi in copia ai Presidenti di Camera e Senato entro quarantacinque giorni dalla data di svolgimento delle elezioni e, come da art. 5, a conformarsi *"a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti"*.

Transparency International Italia raccomanda l'approvazione, quanto prima, di un più rigoroso profilo di responsabilità giuridica per i partiti, anche dando corso alle best practice internazionali, come ad esempio previsto dal regolamento europeo del 4 novembre 2003 modificato da reg. 1524/2007 che impone la responsabilità giuridica per tutti gli enti, anche di diritto pubblico, che beneficiano di finanziamenti a carico dello Stato.

Si raccomanda una più puntuale e stringente definizione dei meccanismi a garanzia dei principi di democrazia interna, solamente enunciati nell'art. 5 della Legge 6 luglio 2012 n.96.

Atto costitutivo e Statuto devono essere sottoposti al controllo di un'apposita sezione della Corte Costituzionale, dotata di adeguati poteri di vigilanza e sanzione per quanto riguarda la democrazia interna dei partiti politici.

II

Totale trasparenza dei finanziamenti privati e dei rimborsi pubblici

Le informazioni finanziarie dei partiti devono essere fornite regolarmente agli organismi di monitoraggio, ma la verifica contabile prende in considerazione solo la conformità con quanto prescritto dalle leggi e della documentazione di supporto presentata per ottenere i rimborsi. Inoltre nulla impedisce ai partiti di utilizzare soggetti esterni (ad es. le fondazioni) per i propri scopi, eludendo i controlli.

Transparency International Italia raccomanda che tutti i partiti politici si adeguino al regolamento CE n.2004/2003 del 4 novembre 2003 che prescrive la definizione nello statuto di tutti *“gli organi responsabili della gestione politica e finanziaria, e gli organismi o le persone fisiche che detengono, in ciascuno degli Stati membri interessati, il potere di rappresentanza legale, in particolare per quanto riguarda l’acquisizione o la cessione di beni mobili e immobili e la capacità di stare in giudizio”*.

Si raccomanda inoltre che tutti i partiti siano tenuti a utilizzare sistemi di rendicontazione, anche online, accessibili, di facile lettura e totalmente trasparenti per la consultazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile.

Piattaforme web funzionali, come quella utilizzata dalla FEC (Federal Electoral Commission) per rendere trasparente e monitorabile il finanziamento della campagna elettorale americana, già esistono e possono essere replicate, adattandole al contesto italiano.

III

Adozione di sistemi di controllo interni efficaci e indipendenti

I sistemi di controllo dei partiti politici si rivelano nella pratica assolutamente inefficaci e limitati al solo controllo di conformità dei resoconti ai requisiti legali (cd. controllo di legittimità) e non ad un controllo di merito. Come rileva lo stesso Servizio Studi della Camera del Senato nel rapporto *“Finanziamento dei partiti: note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati”* pubblicato a giugno 2012 non *“è agevole intendere quale tipo di controllo sia da condurre – pare di intendere, dai Presidenti di*

Camera e Senato (congiuntamente?) - ai fini della verifica della conformazione a principi di democrazia interna, in assenza di maggiore specificazione".

Transparency International Italia raccomanda che i partiti si dotino di organismi di controllo e valutazione interni, efficaci ed indipendenti. Tali organismi devono essere in grado di assicurare che i principali rischi derivanti dalle attività svolte dei partiti risultino correttamente identificati, misurati, gestiti e monitorati, con particolare attenzione per ciò che concerne la gestione dei rimborsi e dei finanziamenti sia pubblici che privati e la garanzia di conformazione di democrazia.

Risulta quindi necessario dare maggior dettaglio e spessore contenutistico all'art. 5 par.1 della Legge 6 luglio 2012 n.96, al fine di assicurare l'efficienza e il corretto espletamento delle funzioni di controllo e garanzia, in totale autonomia dal potere politico.

IV

Codici di condotta e sistemi sanzionatori interni

Il GRECO ha recentemente criticato il sistema sanzionatorio dei partiti politici italiani, raccomandandosi che venga sensibilmente rinforzato e revisionato, "affinché le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive".

Transparency International Italia raccomanda che ogni partito si doti per statuto di un codice di condotta efficace ed esaustivo, che preveda sanzioni adeguate per chi contravviene ai principi sottoscritti.

Il codice deve richiamare i valori di responsabilità, rispetto dell'interesse pubblico, integrità, onestà, legalità, trasparenza e indipendenza; deve proporre delle linee guida e degli obblighi a cui conformarsi e da rispettare, pena l'esclusione immediata dal partito o altre sanzioni adeguate, a seconda della gravità della condotta.

Il codice deve manifestare le modalità di maggior coinvolgimento degli iscritti al partito e degli elettori, di modo che sia esercitato un controllo preventivo, prima di eventuali scostamenti.

La sottoscrizione del codice deve essere posta come condizione obbligatoria all'atto dell'iscrizione.

V Definizione di un numero massimo di mandati

Il ricambio, non tanto generazionale quanto di responsabilità e di energie propositive, può giocare un ruolo fondamentale nel rendere la politica più propensa ad affrontare i problemi con un approccio di lungo termine con spirito innovativo.

Transparency International Italia raccomanda che vengano adottate dai partiti, nei loro statuti, regole ben precise per limitare il numero massimo di mandati - 2 o 3 al massimo - che un rappresentante può ricoprire nel Parlamento, nei Consigli regionali, provinciali e comunali.

VI Pubblicità dei redditi e dei curriculum dei candidati

Gli elettori devono poter valutare l'iter di studi, la natura delle precedenti esperienze di lavoro, le eventuali precedenti esperienze politiche e quindi le competenze e gli orientamenti in generale dei candidati. Devono inoltre essere in grado di controllare e quindi valutare se gli eventuali incarichi assunti dal candidato eletto portino nel corso del suo mandato ad evidenti scostamenti dei redditi percepiti.

Transparency International Italia raccomanda che, per garantire la massima trasparenza ed efficienza del sistema politico, i candidati siano tenuti a rendere pubblici, in maniera facilmente accessibile da chiunque e possibilmente anche attraverso piattaforme online, i propri curricula, nonché i redditi percepiti negli ultimi due anni, con adeguato anticipo rispetto alle elezioni.

VII Obbligo di gratuità per eventuali consulenze

Come rilevato anche nel recente "Libro bianco sulla corruzione" pubblicato dalla Commissione per la prevenzione della corruzione, il

cosiddetto *pantouflage* è una pratica distorsiva ricorrente in Italia, per cui chi ricopre o ha ricoperto una carica politica o dirigenziale apicale all'interno di un partito, sfrutta indebitamente la propria posizione per ottenere commesse o consulenze lautamente retribuite.

Transparency International Italia raccomanda che, al fine di evitare in radice conflitti di interesse, coloro che nei partiti ricoprono posizioni apicali, nel ricoprire incarichi di consulenza non percepiscano compensi.

VIII **Inibizione per i parenti a trattare con PA**

Nepotismo e clientelismo sono forme di corruzione molto diffuse in Italia, in grado di minare sia l'efficienza che la credibilità degli enti, contrapponendo a un sistema meritocratico trasparente la nomina di conoscenti o persone influenti indipendentemente dalle loro effettive capacità e competenze.

Transparency International Italia raccomanda che per porre un freno a queste pratiche distorsive e altamente dannose per la collettività, venga inibito per legge a parenti, coniugi e affini entro il 4° grado di politici che detengono cariche all'interno di enti o strutture pubbliche di intrattenere rapporti di lavoro o di consulenza con gli enti in questione, salvo qualificate motivazioni da rendersi pubbliche.

Deve essere inoltre previsto un divieto alla candidatura per qualsiasi incarico di figli, coniugi e parenti delle maggiori cariche all'interno del partito (presidente, segretario, tesoriere).

IX **Cumulo di incarichi**

Transparency International Italia raccomanda che vengano definite in maniera puntuale le incompatibilità tra cariche pubbliche in istituzioni ed enti diversi e tra cariche pubbliche e attività lavorative e professionali per gli eletti in istituzioni.

Il divieto di accumulo di cariche deve essere previsto anche all'interno dei partiti, per garantirne la democraticità dei processi decisionali.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

VIA ZAMAGNA 19 | 20148 MILANO

www.transparency.it

info@transparency.it