

Eugenio Pizzimenti e Luciano Bardi

## **IL FINANZIAMENTO PUBBLICO AI PARTITI E LO SVILUPPO DEI PARTITI EUROPEI**

### *1. Introduzione*

L'obiettivo di questo studio è indagare gli impatti del regolamento CE 2004/2003<sup>1</sup> sulle organizzazioni dei partiti politici di livello europeo (da qui in poi semplicemente partiti europei). Il regolamento CE 2004/2003 definisce infatti il ruolo dei partiti europei e i requisiti che essi devono possedere per potere accedere ai finanziamenti concessi dall'Unione europea. In anni recenti, la letteratura dedicata all'intervento dello stato nella vita e nelle attività dei partiti ha registrato un significativo impulso in termini di analisi interpretative del fenomeno<sup>2</sup>. Per quanto sia ancora possibile constatare una sostanziale carenza di studi aventi finalità teoretico-normative (Scarrow 2006; 2007), in molti hanno dedicato attenzione all'analisi delle differenze e delle similarità esistenti tra singoli contesti nazionali, focalizzando le ricerche su come e in quale misura differenti schemi di finanziamento influiscano sulle organizzazioni dei partiti e sui sistemi di partito (Pierre *et al.* 2000; Koss 2011)<sup>3</sup>.

Tentare di individuare con precisione una relazione univoca tra regimi di finanziamento e mutamento organizzativo dei partiti rappresenta, tuttavia, un obiettivo in buona misura pretenzioso. Gli impatti del finanziamento possono differire significativamente a seconda della vigen-

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (Gu L. 297 del 15 novembre 2003, p. 1) e successive modifiche.

<sup>2</sup> Cfr. Casas Zamora (2005); Katz e Mair (1995); Koss (2011); Nassmacher (2009); Van Biezen (2000; 2008).

<sup>3</sup> Seppur in mancanza di compiute elaborazioni teoriche, emerge un generale consenso circa l'esistenza di una crescente dipendenza dal finanziamento pubblico da parte dei partiti politici e intorno all'ipotesi per cui questa dipendenza si possa tradurre in mutamenti di tipo organizzativo (Katz e Mair 1995; Pizzimenti e Ignazi 2011; Van Biezen 2000).

za (o meno) di una regolamentazione statale delle attività dei partiti, del grado di istituzionalizzazione del sistema di partito, e del livello di consolidamento organizzativo delle formazioni politiche – incidendo in misura e in modi diversi sulle strategie di comportamento dei partiti. Le evidenze empiriche ad oggi emerse, tuttavia, indicano una tendenza verso un elevato grado di isomorfismo organizzativo da parte di partiti operanti all'interno di un medesimo quadro normativo. In particolare, si rileva un orientamento verso l'adozione di profili organizzativi tali da consentir loro di accedere ai fondi pubblici e ai diversi tipi di agevolazioni previsti dalla legge. Poiché i partiti europei si trovano ancora in una fase embrionale di sviluppo organizzativo è possibile ipotizzare che un efficace sistema di finanziamento pubblico possa contribuire a promuovere un processo di *party building* di tipo transnazionale, ponendo le basi per una *party politics* di livello europeo. Ad oggi, tuttavia, alcuni aspetti relativi ai contenuti del regolamento 2004/2003 e delle norme attraverso le quali esso è stato implementato impediscono ai partiti europei di emanciparsi completamente dalle loro componenti nazionali e dai gruppi parlamentari del Parlamento europeo. In quanto segue cercheremo quindi di delineare i principali elementi di forza e di debolezza dell'impianto del regolamento dal punto di vista dei suoi ipotetici impatti sullo sviluppo organizzativo dei partiti europei.

Nella prima sezione inquadreremo il nostro studio all'interno di una cornice teorico-interpretativa di matrice neo-istituzionalista e forniamo una classificazione dei principali schemi di finanziamento ai partiti in valse in Europa. Nella seconda sezione presentiamo una sintetica rassegna dei regimi di finanziamento adottati negli stati membri dell'Ue. Nella terza sezione affrontiamo in dettaglio il discorso del regolamento (CE) 2004/2003, concentrandoci sulla portata effettiva dei suoi impatti sui partiti europei. Nelle osservazioni conclusive, oltre a tirare le fila di quanto emerso nel corso della trattazione, cercheremo di proporre alcuni spunti di riflessione per un futuro, necessario approfondimento delle questioni trattate.

## 2. *Un approccio neo-istituzionalista allo studio del party change*

L'approccio organizzativo è stato a lungo subalterno nell'alveo delle analisi sui partiti politici, che si sono prevalentemente concentrate su aspetti differenti del funzionamento, del ruolo e delle funzioni che essi svolgono nelle liberal-democrazie contemporanee. Tale subalternità ha contribuito ad alimentare le divisioni esistenti tra le diverse letterature

interessate ad analizzare le organizzazioni di partito e i processi di *party change*. Il perdurare di questa frammentazione ha ostacolato un'evoluzione dell'approccio organizzativo che andasse in direzione della definizione di un quadro analitico unitario o, per lo meno, di uno schema per lo studio del mutamento organizzativo basato su premesse teoriche, concettuali e metodologiche comuni. Questo stato di cose ha inoltre prodotto una sostanziale chiusura della letteratura sul mutamento organizzativo dei partiti, che non ha intrattenuto stabili e fruttuosi rapporti con altri corpi teorici interessati allo studio delle organizzazioni e dell'ambiente in cui esse operano. Sotto questo aspetto, la teoria dell'organizzazione (Scott 1991; 1995) può, a nostro avviso, rappresentare un utile riferimento per lo studio delle organizzazioni di partito e dei processi di mutamento organizzativo. Più in particolare, l'approccio neo-istituzionalista allo studio delle organizzazioni appare il filone di studi in grado di contribuire allo sviluppo di un corpo teorico sul *party change* aggiornato e più integrato al suo interno<sup>4</sup>.

Non è evidentemente questa la sede per ripercorre l'evoluzione dell'approccio neo-istituzionalista – o, più precisamente, degli approcci neo-istituzionalisti, poiché non appare appropriato fare riferimento a questo gruppo di teorie come a una scuola di pensiero unitaria – allo studio delle organizzazioni<sup>5</sup>. Ciò che qui interessa è cercare di impiegare il più proficuamente possibile quegli elementi del neo-istituzionalismo che possano essere di aiuto per sviluppare, in modo coerente e articolato, schemi interpretativi del mutamento organizzativo basati su livelli di spiegazione multipli: in particolare, incentrati sul sistema di interazioni esistenti tra l'ambiente in cui i partiti operano e le singole organizzazioni che vi agiscono. Nelle analisi organizzative tradizionali, l'interesse nei confronti dell'ambiente in cui le organizzazioni operano è generalmente rimasto sullo sfondo (Powell e Di Maggio 2000). È stato in seguito allo sviluppo della prospettiva analitica delle organizzazioni come «sistemi aperti» e dei suoi successivi affinamenti che il rapporto tra ambiente e organizzazioni ha ricevuto una maggiore attenzione da parte degli studiosi. Le ricerche di matrice neo-istituzionalista, in particolare,

<sup>4</sup> A riprova della mancanza di contaminazioni tra letteratura sui partiti, da un lato, e temi di ricerca aventi ad oggetto le istituzioni politiche e affrontati attraverso le multi sfaccettate lenti del neoistituzionalismo, dall'altro, nel lungo elenco di oggetti di studio elaborato da March e Olsen (1998) è possibile notare l'assenza di un filone di ricerche sui sistemi di partito e sulle organizzazioni di partito.

<sup>5</sup> Per una rassegna cfr. Hall e Taylor (1996); Immergut (1998); Lanzalaco (1995); Scott (1995).

si sono focalizzate sui «campi funzionali» (o organizzativi) delle organizzazioni e, soprattutto, sui «regimi istituzionali» e sugli «ambienti tecnici» con i quali esse si trovano ad avere a che fare (Scott 1994; Scott e Meyer 1983). I «regimi istituzionali» rappresentano l'insieme dei valori, delle norme, delle procedure e dei requisiti in base ai quali le organizzazioni adattano i loro repertori di azioni e le loro strutture. Gli «ambienti tecnici» sono invece i luoghi in cui le organizzazioni svolgono le loro funzioni specifiche, erogando prestazioni e fornendo servizi in cambio dei quali ricevono una qualche forma di remunerazione, che ne certifica qualitativamente e quantitativamente il successo (*Ibidem*).

Per Powell e Di Maggio (1983) le organizzazioni si muovono all'interno di una pluralità di campi e di connessi regimi istituzionali e ambienti tecnici, ciascuno dei quali esercita su di esse una qualche forma di pressione. L'insieme combinato di queste pressioni esogene – che agiscono in misura e in maniera differente sulle singole organizzazioni – costituisce il set di miti razionali (socialmente approvati) che conferiscono legittimità alle organizzazioni che vi si conformano. In genere, i processi isomorfici saranno tanto più rapidi quanto più le organizzazioni necessitano di legittimità e di risorse esterne (in assenza delle quali non sarebbero in grado di sopravvivere) e quanto meno definiti sono i loro obiettivi iniziali e le loro strutture. Al centro dell'analisi neo-istituzionale delle organizzazioni troviamo quindi un forte interesse nei confronti dell'isomorfismo tra organizzazioni e contesto, ossia un'attenzione specifica verso la diffusione di strategie mimetico/imitative tra attori che operano all'interno di un medesimo campo organizzativo.

Una analisi istituzionale che punti a studiare i processi di mutamento organizzativo dei partiti politici non può prescindere da un attento studio delle dinamiche di interazione tra i partiti e il principale campo organizzativo in cui essi si muovono: il sistema politico. Un campo organizzativo fortemente strutturato e stabile è in grado di fornire con continuità i miti razionali per le organizzazioni, che vi operano in condizioni di sostanziale certezza. Viceversa, più instabile il contesto, maggiormente sottoposte a stress (sotto forma di pressioni esterne) le organizzazioni.

I regimi istituzionali con i quali i partiti politici si trovano a interagire possono essere distinti in formali e informali. I regimi formali sono costituiti dall'insieme delle norme e delle procedure che regolamentano le attività dei partiti e la competizione politica (la legislazione elettorale; la regolamentazione delle attività dei partiti; le leggi sull'accesso alle risorse pubbliche), oltre agli assetti dell'architettura istituzionale dei poteri dello stato (rapporti tra potere esecutivo e legislativo; decentramento amministrativo ecc.). I regimi informali hanno a che vedere con valori e

requisiti non prescritti *de jure*, ma rispetto ai quali esiste un consenso generalizzato, all'interno del campo organizzativo, che fa sì che essi costituiscano fonti di legittimazione esterna *de facto*. Nel caso dei partiti politici, si tratta delle credenze e delle visioni predominanti, in un dato momento storico, intorno agli scopi, al ruolo e alle funzioni che essi dovrebbero esercitare all'interno del sistema politico. I principali ambienti tecnici in cui operano i partiti politici sono l'arena elettorale e l'arena delle cariche pubbliche. Nell'arena elettorale ciascun partito è chiamato a confrontarsi con gli altri, cercando di convogliare quanto più consenso possibile, in termini di voti, sulle proprie proposte programmatiche e sui propri candidati. A seconda della loro capacità di attirare gli elettori, i partiti possono ottenere o meno i voti necessari per entrare in Parlamento e per accedere eventualmente al governo del paese. Successivamente, nell'arena delle cariche pubbliche – all'interno della quale vengono ripartiti i principali incarichi istituzionali – un partito può aspirare a vedere assegnati a propri rappresentanti alcuni ruoli-chiave (come la guida del governo, la titolarità di uno o più ministeri, la presidenza della/e camera/e o di una o più commissioni parlamentari); inoltre, è all'interno di questa arena che il partito svolge la sua funzione rappresentativa e di *policy making*, interagendo con gli altri partiti sulla base della configurazione dei vincoli imposti dai regimi istituzionali e del proprio peso relativo.

In quanto segue concentreremo la nostra attenzione sui regimi di finanziamento pubblico, inquadrandoli come tipi specifici di regimi istituzionali (Koss 2011), in grado di generare fenomeni di isomorfismo organizzativo. Nella quasi totalità dei paesi europei i partiti politici possono contare su forme di finanziamento pubblico. Fino alla seconda metà del secolo scorso, i proventi dei partiti politici erano costituiti dalle contribuzioni dei privati. Col venire progressivamente meno della segmentazione della società civile e in seguito alla rivoluzione tecnologica che prese avvio a partire dagli anni cinquanta, per comprendere l'evoluzione dei modelli di finanziamento contemporanei e le loro conseguenze in termini organizzativi è parso più opportuno indagare i mutamenti nei rapporti intercorrenti tra i partiti e lo stato, seguendo la (spesso contestata) ipotesi della cartellizzazione avanzata da Katz e Mair (1995). Secondo tale impostazione, la penetrazione dei partiti all'interno dello stato e il loro parallelo distacco dalla società civile avrebbero contribuito a mutare l'essenza stessa dei partiti, avvicinando i loro profili organizzativi e il tipo di funzioni svolte a quelli di vere e proprie agenzie para-statali o,

come sostenuto in anni più recenti da van Biezen (2004), a forme peculiari di *public utilities*<sup>6</sup>.

La progressiva statalizzazione si sarebbe inoltre riflessa in alcuni fondamentali mutamenti nelle strategie organizzative dei partiti<sup>7</sup>. L'accesso al finanziamento pubblico avrebbe infatti ridotto le spinte alla mobilitazione della *membership* spingendo a intraprendere le connesse azioni di autofinanziamento, attività che avrebbero finito per assumere un carattere prevalentemente simbolico, seppur continuando a incidere sulle entrate dei partiti. Parallelamente, alla dipendenza dalle risorse pubbliche si sarebbe accompagnato un processo di accentramento organizzativo: la gestione centralizzata del finanziamento pubblico avrebbe condizionato la ripartizione interna delle risorse, favorendo il *central office* e il *public office* (principali destinatari dei contributi statali) a detrimento del *party on the ground*, e incidendo sulla distribuzione del potere tra le diverse facce delle organizzazioni (Farrell e Webb 2000; Katz e Mair 1994).

È dunque plausibile assumere che gli schemi di finanziamento pubblico (in quanto regimi istituzionali) contribuiscano alla stabilizzazione di un sistema politico (in quanto campo organizzativo) e forniscano specifici miti razionali (in termini organizzativi) ai partiti politici che vi agiscono, innescando processi isomorfici per accedere alle risorse: maggiore il livello di dipendenza dalle risorse esterne (dal finanziamento pubblico) e minore il grado di consolidamento organizzativo dei partiti, più pressanti saranno gli incentivi alla convergenza per potervi accedere. Sembra dunque ragionevole ipotizzare che, in regimi in transizione o in sistemi di partito non consolidati (come quello dell'Unione europea), nei quali operano partiti non istituzionalizzati, l'introduzione del finanziamento pubblico possa contribuire a stabilizzare il campo organizzativo e stimolare un processo di *party-building* tendenzialmente isomorfico, a partire dalla necessità di accedere alle risorse pubbliche.

<sup>6</sup> In quanto organizzazioni che contribuiscono alla formazione di beni pubblici per la collettività, indispensabili per la democrazia, i partiti sarebbero, da un lato, pienamente legittimati a ricevere quote di finanziamento pubblico da parte dello stato, che, dall'altro lato, avrebbe il diritto di regolarne in dettaglio l'operato al fine di garantire la trasparenza dell'impiego delle risorse ricevute e di verificare il perseguimento effettivo degli scopi per i quali il denaro è stato erogato.

<sup>7</sup> Cfr. Bardi (2006); Katz e Mair (1995); Nassmacher (2009); Van Biezen (2000); Van Biezen e Kopecky (2007).

### 3. *Una classificazione degli schemi di finanziamento invalsi in Europa*

La letteratura sui regimi di finanziamento dei partiti ha prodotto poche generalizzazioni teoriche. In questa sede intendiamo introdurre un quadro analitico finalizzato alla comparazione delle differenti esperienze nazionali, con riferimento agli stati membri dell'Ue. A tal scopo, abbiamo sviluppato una classificazione dei diversi schemi di finanziamento ai partiti (tab. 1)<sup>8</sup>. I partiti politici possono essere finanziati attraverso contribuzioni private e/o pubbliche. Le contribuzioni private possono essere autoprodotte o provenire da attori esterni al partito. Per quanto anche il finanziamento privato sia disciplinato dalle leggi, in genere gli stati europei (specie quelli che formano il blocco della c.d. vecchia Europa) non ricorrono a forme di regolamentazione eccessivamente rigide, data la natura per lo più privatistica e volontaria delle organizzazioni di partito. Il più delle volte le normative impongono tetti massimi alle contribuzioni, specifici divieti (come nel caso delle donazioni anonime o di contributi da parte di imprese a controllo pubblico), oppure impongono la pubblicità dei nominativi dei contribuenti. Come vedremo, uno dei principali elementi di debolezza del regolamento CE 2004/2003 consiste proprio nel limitare fortemente le contribuzioni private ai partiti europei, ostacolando la ricerca di un contatto più diretto tra questi partiti e i cittadini-elettori. Qui limitiamo la nostra analisi alle forme di finanziamento pubblico più rilevanti e ai criteri attraverso i quali gli stati allocano le risorse ai partiti, sottolineando le differenze/analogie nelle procedure per l'accesso e la distribuzione del denaro, cruciali ai fini delle strategie organizzative.

In generale, il finanziamento pubblico può essere distinto in diretto e indiretto. Mentre il finanziamento diretto è finalizzato al sostegno delle attività del *central office* (contributi per l'attività ordinaria) e del *public office* (rimborsi elettorali e contributi ai gruppi parlamentari) dei partiti, le più diffuse forme di finanziamento *indiretto* consistono in: 1. agevolazioni, ossia servizi di natura non monetaria attraverso i quali gli stati supportano la competizione politica, ad esempio mettendo a disposizione edifici pubblici da adibire a seggi elettorali, fornendo il materiale per l'espletamento delle consultazioni, oppure garantendo l'accesso gratuito ai mass media, attraverso una regolamentazione del minutaggio per ciascuna forza politica; 2. contributi vincolati, vale a dire trasferimenti di denaro aventi specifiche finalità, come ad esempio il supporto alla stampa di partito o ad associazioni collaterali; 3. incentivi, che consistono

<sup>8</sup> Per una diversa classificazione cfr. Van Biezen (2003).

TAB. 1. Il finanziamento ai partiti: una classificazione

Provenienza delle risorse	Principali caratteristiche	Tipi di contributo
Finanziamento autoprodotta	Contribuzioni volontarie	Quote del tesseramento; donazioni private; campagne di raccolta fondi; trasferimenti interni; contributi dall'estero.
Finanziamento plutocratico	Contribuzioni interessate	Contributi provenienti da organizzazioni, individui, imprese; profitti di imprese di proprietà del partito.
Finanziamento pubblico	Contribuzioni previste dalla legge	Finanziamento indiretto: agevolazioni; contributi vincolati; incentivi. Finanziamento diretto: contributi per l'attività ordinaria; rimborsi elettorali; contributi ai gruppi parlamentari.

Fonte: Nostra rielaborazione da Bardi *et al.* (2010).

generalmente in previsioni normative in materia di deducibilità fiscale, di esenzione fiscale, di credito.

Per quanto riguarda le procedure per l'accesso e la distribuzione del finanziamento pubblico (sia esso diretto o indiretto), i principali criteri adottati dagli stati europei hanno ad oggetto requisiti di natura elettorale (il superamento di una specifica soglia, in termini di percentuali e/o di voti ottenuti dai partiti) o parlamentare (accedono al riparto quei partiti che eleggono candidati nella legislatura corrente o che hanno eletto propri rappresentanti nella legislatura conclusa): in genere, come vedremo, negli stati membri tendono a prevalere approcci di tipo misto.

Uno dei possibili elementi che possono essere osservati per individuare le conseguenze di tipo organizzativo del finanziamento pubblico è il grado di istituzionalizzazione dei partiti e dei sistemi di partito. Naturalmente esiste una notevole varianza in termini di organizzazioni partitiche e di sistemi di partito, con gradi differenti di istituzionalizzazione. A fini euristici è tuttavia possibile raggruppare i partiti e i sistemi di partito in due blocchi relativamente omogenei: rispettivamente, il blocco delle democrazie consolidate (i paesi della cosiddetta vecchia Europa) e il blocco delle democrazie di più recente formazione (la nuova Europa). Mentre nella vecchia Europa «la maggior parte dei paesi presenta sistemi parlamentari simili e impiega una qualche forma di rappresentanza elettorale di tipo proporzionale» (Scarow 2006, 626, trad. aut.) e i sistemi di partito riflettono un elevato numero di somiglianze (relativa-

mente alla configurazione delle fratture dai quali sono originati e al timing del loro sviluppo), nella nuova Europa i sistemi politici e istituzionali differiscono maggiormente, fatta eccezione per il comune pregiudizio strutturale a favore dei partiti post comunisti (Smilov e Toplak 2007).

Nei paesi della vecchia Europa l'introduzione di forme di finanziamento pubblico della politica e dei partiti prese avvio intorno agli inizi degli anni sessanta. In una prima fase gli stati supportarono prioritariamente le attività dei gruppi parlamentari, a parte la rilevante eccezione della Germania (dove i finanziamenti al *central office* vennero introdotti precedentemente) e dei casi italiano e finlandese (dove il finanziamento delle attività extra-parlamentari dei partiti fu introdotto contestualmente a quello dei gruppi). La «seconda ondata» del finanziamento pubblico prese avvio alla metà degli anni settanta per terminare alla fine degli anni novanta e interessò le nuove democrazie del Sud Europa (Spagna e Portogallo, 1977), la Danimarca (1986) e la Francia. Il Belgio e l'Olanda estesero il finanziamento al *central office* dei partiti nel 1989 e nel 1999, rispettivamente.

Nei paesi della nuova Europa la questione del finanziamento pubblico venne in rilievo per due ragioni fondamentali. In primo luogo, nella fase iniziale del processo di transizione democratica, tanto il finanziamento pubblico quanto la regolamentazione della politica e dei partiti furono considerati strumentali ai fini della stabilizzazione e legittimazione dei nuovi sistemi di partito; in secondo luogo, in anni più recenti, una maggiore attenzione è stata dedicata al fenomeno della corruzione politica e all'impatto che questo tipo di regolamentazione poteva avere nel prevenirla.

Nei paesi della vecchia Europa è possibile individuare un elevato grado di omogeneità negli schemi di finanziamento adottati, con la prevalenza di modelli misti orientati al supporto tanto delle attività extra-parlamentari, quanto delle spese elettorali dei partiti (tab. 2). Una maggiore varianza può essere riscontrata in riferimento alle procedure per accedere al riparto del denaro pubblico e per la sua distribuzione: a prevalere sono tuttavia criteri di tipo elettorale. Generalmente, sia i criteri di tipo elettorale sia quelli di tipo parlamentare si basano sulle «dimensioni» dei partiti, ossia sul numero di voti ricevuti o dei seggi ottenuti: in alcuni casi (Belgio, Olanda, Austria, Svezia e Italia fino al 1993) sono previste quote fisse di finanziamento da affiancare ai contributi ricevuti, da distribuire in parti eguali tra i partiti aventi diritto.

TAB. 2. Il finanziamento pubblico in Europa

Paese	Finalità del finanziamento diretto	Criteri(o) per l'accesso e la distribuzione
Austria	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (legislatura corrente)
Belgio	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Parlamentare (legislatura corrente)
Bulgaria	Rimborsi elettorali	Misto elettorale-parlamentare (elezione/legislatura corrente)
Danimarca	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (elezione precedente)
Finlandia	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Parlamentare (legislatura corrente)
Francia	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (legislatura corrente)
Germania	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (elezione precedente)
Irlanda	Contributi per l'attività ordinaria	Elettorale (elezione precedente)
Italia	Rimborsi elettorali	Elettorale (legislatura corrente)
Olanda	Contributi per l'attività ordinaria	Parlamentare (legislatura corrente)
Polonia	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Misto elettorale-parlamentare (elezione/legislatura corrente)
Portogallo	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Misto elettorale-parlamentare (elezione/legislatura corrente)
Regno Unito	Contributi per l'attività ordinaria	Parlamentare (legislatura corrente)
Repubblica Ceca	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Misto elettorale-parlamentare (elezione/legislatura corrente)
Slovenia	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (elezione corrente)
Spagna	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (elezione corrente)
Svezia	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Misto elettorale (elezione precedente)-parlamentare (legislatura corrente)
Ungheria	Contributi per l'attività ordinaria/ rimborsi elettorali	Elettorale (elezione corrente)

*Nota:* Tutti i paesi considerati contemplano tanto il finanziamento diretto quanto quello indiretto.

*Fonte:* Nostra rielaborazione da Nassmacher (2009); Smilov e Toplak (2007).

Con riferimento ai criteri elettorali, le leggi fissano specifiche soglie per accedere al finanziamento: da un minimo numerico di voti (es. 1.000 in Danimarca) a determinate percentuali elettorali ottenute a livello nazionale. In Italia la legge 515/1993 stabiliva una soglia del 3% per ottenere i rimborsi elettorali, successivamente abbassata all'1% nel 1999. In Irlanda sono i singoli candidati che ottengono un numero minimo di voti ad essere rimborsati, mentre in Svezia accedono al riparto quei partiti

che non hanno eletto candidati in parlamento, ma che hanno ottenuto almeno il 2,5% dei voti in una delle due consultazioni elettorali nazionali più recenti. Per quanto concerne i criteri parlamentari, generalmente per poter accedere al finanziamento pubblico i partiti devono vincere un numero minimo di seggi. In Olanda, tutti i partiti rappresentati in parlamento ricevono contributi pubblici, mentre in Finlandia e in Belgio ottengono il finanziamento solo quei partiti che hanno eletto loro candidati in entrambe le camere. In Spagna e in Portogallo il riparto dei contributi pubblici avviene in considerazione sia dei voti che dei seggi vinti, dando luogo a forti effetti disproportionali (Nassmacher 2003a; Van Biezen 2000). In Italia il criterio del minimo di seggi ottenuti si applica per le elezioni europee e per quelle regionali, mentre nel Regno Unito soltanto i partiti registrati che hanno eletto almeno due candidati alla *House of Commons* accedono ai fondi. Esistono inoltre procedure combinate o che collegano l'ammontare del contributo pubblico alla capacità estrattiva autonoma dei partiti. La prassi del c.d. *matching funds* è in uso in Germania, dove la Corte suprema ha stabilito nel 1994 che i partiti possono ricevere una quota di denaro pubblico pari alla quota di risorse autoprodotte; ma anche in Francia<sup>9</sup>, dove i partiti che sono stati in grado di raccogliere una determinata quota (fissata dalla legge) di risorse grazie ai contributi di 10.000 persone identificabili (compresi 500 rappresentanti eletti ai vari livelli istituzionali) possono accedere al *matching fund* pubblico.

Per quanto concerne i finanziamenti indiretti, l'accesso gratuito ai mass-media rappresenta una delle principali agevolazioni concesse ai partiti, variabile anche in questo caso a seconda di criteri di tipo elettorale (commisurando il minutaggio in proporzione ai voti: Belgio, Germania), parlamentare (Austria, Olanda) o misti (Italia). Altri tipi di servizi a spese dello stato possono consistere in: 1. copertura delle spese di trasporto per recarsi e fare ritorno dai seggi elettorali (Svezia, Italia); 2. concessione gratuita di spazi pubblici per l'affissione dei manifesti elettorali (Belgio, Francia, Germania, Italia, Olanda, Spagna); 3. sconti sulle spedizioni postali e sulle marche da bollo (Belgio, Italia, Svezia, Spagna, Irlanda, Regno Unito); 4. concessione gratuita di luoghi pubblici (Francia, Spagna, Italia, Regno Unito); 5. possibilità di organizzare lotterie (Italia, Svezia). Una forma più recente di finanziamento indiretto ai partiti – inclusa anche nel regolamento CE 2004/2003 – consiste

<sup>9</sup> In Francia sia i partiti che hanno ottenuto almeno l'1% in un minimo di cinquanta collegi uninominali, sia quelli con almeno un deputato o senatore affiliato sono ammessi al finanziamento annuale.

nell'erogazione di contributi pubblici a istituzioni ad essi affiliate, vincolati a scopi specifici come la ricerca, formazione, gioventù (Austria, Germania, Olanda fino al 1999) o al finanziamento di particolari attività volte a incrementare la partecipazione dei cittadini (è il caso delle norme sulla partecipazione femminile e sul sostegno alla stampa di partito, in Italia). In genere, i contributi vincolati non possono essere spesi per scopi elettorali. Anche gli incentivi pubblici sotto forma di benefici fiscali sono impiegati per stimolare un maggiore coinvolgimento dei cittadini in politica (Pinto-Duchinsky 2002). La legge danese prevede la completa deducibilità delle tessere di partito, mentre in Germania e Francia sono stabilite particolari agevolazioni fiscali per i cittadini, estese anche alle imprese dalla normativa italiana (che prevedeva anche la possibilità di versare il 4x1.000 ai partiti, misura risultata fallimentare e quindi abrogata) e da quella olandese.

I sistemi della nuova Europa presentano alcune differenze strutturali rispetto a quelli della vecchia Europa come conseguenza del pregiudizio in favore dei partiti post-comunisti e di un diffuso timore nei confronti di uno stato «catturato» dagli interessi privati e sottoposto a forti rischi di corruzione. Questi fattori hanno spinto i governi, nel corso degli anni novanta, a introdurre forme di finanziamento pubblico che, come nel caso dei paesi della vecchia Europa, sono state generalmente orientate ai partiti piuttosto che ai candidati. Due ulteriori elementi accomunano i regimi di finanziamento invalsi nei due blocchi: il prevalere di schemi misti, relativamente alla finalità del finanziamento (contributi per le attività ordinarie/rimborsi elettorali); una sostanziale varianza nelle procedure di accesso e distribuzione delle risorse (con la preminenza di forme miste elettorali-parlamentari e l'assenza del criterio parlamentare puro).

Nella Repubblica Ceca la prima disciplina del finanziamento pubblico risale al 1991, successivamente modificata nel 2000 (Ondřej e Petr 2007). Fatti salvi specifici limiti per le donazioni da parte dei privati e di attori di natura pubblicistica, la legge è particolarmente generosa con i partiti cechi, che ricevono un rimborso elettorale (soglia minima fissata al 3%), un sussidio per le loro attività ordinarie, un contributo per ciascun seggio vinto nelle due camere e hanno inoltre accesso a vari tipi di agevolazioni. Ancora più conveniente, per i partiti, appare la legislazione ungherese (Enyedi 2007). Ad eccezione dei divieti per le donazioni anonime e da parte di enti pubblici, i partiti magiari hanno accesso sia ai rimborsi elettorali sia a trasferimenti ai *central office*, laddove raggiungano la soglia elettorale del 5%; inoltre i partiti rappresentati in parlamento ricevono sussidi per l'assunzione di esperti e godono di accesso libero ai mass-media e di forme di esenzione fiscale. Il governo sloveno,

nel 2000, ha modificato l'originale legge sui partiti politici del 1994, considerata eccessivamente sbilanciata a favore dei partiti parlamentari (Toplak 2007). La nuova normativa fissa una quota pari al 10% dell'intero fondo da destinarsi a tutti i partiti che ottengono almeno l'1% a livello nazionale, mentre il rimanente 90% viene suddiviso in modo proporzionale a seconda dei voti ottenuti. I partiti accedono poi a un rimborso per le spese elettorali certificate e possono disporre di personale pagato dallo stato, affiliato nei c.d. «club dei parlamentari», mentre non hanno accesso libero ai mass media.

I casi della Bulgaria e della Polonia sono peculiari. Durante i primi dieci anni del processo di transizione democratica, i governi di entrambi i paesi hanno dedicato scarsa attenzione alla questione del finanziamento pubblico (Kanev 2007), espressamente proibito in Polonia (Walecki 2003; 2007). In Bulgaria, al di là di alcune generiche restrizioni per le donazioni dei privati e per quelle provenienti dall'estero, il Parlamento ha approvato una prima legislazione in materia nel 2001. A partire da quel momento, la principale fonte di risorse per i partiti bulgari è rappresentata dalle donazioni da parte dei privati, per quanto essi dispongano di finanziamenti pubblici (diretti e indiretti) e siano sottoposti a specifici tetti di spesa per le campagne elettorali (Walecki 2003). I contributi pubblici sono concessi sia ai partiti presenti in parlamento (che hanno superato cioè la soglia elettorale del 4%), sia a quelli che hanno ottenuto almeno l'1% dei voti. Le procedure per la ripartizione dei fondi sono complesse, ossia un sistema differenziato di allocazioni tra partiti, coalizioni e candidati indipendenti, basato su distinte soglie. Abbandonando l'impostazione adottata nei primi anni della transizione democratica, il governo polacco è stato costretto a introdurre forme di finanziamento pubblico ai partiti a causa della loro perdurante debolezza organizzativa e dell'accavallarsi dei cicli elettorali ai diversi livelli istituzionali, che sottoponevano ad un eccessivo stress finanziario i nuovi partiti. Come nel caso bulgaro, anche in Polonia i singoli candidati sono direttamente coinvolti nel finanziamento delle loro campagne elettorali, facendo venire in rilievo le «contribuzioni interessate» da parte dei grandi gruppi economici privati (Walecki 2007). Il finanziamento pubblico si basa invece su uno schema di tipo misto, che combina criteri elettorali e parlamentari e che prescrive rigidi vincoli legali ai partiti.

#### 4. *Il finanziamento dei partiti europei: il regolamento CE 2004/2003*

La base legale del finanziamento dei partiti europei è costituita dall'articolo 10 del Trattato dell'Unione europea e dall'articolo 224 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e successive modifiche. I partiti europei hanno cominciato a ricevere finanziamenti diretti e indiretti, a valere sul budget generale del Parlamento europeo, una volta introdotto il reg. (CE) 2004/2003. Nel 2007 la disciplina sul finanziamento è stata parzialmente emendata (reg. n. 1524/2007): in quanto segue faremo pertanto riferimento allo schema successivo alle modifiche. Il principale scopo dell'introduzione di un sistema di finanziamento diretto ai partiti europei era (ed è) quello di incrementare il processo di integrazione sul versante politico, favorendo una più efficace strutturazione degli attori operanti a livello europeo<sup>10</sup>. L'obiettivo è accrescere l'autonomia organizzativa dei partiti europei, riducendone la dipendenza dalle componenti nazionali. Questa impostazione emerge chiaramente se si considera l'espresso divieto, imposto dal regolamento ai partiti europei, di finanziare direttamente o indirettamente le organizzazioni o i candidati di livello nazionale mediante i fondi ricevuti dal budget dell'Unione<sup>11</sup>, divieto al quale si accompagna la possibilità di sostenere economicamente propri candidati alle elezioni per il Parlamento europeo.

L'introduzione di una normativa volta a stabilire un finanziamento alle organizzazioni centrali (*party in central office*) dei partiti europei era necessaria in quanto la situazione pre-esistente privilegiava soltanto le altre due facce organizzative: i gruppi parlamentari europei (il *party in public office*) e i partiti nazionali (il *party on the ground*)<sup>12</sup>. Il *party in central office* era l'unica componente che non aveva accesso autonomo ad alcuna forma di finanziamento pubblico, mentre i gruppi parlamentari ricevevano cospicui contributi dal Parlamento stesso e i partiti nazionali degli stati membri (con la sola parziale eccezione della Gran Bretagna).

<sup>10</sup> Come espressamente stabilito nel preambolo del regolamento: «L'articolo 191 del Trattato stabilisce che i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione e contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

<sup>11</sup> Questa previsione normativa si presta tuttavia anche ad una lettura di segno opposto: vietando ai partiti europei di intervenire direttamente nella politica domestica, i partiti di livello nazionale continuerebbero a mantenere la loro indipendenza, impedendo l'espansione della sfera di influenza dei primi (Gagatek 2008).

<sup>12</sup> Per le tre facce organizzative dei partiti si veda Katz e Mair (1993).

gna) erano finanziati dai rispettivi stati, secondo la legislazione nazionale (Ignazi e Pizzimenti 2011). Tale situazione creava uno svantaggio evidente per quelle che secondo la teoria avrebbero dovuto essere i fulcri organizzativi e i motori dei partiti europei e che invece si trovavano in una situazione di evidente svantaggio materiale e politico. Infatti le federazioni partitiche europee, come erano allora chiamate, dipendevano per la loro sopravvivenza da elargizioni in denaro e capitale umano provenienti dalle altre due facce, con grande vantaggio politico di quest'ultime. La disciplina introdotta dal reg. (CE) 2004/2003 aveva tra i propri scopi quello di eliminare questa mancanza anche se, come vedremo questo obiettivo non è stato completamente raggiunto.

Per essere riconosciuto come partito europeo e accedere al finanziamento pubblico, un partito deve presentare una serie di prerequisiti, che rappresentano un mix di criteri legali, parlamentari ed elettorali: la distribuzione dei fondi avviene invece sulla base di un criterio parlamentare puro (tab. 3). Tecnicamente, le finalità del finanziamento seguono una logica simile a quella descritta per i singoli stati membri, andando a sostenere soprattutto i costi operativi dei partiti: la maggior parte dei contributi è cioè finalizzata alla loro strutturazione organizzativa, in linea con l'obiettivo generale del regolamento. Rispetto ai requisiti per accedere al finanziamento, il regolamento si basa su uno schema misto, che integra però un ulteriore criterio rispetto agli schemi nazionali, ossia il criterio del vincolo programmatico: esso ha ad oggetto il rispetto, da parte dei partiti europei, dei principi fondamentali sui quali si basa l'Ue (libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali, stato di diritto).

Per accedere al finanziamento, oltre a possedere i suddetti requisiti, i partiti europei devono presentare ogni anno una apposita domanda al Parlamento europeo, che, entro tre mesi, adotta una decisione e autorizza e gestisce (tramite i gruppi) gli stanziamenti ritenuti rimborsabili. Le spese che possono essere coperte attraverso il finanziamento pubblico sono di tipo amministrativo, per assistenza tecnica, riunioni, ricerca, eventi transfrontalieri, studi, informazione e pubblicazioni. Le spese dei partiti europei possono inoltre comprendere campagne di finanziamento condotte nel contesto delle elezioni al Parlamento europeo, a cui essi partecipano.

Probabilmente il tratto peculiare del regolamento 2004/2003 è rappresentato dalla rilevanza attribuita ai contributi indiretti e, in particolare, ai contributi vincolati destinati alle fondazioni politiche di livello europeo, ossia a quelle entità o reti di entità affiliate a un partito europeo, le cui attività sostengono e perseguono gli scopi del partito nel quadro di

TAB. 3. La regolamentazione del finanziamento pubblico a livello europeo

Criteri per il riconoscimento di un partito europeo	Finalità del finanziamento diretto	Requisiti per l'accesso al finanziamento			Criteri per la distribuzione
		Parlamentari	Elettorali	Programmatici	
Legale		Parlamentari	Elettorali	Programmatici	Parlamentari
Personalità legale del paese membro nel quale il partito ha sede.	Costi operativi e di funzionamento (incluse le fondazioni).	Deve essere rappresentato, in 1/4 dei paesi membri, da parlamentari europei, oppure nei parlamenti nazionali/regionali.	Deve aver ottenuto, in almeno 1/4 dei paesi membri, almeno il 3% dei voti in ciascuno di quei paesi, alle più recenti elezioni europee.	Deve osservare nel programma e nelle sue attività i principi fondamentali sui quali si fonda l'Ue.	15% distribuito in egual misura.
Parere favorevole del Parlamento Europeo circa la richiesta di fondi.	Attività elettorali (ad eccezione delle campagne di livello nazionale).		Deve aver partecipato alle elezioni europee o avere espresso l'intenzione di farlo.		85% distribuito in maniera proporzionale.

TAB. 4. La regolamentazione delle fondazioni politiche

Legale	Requisiti		
	Di principio	Geografico	Programmatico
Deve essere affiliata con uno dei Pple riconosciuti e da questo certificata.	Non deve promuovere attività rivolte al profitto.	Gli organi esecutivi devono rispettare una bilanciata composizione geografica.	Deve osservare nel programma e nelle sue attività i principi fondamentali sui quali si fonda l'Unione europea.
Personalità legale del paese membro in cui ha sede: la personalità è separate da quella del partito cui è affiliata.			

una reciproca autonomia gestionale. Similmente alla maggior parte delle discipline relative al finanziamento delle fondazioni politiche, anche il regolamento CE fissa specifici obiettivi che esse devono promuovere e perseguire (favorire il dibattito democratico, la ricerca, supportare attività aventi ad oggetto questioni europee). Anche le fondazioni, per poter essere riconosciute dal Parlamento europeo, devono soddisfare una serie di pre-condizioni (tab. 4).

TAB. 5. Contributi del Parlamento europeo ai partiti europei (contributo richiesto)

Anno	Aen	Aecr	Aide	Ecpm	Eaf	Eud	Edp
2004	161.250						340.425
2005	450.000						459.530
2006	450.000		328.125			219.825	514.797
2007	300.000		356.250			234.000	526.148
2008	300.000		413.990			226.700	496.291
2009	577.150					245.274	492.487
2010		1.016.275		209.500		211.125	505.617
2011		1.140.478		259.852	372.753	259.852	598.555

  

Anno	Efa	Egp	Eldpr	Epp	Pes	Pel
2004	165.724	306.000	618.896	1.587.587	1.257.000	210.275
2005	217.906	568.261	894.454	2.863.693	2.489.175	365.868
2006	222.627	581.000	883.500	2.929.841	2.580.000	518.626
2007	222.541	631.750	1.133.362	3.271.810	2.994.603	526.148
2008	226.600	641.734	1.115.665	3.354.754	3.027.647	536.685
2009	226.600	643.562	1.179.191	3.485.708	3.100.000	562.405
2010	339.965	1.054.999	1.553.984	4.959.462	3.395.323	708.080
2011	395.333	1.298.539	1.815.770	6.183.988	4.117.825	846.936

Fonte: Directorate-General for Finance; Directorate C – Political entity funding and other services; Political entity funding and Inventory unit.

TAB. 6. Contributi del Parlamento europeo ai partiti europei (contributo finale)

Anno	Aen	Aide	Eud	Edp	Efa	Egp	Eldpr	Epp	Pes	Pel
'04	83.964	-		69.862	163.222	171.461	462.661	1.051.469	1.093.853	120.895
'05	114.330	-		253.933	217.906	568.261	819.563	2.398.941	2.489.175	365.868
'06	144.809	170.064	57.763	163.571	220.914	581.000	883.500	2.914.060	2.580.000	439.019
'07	159.138	239.410	226.280	152.611	215.198	631.750	1.022.344	3.156.414	2.992.218	524.251
'08	206.376	303.051	153.821	407.693	226.600	641.534	1.115.665	3.354.754	3.027.647	536.539
'09	384.558	-	217.167	249.084	228.600	643.562	1.179.191	3.485.708	3.100.000	562.405

Nota: I dati relativi a Aecr, Ecpm, Eaf non sono disponibili.

Fonte: Directorate-General for Finance; Directorate C – Political entity funding and other services; Political entity funding and Inventory unit.

TAB. 7. Contributi del Parlamento europeo alle fondazioni europee

Fondazione	Affiliazione	Anno	Contributo (max)	Contributo (fin)
Center Maurits Coppieters	European Free Alliance	'08	106.608	106.608
		'09	147.929	146.575
		'10	212.544	*
		'11	252.450	*
Centre for European Studies	European People's Party	'08	1.500.208	1.344.892
		'09	2.294.292	2.276.467
		'10	3.288.663	*
		'11	4.075.836	*
Europa Osservatorio sulle Politiche dell'Unione	Alliance for Europe of the Nations	'08	232.900	232.900
		'09	322.150	0
European Christian Liberal Foundation	European Christian Political Movement	'11	150.000	*
European Foundation for Freedom	European Alliance for Freedom	'11	244.217	*
European Liberal Forum	European Liberal Democrat and Reform Party	'08	233.750	172.187
		'09	725.200	609.356
		'10	818.438	*
		'11	942.819	*
Fondation Politique Europeenne pour la Democratie	Alliance of Independent Democrats in Europe	'08	190.746	120.501
Foundation for EU Democracy	Eudemocrats	'08	103.530	69.692
		'09	153.170	153.170
		'10	152.008	*
Foundation for European Progressive Studies	Party of European Socialists	'08	1.208.700	1.208.436
		'09	1.950.000	1.946.131
		'10	2.150.000	*
		'11	2.714.798	*
Green European Institute	European Green Party	'08	302.678	270.836
		'09	414.895	405.056
		'10	684.419	*
		'11	850.767	*
Institute of European Democrats	European Democratic Party	'08	233.110	101.108
		'09	317.500	111.710
		'10	337.585	*
		'11	392.156	*
New Direction – Foundation for European Reform	Alliance of European Conservatives and Reformists	'10	659.651	*
Organisation for European Interstate Cooperation	Eudemocrats	'11	747.210	*
		'11	170.248	*
Transform Europe	Party of the European Left	'08	156.400	147.090
		'09	362.575	362.575
		'10	475.542	*
		'11	554.889	*

Fonte: Directorate-General for Finance; Directorate C – Political entity funding and other services; Political entity funding and Inventory unit.

Le fondazioni ricevono contributi per tramite dei partiti cui sono affiliate, che possono fornire loro ulteriore sostegno economico; esse possono inoltre beneficiare delle contribuzioni provenienti dalle fondazioni nazionali affiliate: in entrambi i casi, quanto ricevuto non può superare il 40% del budget annuale. All'opposto, le fondazioni non possono finanziare i partiti politici e neppure i singoli candidati, né a livello europeo né a livello nazionale, così come non possono elargire risorse alle fondazioni nazionali. Nelle tabelle 5, 6 e 7 si fornisce un quadro generale degli introiti, in valori assoluti, di cui i partiti europei e le fondazioni europee hanno beneficiato tra il 2004 e il 2011.

Uno dei principali elementi di debolezza dello schema di finanziamento europeo riguarda invece le contribuzioni provenienti da soggetti privati: il regolamento limita infatti fortemente questa fonte di finanziamento. I timori ricorrenti nei sistemi di partito in via di consolidamento circa i rischi di far esercitare agli interessi privati una eccessiva influenza nel processo democratico evidenziano evidentemente la consapevolezza della distanza esistente tra i partiti europei e la società civile. L'effetto perverso di una tale impostazione è però quello di contribuire ad accrescere ulteriormente questa distanza, non stimolando i partiti europei a ricercare contatti con i cittadini e il mondo produttivo. Dal punto di vista tecnico, i partiti europei non possono ricevere donazioni da parte di anonimi, donazioni da parte dei gruppi parlamentari del Parlamento europeo, donazioni da parte di entità direttamente o indirettamente collegabili ad autorità pubbliche, donazioni eccedenti i 12.000 euro annuali e per donatore, donazioni provenienti dall'estero. I partiti europei possono però beneficiare dei fondi ricevuti dai partiti nazionali loro affiliati e dai singoli cittadini loro membri: in entrambi i casi i contributi non possono superare il 40% del loro budget complessivo annuale. Gli obblighi connessi a questo genere di contributi includono la pubblicità delle entrate, delle spese e dello stato patrimoniale, da un lato; la specificazione dei contribuenti e delle donazioni ricevute (al di sopra dei 500 euro annuali per donatore), dall'altro.

##### 5. *Le organizzazioni dei partiti europei*

Nella letteratura sul finanziamento pubblico è invalsa l'idea per cui norme e regolamenti, stabilizzando i campi organizzativi, contribuiscono a promuovere fenomeni di convergenza organizzativa (Van Biezen 2008). Per verificare l'ipotesi dell'esistenza di un tendenziale isomorfismo organizzativo tra i partiti europei (Delwit, Kulahci e Van de Walle

2001) e per cercare di capire in quale misura il regolamento 2004/2003 abbia contribuito e contribuisca a favorire tale tendenza, abbiamo condotto un'analisi comparata degli statuti di questi partiti e della struttura delle loro entrate finanziarie.

L'introduzione del regolamento CE 2004/2003 ha imposto ai partiti europei l'adozione (nel caso delle nuove formazioni) o l'aggiornamento degli statuti. Infatti, per poter accedere al finanziamento, il regolamento richiede ai partiti di presentare, assieme all'apposita domanda, un programma politico che esponga gli obiettivi del partito e uno statuto che definisca gli organi responsabili della gestione politica e finanziaria; gli organismi o le persone fisiche che detengono, in ciascuno degli stati membri interessati; il potere di rappresentanza legale del partito (Bardi *et al.* 2010). Si tratta in realtà di prerequisiti minimi, che da soli non bastano a giustificare il sostanziale isomorfismo organizzativo che è invece possibile rilevare analizzando più nel dettaglio le organizzazioni dei partiti europei. Dal punto di vista organizzativo, Calossi (2011) suggerisce di studiare i livelli di istituzionalizzazione dei partiti europei guardando il loro grado di *autonomia* dai partiti nazionali, proponendo di andare a rilevare questa dimensione attraverso il ricorso a specifici indicatori capaci di verificare i livelli di transnazionalità (organizzativa e decisionale) e di integrazione delle loro strutture con quelle dei gruppi parlamentari. L'analisi dell'evoluzione dei partiti europei così condotta rimanda a un quadro generale in cui le formazioni con una storia organizzativa di più lungo periodo (Pse, Ppe, Eldr) risultano (intuitivamente) avere i profili maggiormente istituzionalizzati; inoltre, in linea con quanto sostenuto dalla letteratura, i fenomeni organizzativi isomorfici andrebbero spiegati come esito di un processo di adattamento all'architettura istituzionale complessiva dell'Unione (Delwit, Kulahci e Van de Walle 2001), della quale sarebbero state mutate strutturazione e competenze degli organi deliberativi ed esecutivi, da un lato, e il carattere prevalentemente intergovernativo delle loro modalità di funzionamento, dall'altro.

In genere, gli statuti dei partiti europei prevedono differenti livelli di *membership*. Più in dettaglio, è possibile distinguere, da un lato, tra una *membership* di tipo collettivo (concessa ai partiti membri, ai movimenti e alle fondazioni e organizzazioni affiliati) e una *membership* di tipo individuale (riservata ai singoli individui); dall'altro lato, la *membership* può essere piena oppure limitata (tab. 8). I criteri per ottenere una piena *membership* (che garantisce il diritto di parola e di voto) sono simili per tutti i partiti analizzati: in alcuni casi, è richiesto di trascorrere un periodo in qualità di osservatori prima di diventare membri a tutti gli effetti.

TAB. 8. La *membership* dei partiti europei: una tipologia

	Collettiva	Individuale
Piena (diritto di parola, diritto di iniziativa, diritto di voto)	Partiti-membri; fondazioni affiliate, organizzazioni affiliate, movimenti affiliati	Europarlamentari individuali; membri a titolo individuale del partito europeo
Limitata (diritto di partecipare agli incontri generali; diritto di parola)	Osservatori (partiti, associazioni, organizzazioni)	Osservatori individuali; membri onorari

Il Partito popolare garantisce lo status di *full-member* a tutti i partiti democratico-cristiani o affini che sottoscrivono il programma dell'associazione, accettandone lo statuto e i regolamenti. Lo European Free Alliance aggiunge ulteriori condizioni ai partiti che vogliono entrarvi a pieno titolo, ossia lo svolgimento di un'effettiva attività politica e la presenza di eletti a livello europeo, nazionale, regionale o locale. Il Partito della sinistra europea concede la possibilità a organizzazioni politiche affini di prendere parte alle attività del partito sulla base dell'esistenza di un consenso politico intorno alle sue posizioni fondamentali. La *membership* limitata consente ai partiti/individui associati di partecipare agli incontri e di poter esprimere le proprie opinioni. All'interno del Partito socialista europeo i membri associati possono partecipare agli incontri quando vengono invitati dal partito, potendo esprimere la loro opinione e avendo inoltre potere di iniziativa; anche il Partito della sinistra europea concede lo status di «consulenti» ai partiti associati, sempre nel caso essi siano espressamente invitati agli incontri. La *membership* limitata individuale può essere riconosciuta anche a coloro che hanno ricoperto posizioni specifiche all'interno del partito o a livello europeo (membri onorari), così come agli europarlamentari che fanno parte del gruppo parlamentare collegato al partito (ad esempio, un membro dell'euro-gruppo dei Verdi può essere considerato automaticamente candidabile alla carica di membro onorario dell'Egr) o a quanti hanno supportato finanziariamente il partito. Fatta eccezione per il Partito popolare, i membri a titolo individuale non dispongono del diritto di voto, a volte neppure nel caso in cui versino la quota del tesseramento (Eldr).

Anche per quanto concerne il profilo degli organi deliberativi ed esecutivi dei partiti europei si riscontrano elevati livelli di convergenza, che, come detto, viene generalmente interpretata come il prodotto di un processo di adattamento tarato principalmente sull'architettura istituzionale dell'Unione. È quindi possibile trovare un'assemblea, ossia un corpo deliberativo formato dai delegati dei membri collettivi e individuali,

TAB. 9. Struttura delle entrate dei principali partiti europei (2006-2009)

	Partito	Risorse autoprodotte	Risorse del Pe	Altro	Totale
2006	Efa	53.700	222.627	20.509	296.836
	Egp	175.650	581.000	80.000	836.650
	Eldr	883.500	314.227	12.812	1.210.539
	Epp	1.099.646	2.912.595	1.464	4.013.705
	Eud	40.000	175.800	42.000	257.800
	Pel	172.875	438.648	611.523	1.223.046
	Pse	889.649	2.580.000	43.864	3.513.513
2007	Efa	67.500	222.390	8.097	297.987
	Egp	185.000	650.000	40.500	875.500
	Eldr	359.304	1.021.780	13.922	1.395.006
	Epp	1.144.849	3.156.201	5.325	4.306.375
	Eud	39.000	234.000	39.000	312.000
	Edp	184.436	553.308		737.744
	Pel	175.386	526.149	701.535	1.403.070
Pse	998.416	2.994.419	38.589	4.031.424	

*(segue)*

cui sono assegnati poteri di indirizzo generale; un organo esecutivo allargato, generalmente eletto dall'assemblea; e un organo esecutivo ristretto all'interno del quale è eletto o nominato il tesoriere (fatta eccezione per Pel e Eud): l'organo esecutivo deve autorizzare la presentazione del bilancio all'assemblea deliberativa. Infine, organi di tipo amministrativo e finanziario supportano generalmente il lavoro delle assemblee e dei consigli<sup>13</sup>. Uno dei tratti peculiari del funzionamento delle organizzazioni dei partiti europei è costituito dalla rilevanza attribuita alla conferenza dei leader, consessi di natura politica all'interno dei quali si riuniscono i leader dei partiti per assumere le decisioni più importanti riguardo alle attività del partito: la creazione e le modalità di funzionamento di questi organi, ispirata a quelle dei consigli europei (Calossi 2011), contribuiscono ad accrescere il carattere internazionale piut-

<sup>13</sup> Soltanto l'organizzazione dell'European Green Party differisce da questo schema, poiché vi operano due organi deliberativi (il consiglio e il consiglio allargato) e un organo esecutivo (il consiglio), supportati da un comitato di mediazione (finalizzato alla ricomposizione delle dispute tra membri intorno a questioni legate allo statuto o ai regolamenti) e da un gruppo per il monitoraggio delle finanze, che fornisce consulenze agli organi di governo relativamente alla gestione finanziaria. Il regolamento interno dell'Efa, invece, indica esclusivamente tre organi: l'assemblea generale, il bureau e la segreteria (con funzioni di supporto amministrativo).

TAB. 9. (segue)

	Partito	Risorse Autoprodotte	Risorse del Pe	Altro	Totale
2008	Efa	67.500	226.998	8.200	302.698
	Egp	644.640	203.000	67.202	914.842
	Eldr	364.374	1.113.709	19.621	1.497.704
	Epp	1.120.449	3.354.754		4.475.203
	Eud	30.000	226.700	45.300	302.000
	Edp	182.613	547.840		730.453
	Pel	163.797	536.539	10.502	710.838
	Pse	714.400	3.051.000	302.600	4.068.000
2009	Efa	75.700	226.600	0	302.300
	Egp	480.575	654.385	7.500	1.142.460
	Eldr	424.159	1.179.191	22.000	1.624.350
	Epp	1.291.804	3.485.708	75.200	4.852.712
	Eud	47.730	258.570	0	306.300
	Edp	87.497	495.817	12.000	595.315
	Pel	165.138	562.405	0	727.543
	Pse	949.000	3.100.000	95.000	4.144.000

*Nota:* I dati relativi all'annualità 2010 non sono stati inclusi in quanto incompleti.

*Fonte:* Bilanci ufficiali dei partiti europei.

tosto che sovranazionale dei partiti europei, rappresentando potenzialmente un freno allo sviluppo di organizzazioni propriamente transnazionali.

In linea con le previsioni del regolamento 2004/2003 e le sue successive modifiche, e considerando che la maggior parte dei partiti europei funziona sulla base della legge belga sulle organizzazioni internazionali non-profit (Gagatek 2008), anche le regole finanziarie interne sono molto simili. Oltre al denaro erogato dal Parlamento europeo e alle connesse limitazioni descritte nella precedente sezione, i partiti possono essere finanziati attraverso le quote del tesseramento (come detto generalmente collettive, versate dai partiti nazionali)<sup>14</sup> e altre libere contribuzioni: in genere, i partiti-membri che non rispettano i loro impegni finanziari perdono il diritto di voto.

<sup>14</sup> Nel caso dell'Efa, le contribuzioni individuali non sono espressamente richieste, mentre il partito Eudemocrats può imporre agli europarlamentari iscritti, ai parlamentari nazionali e al loro staff retribuito il pagamento delle quote annuali.

TAB. 10. La struttura delle entrate dei partiti europei (2006-2009) – valori %

Partito	Ra/tot.	RPe/tot.	Altro/tot.
Efa	22,0	74,9	3,1
Egp	38,7	55,8	5,5
Eldr	37,3	61,5	1,2
Epp	26,4	73,2	0,4
Edp	21,6	77,8	0,7
Eud	13,4	75,7	10,9
PeI	19,7	67,3	13,0
Pse	20,9	65,9	13,2
Media	25,0	69,0	6,0

Fonte: Bilanci ufficiali dei partiti europei.

Abbiamo quindi confrontato le capacità estrattive autonome dei principali partiti europei con i contributi provenienti dal Parlamento europeo. Le voci dei bilanci dei partiti nell'arco temporale analizzato (2006-2009) sono state qui aggregate in tre voci principali: le risorse autoprodotte (comprendenti le quote del tesseramento e le donazioni); le risorse provenienti dal Parlamento europeo; la voce altro, relativa alle risorse autoprodotte ma non coperte da rimborso. L'analisi delle tre voci di bilancio considerate, espressa in valori assoluti e percentuali (tabb. 9 e 10), evidenzia come si manifestino sia tendenze comuni a tutti i partiti (connesse alla rilevanza della quota di finanziamento pubblico) che andamenti diversi, nel tempo, delle quote di entrate autoprodotte. Infatti, per quanto le entrate finanziarie di tutti i partiti siano in massima parte costituite da contributi pubblici (69%), il peso delle voci relative alla capacità di autofinanziamento varia in ragione delle differenze nel timing e nelle dinamiche dei processi di istituzionalizzazione organizzativa.

In una prima fase successiva all'introduzione del finanziamento pubblico, i partiti più consolidati (Pse, Epp e Eldr) presentano i livelli più elevati di risorse autoprodotte. Col passare del tempo il dato complessivo delle risorse autoprodotte del Pse finisce invece per collocarsi al di sotto della media dell'intero periodo, compensato tuttavia dall'ammontare degli introiti autoprodotti ma non rimborsabili, compresi nella voce altro; quest'ultima appare del tutto irrisoria nel caso dell'Epp (la cui percentuale complessiva di risorse di derivazione par-

lamentare risulta superiore alla media) e dell'Eldr, il cui dato relativo alle risorse autoprodotte si avvicina a quello dei Verdi, ben al di sopra della media. I valori percentuali registrati dal Pel si assestano invece sugli stessi livelli del Pse, mentre i partiti più piccoli e meno istituzionalizzati (come registrato spesso a livello nazionale) sono i più dipendenti dalle risorse provenienti dal Parlamento europeo.

#### 6. Osservazioni conclusive

L'obiettivo che questo lavoro si è posto era di verificare gli effetti che il regolamento (CE) 2004/2003 ha fin qui prodotto in termini di sviluppo organizzativo dei partiti europei, ossia se esso possa aver contribuito a favorire una convergenza dei rispettivi modelli organizzativi, rispecchiando o al contrario contraddicendo le evidenze empiriche raccolte a livello nazionale dalla letteratura sui regimi di finanziamento pubblico. A questo riguardo, appare piuttosto rischioso ipotizzare l'esistenza di un rapporto di causalità diretta tra l'introduzione del regolamento e i fenomeni di isomorfismo organizzativo che effettivamente caratterizzano i partiti europei: queste tendenze sembrano precedere l'introduzione del finanziamento pubblico e sono state generalmente ricondotte a spinte adattive basate sull'architettura istituzionale complessiva dell'Unione europea. Alcuni elementi emersi dall'analisi possono tuttavia indurre a ipotizzare che, in qualche misura, il finanziamento pubblico potrà contribuire a rafforzare (stabilizzare) parte degli attuali tratti organizzativi dei partiti europei: non è chiaro però se tali esiti vadano o meno in direzione dell'obiettivo di costruire una *party politics* di tipo transnazionale. Infatti, la possibilità di accedere a un ammontare di risorse pubbliche in grado di coprire ben oltre la metà delle spese per il funzionamento di queste organizzazioni, combinandosi con i vincoli imposti dal regolamento alle forme di finanziamento privato, potrebbero rafforzare ulteriormente un modello di *membership* di tipo collettivo (basato sui partiti nazionali), a scapito della ricerca di più profondi e stabili contatti con la società civile e di sostegno da parte dei cittadini. Inoltre le assegnazioni finanziarie per i partiti europei avvengono attraverso il bilancio del Parlamento europeo e non attraverso quello della Commissione, il che pone i gruppi parlamentari in una posizione di controllo. In altre parole la presente normativa contiene elementi che non favoriscono l'integrazione tra le tre facce organizzative dei partiti europei e che potrebbero perfino favorire la perpetuazione del distacco tra di esse. Il consolidamento di un modello organizzativo ancora imperniato

sui partiti nazionali potrebbe inoltre tradursi in accresciuti poteri attribuiti alle conferenze dei leader, a detrimento della costruzione di organizzazioni propriamente sovranazionali.

Se la relazione tra regime di finanziamento pubblico e sviluppo organizzativo dei partiti europei appare opaca è tuttavia possibile sostenere che con l'adozione del regolamento 2004/2003 essi abbiano ricevuto il loro riconoscimento formale ad oggi più significativo. L'importanza dei partiti europei nel formare una coscienza europea e nel rappresentare la volontà politica dei cittadini europei era stata riconosciuta, in linea di principio, all'interno dei trattati (art. 10 TUE e 224 TFUE), ma attraverso il regolamento si è provveduto per la prima volta a fornire le basi legali e finanziarie per una loro più efficace azione. Per quanto ancora lontani da una forma significativa di *party government* europeo, attraverso il regolamento sono state poste le fondamenta per la costruzione di una rappresentanza basata sui partiti politici. Infatti, le sue previsioni contribuiscono a rafforzare il ruolo di quelle che una volta erano definite le federazioni europee e a raccordarne le attività rispetto ai gruppi parlamentari e ai partiti nazionali. Questo è probabilmente il risultato più evidente raggiunto, poiché proprio la mancanza di integrazione tra queste diverse componenti è sempre stata considerata il principale motivo di debolezza per lo sviluppo di una *party politics* europea.

Il regolamento rappresenta quindi un primo importante passo, ma non per questo esso è esente da imperfezioni: alcune delle sue previsioni e le procedure per la sua implementazione costituiscono ancora un serio ostacolo per il compiuto sviluppo di un sistema di partiti europei. L'accelerazione che ha portato all'adozione del regolamento, per quanto originata a livello sovranazionale, è stata indubbiamente favorita dalla presenza di particolari condizioni che hanno orientato le strategie e le attitudini dei partiti nazionali. I partiti nazionali – attraverso azioni dirette a livello di governo e nell'ambito del Consiglio dei ministri europeo – hanno svolto un ruolo primario nella promozione e nell'approvazione del regolamento<sup>15</sup>. Questo attivismo solleva alcuni interrogativi intorno alle motivazioni che li hanno spinti ad agire in direzione di una ipotetica autonomizzazione e del consolidamento dei partiti europei, prospettiva che i partiti nazionali hanno storicamente ostacolato o, nella migliore delle ipotesi, ignorato. Ad una lettura più approfondita, l'approvazione del regolamento può essere interpretata come l'esito di due distinti ma-

<sup>15</sup> Anche il Rapporto della Corte europea dei sindaci revisori, dichiarando inammissibile il finanziamento dei partiti europei da parte dei gruppi politici, ha avuto un peso rilevante ai fini della stesura del regolamento.

cro-processi, corsi in parallelo e infine intersecatisi: l'europeizzazione della politica nazionale e la cartellizzazione dei partiti politici nazionali.

Lo sviluppo di organizzazioni sovranazionali (i partiti europei) può infatti essere interpretato come un tassello rilevante di una strategia complessiva, da parte dei partiti nazionali, volta a creare strumenti politici appropriati per muoversi sui nuovi scenari aperti dal processo di europeizzazione, da un lato; e, ancora più importante, finalizzata ad accedere alle risorse necessarie alla loro sopravvivenza a tutti i livelli istituzionali, dall'altro. In altre parole, i partiti europei possono essere visti sia come elementi necessari per uno sviluppo organizzativo dei partiti nazionali, in vista delle nuove responsabilità che essi sono chiamati – e saranno sempre più chiamati – ad affrontare a livello europeo. Ma possono anche essere considerati come un'estensione all'Unione europea della strategia dei partiti nazionali cartellizzati per ottenere finanziamenti pubblici: in questa ottica, il ruolo positivo e pro-attivo svolto dai partiti nazionali nel sostenere l'introduzione del regolamento 2004/2003 assume connotati più facilmente interpretabili.

Uno sguardo più attento al regolamento conferma la plausibilità di questa visione. Esso costituisce, come detto, poco più che un insieme di norme per il finanziamento pubblico ai partiti europei, mentre fissa pochi e non restrittivi prerequisiti per essere riconosciuti come tali. Per quanto il finanziamento ai partiti nazionali sia espressamente proibito, due specifici elementi sembrano confermare una visione dei partiti europei quali estensioni, a livello europeo, dei partiti nazionali cartellizzati. In primo luogo, ben l'85% delle risorse è assegnato ai partiti con rappresentanti eletti al Parlamento europeo, in altre parole, a partiti *established*, che sono dirette emanazioni dei, o hanno solidi legami coi, partiti nazionali. In secondo luogo, le restrizioni imposte al finanziamento da parte dei privati non spinge i partiti europei a sviluppare legami più profondi con la società civile, che sono demandati alla mediazione da parte dei partiti nazionali; questi rafforzano così il loro controllo sui partiti europei, poiché dai partiti nazionali deriva il grosso delle risorse auto-prodotte.

In conclusione, il regolamento 2004/2003 può potenzialmente favorire un'ulteriore espansione dei partiti europei. È scarsamente realistico pensare, tuttavia, che ciò possa sfidare la primazia e ridurre il peso dei partiti nazionali. Questa situazione è destinata a durare fintanto i partiti nazionali saranno i detentori della rappresentanza politica a livello europeo, ossia i principali *gatekeepers* del sistema politico dell'Ue, continuando a fraporsi tra istituzioni europee e società civile. Il principale vulnus del regolamento consiste proprio nella mancanza di previsioni

volte a costruire, ancor più che a rafforzare, i legami tra partiti europei e cittadini, al di là delle dichiarazioni di principio. Del resto, come noto, i partiti cartellizzati sono poco interessati a rappresentare i cittadini per tramite del classico modello input-output, mentre puntano a guadagnare consenso intorno alle loro modalità di gestire e amministrare la cosa pubblica. In definitiva, le domande provenienti dalle componenti sovranazionali dei partiti per un rafforzamento delle organizzazioni dei partiti europei sembrano essere state accolte dai partiti nazionali: più per beneficiare delle opportunità connesse al regolamento e ai suoi sviluppi, però, che non per migliorare la qualità della democrazia europea.

#### Riferimenti bibliografici

- Bardi, L. (a cura di) (2006) *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, Il Mulino.
- et al. (2010) *How to Create a Transnational Party System*, Brussels, PE 425.623.
- Calossi, E. (2011), *Organizzazione e funzioni degli Europartiti*, Pisa, PLUS.
- Casas-Zamora, K. (2005) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester, Ecpr Press.
- Delwit, P., Kulahci, E. e Van de Walle, C. (2001), *Les federations europeenes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, EULB.
- Di Maggio, P.J. e Powell, W. (1983) *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in «American Sociological Review», n. 48, 147-60.
- Enyedi, Z. (2007) *Party Funding in Hungary*, in D. Smilov e J. Toplak (a cura di), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, APL, pp. 91-104.
- Farrell, D. e Webb, P. (2000) *Political Parties as Campaign Organizations*, in R.J. Dalton e M. Wattenberg (a cura di), *Parties without partisans*, Oxford, Oxford University Press, pp. 102-128.
- Fisher, J. e Eisenstadt, T. (2004) *Introduction: Comparative Party Finance*, in «Party Politics», vol. 10, n. 6, pp. 619-626.
- Gagatek, W. (2008) *Political Parties at the European Level: their Organisation and Activities*, Eui PhD theses.
- Hall, P.A. e Taylor, R.C.R. (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in «Political Studies», XLIV, pp. 936-957.
- Immergut, E.M. (1998) *The Theoretical Core of the New Institutionalism*, in «Politics & Society», vol. 26, n. 1, pp. 5-34.
- Kanev, D. (2007) *Campaign Finance in Bulgaria*, in D. Smilov e J. Toplak (a cura di) (2009), pp. 33-52.
- Katz, R. e Mair, P. (1993) *The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization*, in «American Review of Politics», vol. 14 (Winter), pp. 593-618.
- e Mair, P. (1994) *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.
- (1995) *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in «Party Politics», vol. 1, n. 1, pp. 5-28.
- Koss, M. (2011) *The Politics of Party Funding*, Oxford (NY), Oxford University Press.

- Krasner, S.D. (a cura di) (1983) *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- Lanzalaco, L. (1995) *Istituzioni, organizzazioni, potere*, Roma, NIS.
- March, J.G. e Olsen, J.P. (1998) *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Meyer, J.W. e Rowan, B. (1977) *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, in «American Journal of Sociology», n. 2, pp. 340-363.
- e Scott, R.W. (a cura di) (1983) *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Sage.
- Nassmacher, K.H. (2003) *Party Funding in Continental Western Europe*, in R. Austin e M. Tjernström (a cura di), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, IDEA, pp. 117-138.
- (2009), *The Funding of Party Competition*, Baden-Baden, Nomos.
- Ondřej, C. e Petr, T. (2007) *Party Funding in the Czech Republic*, in Smilov e Toplak (a cura di) (2009), pp. 71-90.
- Peters, G. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London, Cassells.
- Pierre, J., Svåsand, L. e Widfeldt, A. (2000) *State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality*, in «West European Politics», vol. 23, n. 3, pp. 1-24.
- Pinto-Duchinsky, M. (2002) *Financing Politics: A Global View*, in «Journal of Democracy», vol. 13, n. 4, pp. 69-86.
- Pizzimenti, E. e Ignazi, P. (2011) *Finanziamento Pubblico e Mutamenti Organizzativi nei Partiti Italiani*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 41, n. 2, pp. 199-236.
- Powell, W.W. e Di Maggio, P. (a cura di) (2000) *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità.
- Sartori, G. (1976) *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- Scarow, S. (2006) *Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanism Work?*, in «West European Politics», vol. 29, n. 4, pp. 619-639.
- (2007) *Political Finance in Comparative Perspective*, in «Annual Review of Political Science», 10, pp. 193-210.
- Scott, R.W. (1994) *Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis*, in R.W. Scott e J.W. Meyer (a cura di), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage.
- (1995) *Istituzioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Smilov, D. e Toplak, J. (2007) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, Aldershot, APL.
- Toplak, J. (2007) *Party Funding in Slovenia*, in D. Smilov e J. Toplak (a cura di) (2007), pp. 171-188.
- Van Biezen, I. (2000) *On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies*, in «Party Politics», vol. 6, n. 4, pp. 395-417.
- (2003) *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, Strasbourg, Council of Europe.
- (2004) *Political Parties as Public Utilities*, in «Party Politics», vol. 10, n. 6, pp. 701-722.
- (2008) *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, in «Party Politics», vol. 16, n. 3, pp. 337-353.
- e Kopecky, P. (2007) *The State and the Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies*, in «Party Politics», vol. 13, n. 2, pp. 235-254.

- Walecki, M. (2003) *Money and Politics in Central and Eastern Europe*, in R. Austin e M. Tjernström (a cura di), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, IDEA, pp. 71-94.
- (2007), *Political Finance in Poland*, in D. Smilov e J. Toplak (a cura di) (2007), pp. 123-142.