

Zasady finansowania partii politycznych we Włoszech

1. Konstytucyjne założenia

Obecność i rola partii politycznych w państwie demokratycznym związana jest w sposób naturalny z zagadnieniem ich finansowania oraz posiadania przez nie własnych środków finansowych, pozwalających im na sprawowanie funkcji określonych przez prawo. Działalność partii politycznych może być finansowana w czterech formach: składek członkowskich, dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej i majątku, darowizn od osób prywatnych, prawnych i grup interesu, a także poprzez dotacje z budżetu państwa¹.

Scena polityczna we Włoszech składa się z wielu partii i jest bardzo podzielona. Wprawdzie Konstytucja Republiki Włoskiej, uchwalona w dniu 22 grudnia 1947 roku nie odnosi się bezpośrednio do partii politycznych, jednak należy uznać, że konstytucjonalizacja partii politycznych została dokonana *ipso facto* poprzez odwołanie się ustawodawcy do prawa obywateli do stowarzyszania się. W praktyce oznacza to przyznanie partiom politycznym istotnej roli, wynikającej z faktu istnienia społeczeństwa obywatelskiego, niezależnie od istnienia organów aparatu państwowego². W pierwszych dziesięcioleciach obowiązywania konstytucji Republiki Włoskiej partie polityczne otrzymywały na swoją działalność środki finansowe pochodzące wyłącznie ze źródeł prywatnych, to jest przekazywane przez swoich członków oraz podmioty trzecie, w szczególności przedsiębiorców. Niemniej jednak w latach późniejszych, z uwagi na szereg skandali związanych z nielegalnym finansowaniem partii, do jakich dochodziło w wyżej wymienionym okresie, ustawą z 1974 roku wprowadzono system publicznego finansowania partii politycznych³.

W art. 49 Konstytucji Włoch, znajdującym się w rozdziale I, poświęconym prawom podstawowym jednostki, przyznano wszystkim obywatelom Republiki prawo do swobodnego stowarzyszania się w celu wpływania metodami demokratycznymi na określanie polityki państwowej. Konstytucja uznała tym samym wielość i równość wszystkich partii, zakazując jakiegokolwiek ich dyskryminacji⁴. Norma ta nawiązuje do art. 18 Konstytucji, który wyraża zasadę swobody zrzeszania się, przyznając jednocześnie ustawodawcy, na podstawie art. 98 Konstytucji, prawo ustalania w drodze ustawy granic tego prawa. Zakazane są stowarzyszenia tajne oraz takie, które dążą, nawet nie bezpośrednio, do osiągnięcia celów politycznych przy pomocy organizacji o charakterze militarnym. Obywatele mają prawo swobodnego zrzeszania się, bez zezwolenia, w celach nie zabronionych przez prawo karne. Zauważyć przy tym należy, że z uwagi na fakt, iż prawo do wstąpienia do partii nie jest prawem absolutnym, z je-

¹ M. Gulczyński, A. Mąkiewicz, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008, s. 111.

² G. C. Feroni, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, *Rassegna parlamentare* 2007, nr 2, s. 258.

³ E. Rossi, *Partiti politici*, w: *Dizionario di diritto pubblico*, red. S. Cassese, Vol. V, Milano 2006, s. 4155.

⁴ C. Rossano, *Partiti politici*, *Enciclopedia Giuridica Treccani*, v. XXII, Roma 1990, s. 5.

go treści nie można wyprowadzić wniosku, że obywatelowi przysługuje roszczenie o przyjęcie do partii, wbrew woli dotychczasowych jej członków⁵.

2. Ustawa „Piccoli”

Będąca efektem wielu prac parlamentarnych ustawa z dnia 2 maja 1974 roku⁶, zwana „ustawą Piccoli”, określiła rolę państwa w budowaniu transparentnego systemu finansowania partii politycznych, kładąc w szczególności nacisk na konieczność ustanowienia podatków nadzwyczajnych o charakterze celowym i pokrywania przez państwo wydatków ponoszonych przez ruchy i partie polityczne na prowadzenie kampanii wyborczych⁷. Zaproponowane przez tę ustawę rozwiązanie zostało następnie rozszerzone, w drodze ustawy 1981/659, również na wydatki ponoszone z tytułu prowadzenia kampanii w wyborach regionalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Należy zauważyć, że „ustawa Piccoli” nie usatysfakcjonowała opinii publicznej⁸, albowiem już w dniu 1 czerwca 1978 roku przeprowadzone zostało referendum, w którym 43% głosujących opowiedziało się za jej uchyleniem⁹. Na szczególne zainteresowanie zasługuje fakt, iż partie polityczne nadal otrzymywały ze strony państwa pieniądze na swoją działalność, co było możliwe dzięki obejściu przepisów, będących wynikiem wspomnianej konsultacji społecznej, poprzez wykorzystanie wybiegu ustawodawczego o charakterze terminologiczno-merytorycznym, polegającego na tym, że z czysto formalnego punktu widzenia partie *nie są finansowane przez państwo*, ale otrzymują jedynie *zwrot kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczych*¹⁰.

Ustawa 1974/195 w art. 1 ust. 1 ustaliła ogólny limit wydatków ponoszonych przez wszystkie partie polityczne na prowadzenie kampanii wyborczej do obu izb parlamentu na poziomie 15 miliardów lirów, przewidując dwójaki sposób dzielenia środków. I tak, 15% ww. kwoty ogólnej środków jest podzielone w jednakowy sposób pomiędzy wszystkie partie polityczne, które zgłosiły listy kandydatów do więcej niż 2/3 okręgów wyborczych i które uzyskały nie mniej niż 2% ważnie oddanych głosów. Z podziału tego wykluczone zostały partie reprezentujące mniejszości językowe działające w jednym okręgu wyborczym, i w związku z tym ponoszące niższe wydatki na prowadzoną przez siebie działalność statutową niż partie, które prowadziły kampanię wyborczą w większej ilości okręgów wyborczych¹¹. Pozostałe 85% środków jest dzielone w sposób proporcjonalny pomiędzy głosy otrzymane przez różne partie w wyborach politycznych do Izby Deputowanych. Według modelu określonego w ustawie 1974/195 kwota zwrotu była określana wprost przez przepisy ustawy i była okresowo rewaloryzowana przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji¹².

Ustawa 1974/195 wprowadziła bardzo istotne rozwiązanie, albowiem w art. 7 zakazała finansowania partii politycznych przez organy administracji publicznej, jak również spółki

⁵ Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 98.

⁶ Legge 2 maggio 1974, nr 195, Gazz. Uff. 25 maggio 1974, n. 135.

⁷ G. Rizzoni, *Art. 49*, w: R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commento alla costituzione*, Vol. I, Utet 2006, s. 985.

⁸ Zob.: D. Sassoon, *The Funding of Political Parties in Italy*, „Political Quarterly” 2005, nr 1, s. 94 i n.

⁹ R. De Luca, *La nuova normativa del finanziamento dei partiti*, Padova Edam 1983, s. 9. Szerzej: M. Clark, *Współczesne Włochy. 1871–2006*, Warszawa 2009, s. 642 i n.

¹⁰ *Diritto costituzionale*, XXIII Edizione, Napoli 2008, s. 125.

¹¹ A. W. Pankiewicz, *Finanziamento pubblico dei partiti*, Milano Giuffrè Editore 1981, s. 59.

¹² M. C. Pacini, *Finanziamento ai partiti: chi ottiene quanto; come e perché*, Mulino 2002, nr 51, s. 1114.

z udziałem skarbu państwa wynoszącym więcej niż 20% akcji lub udziałów, lub spółki przez nie kontrolowane. Celem tej zasady było uniknięcie ukrytych form publicznego finansowania partii, które mogłyby spowodować powstanie możliwości stosowania niezgodnego z prawem nacisku na część składu organu wykonawczego¹³. Regulacja ta miała za zadanie unormowanie form prywatnego finansowania partii politycznych, zakazując w szczególności takich form, które mogłyby stać się źródłem korupcji lub przyczynić się do nierówności w traktowaniu poszczególnych partii¹⁴. Mechanizm ten znalazł zastosowanie w szczególności w latach 90. ubiegłego wieku, a konkretnie podczas wydarzeń, jakie miały miejsce w związku z procesami sądowymi, toczącymi się w ramach zakrojonej na szeroką skalę operacji antykorupcyjnej aparatu państwa – tzw. Tangentopoli, która to operacja przyczyniła się do istotnych zmian na włoskiej scenie politycznej¹⁵. Zauważyć przy tym należy, że system finansowania partii politycznych przez łąpówki od włoskich przemysłowców istniał od wielu lat, a wysokość łąpówek oscylowała na poziomie około 10% budżetu przedsiębiorstw¹⁶.

Ustawa 1974/195 była przedmiotem dwóch referendum. Pierwsze referendum, które odbyło się w 1978 roku nie doprowadziło do uchylecia ustawy, albowiem większość opowiedziała się przeciwko jej zmianie¹⁷. W dniu 18 kwietnia 1993 roku we Włoszech odbyło się kolejne referendum, którego przedmiotem było zagadnienie publicznego finansowania partii politycznych. Dotyczyło ono składek rocznych na rzecz partii reprezentowanych w parlamencie, nazywanych finansowaniem zwykłym (*finanziamento ordinario*). W wyniku głosowania 90,3% biorących w nim udział opowiedziało się za zniesieniem publicznego finansowania partii, co otwierało pole do nowej regulacji tego zagadnienia. Reforma systemu finansowania partii politycznych nie doszła jednak do skutku¹⁸. Na uwagę zasługuje jednakże fakt, iż po roku 1993 prywatne finansowanie partii politycznych było coraz rzadziej spotykane¹⁹.

3. Zmiany ustawodawstwa dotyczącego finansowania polityki

Ustawa z dnia 18 listopada 1981 roku²⁰, a także ustawa z dnia 27 stycznia 1982 roku (która modyfikowała art. 4 ustawy 1981/659) zmieniły postanowienia ustawy 1974/195. Ustawa 1981/659 w art. 1 wprowadziła zasadę, zgodnie z którą partie polityczne mają prawo do otrzymania ze strony państwa środków finansowych z tytułu poniesionych przez siebie wydatków na kampanię wyborczą do rad regionalnych. Według art. 2 ust. 2 tej ustawy partie mają prawo do uzyskania środków, jeśli przynajmniej w jednym regionie uzyskały mandat do rady regionalnej. W skali ogólnej środki przyznawane poszczególnym regionom określone są proporcjonalnie do liczby głosujących. Rozwiązanie zaproponowane w tej ustawie, krytykowane z uwagi na tworzenie różnic pomiędzy z jednej strony partiami, które były już

¹³ J. A. Frowein, R. Bank, *Financing of political parties in Comparative Perspective*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2001, v. 61, s. 37.

¹⁴ R. De Luca, *La nuova normativa del finanziamento dei partiti*, s. 21.

¹⁵ C. Panara, *Il rapporto tra il finanziamento pubblico dei partiti politici ed il principio di eguaglianza delle chances: i casi tedesco ed italiano*, Diritto pubblico comparato ed europeo 2006, nr 1, s. 191.

¹⁶ D. Struska, *Między unitaryzmem a federalizmem. Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Warszawa 2008, s. 41.

¹⁷ E. Rossi, *Partiti politici*, op. cit., s. 4155

¹⁸ Por. F. Rescigno, *Il finanziamento ai partiti: la storia si ripete?*, Giurisprudenza italiana 2000, nr 152, s. 1559.

¹⁹ C. Pinelli, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, „Diritto Pubblico” 2000, nr 6, s. 163.

²⁰ Legge 18 novembre 1981, n. 659, Gazz. Uff. 24 novembre 1981, n. 323.

wcześniej reprezentowane w parlamencie, a z drugiej strony partiami, które nie miały jeszcze tam swoich przedstawicieli stało się przedmiotem dwóch referendów abrogacyjnych: w 1978 oraz w 1993 roku.

Kolejna ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku²¹, określiła kryteria podziału środków wyborczych związanych z nakładami ponoszonymi przez poszczególne partie polityczne, a także zdefiniowała sposób prowadzenia kampanii wyborczych do Izby Deputowanych i do Senatu Republiki Włoskiej. Stanowiła ona podstawę do nowelizacji przepisów mających na celu uzdrowienie życia politycznego, w szczególności zasad wyłaniania parlamentu, albowiem wskutek referendum przeprowadzonego w dniu 18 kwietnia 1993 roku w sprawie zmian prawa wyborczego stworzony został system wyborczy kompensacyjny (mieszany) z przewagą jednomandatowych okręgów wyborczych²². Zauważyć należy, że do 1993 roku finansowanie partii politycznych ze środków publicznych stanowiło zaledwie 10% bezpośredniego udziału państwa w wydatkach na kampanię wyborczą i odnosiło się do ugrupowań, które otrzymały w głosowaniach do parlamentu, Parlamentu Europejskiego oraz rad regionalnych o określonym w ustawie poziomie poparcia, a w 90% środki przeznaczano na realizację zadań partii politycznych reprezentowanych w parlamencie²³. Konsekwencją uchwalenia ustawy 1993/515 był fakt, iż sposób podziału środków zwracanych partiom i ruchom politycznym w związku z ponoszonymi przez nie nakładami na prowadzoną kampanię wyborczą, pozostawał w ścisłym związku z liczbą uzyskanych głosów²⁴.

Omawiana ustawa zmieniła kryterium podziału składek na wydatki wyborcze, ze względu na przejście od systemu wyborczego „czysto proporcjonalnego” do systemu wyborczego mieszanego, opartego w przeważającej mierze o jednomandatowe okręgi wyborcze, ustalając maksymalne limity wydatków wyborczych zarówno w odniesieniu do partii, jak i w stosunku do poszczególnych kandydatów²⁵. Akt ten co prawda zwiększył ogólną kwotę środków refundowanych przez państwo z tytułu wydatków wyborczych, jednak z drugiej strony zaakcentował też potrzebę ograniczenia wydatków wyborczych poszczególnych partii i samych kandydatów w wyborach do obu izb parlamentu²⁶. Ustawa przewidywała jedynie zwrot wydatków wyborczych, bez otrzymywania przez partie dotacji publicznych²⁷. Ustawa wprowadziła także zmienną wysokość kwot refundowanych z tytułu ponoszonych przez partie i ruchy polityczne wydatków wyborczych, określając ją jako rezultat iloczynu kwoty i liczby mieszkańców, wynikającej z ostatniego spisu przeprowadzonego przez Krajowy Urząd Statystyczny (ISTAT – *Istituto Nazionale di Statistica*). Zwiększenie ogólnej puli środków przeznaczonych na refundację wydatków ponoszonych przez ruchy i partie polityczne uzyskano poprzez pięciokrotne podniesienie mnożnej, która początkowo, w 1993 roku wynosiła 800 lirów, a w 1999 roku już 4000 lirów i która to kwota została ostatecznie ustalona w drodze ustawy z 2002 roku na 5 euro (9681 lirów)²⁸.

²¹ Legge 10 dicembre 1993, n. 515, Gazz. Uff. 14 dicembre 1993, n. 292.

²² M. Babiak, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Włoskiej*, w: *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Skłodowski, Zakamycze 2006, s. 286–287.

²³ I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2004, s. 137.

²⁴ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, CEDAM 1997, s. 318.

²⁵ T. S. Musumeci, *Il costo della politica ed il finanziamento ai partiti*, CEDAM 1999, s. 93.

²⁶ C. Panara, *Il rapporto tra il finanziamento pubblico*, op. cit., s. 192.

²⁷ I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej...*, op. cit., s. 140.

²⁸ M. C. Pacini, *Finanziamento ai partiti...*, op. cit., s. 1114.

Według art. 7 ust. 1 ustawy 993/515 wydatki na kampanię wyborczą każdego z kandydatów nie mogą przekraczać maksymalnej kwoty wynikającej z sumy kwoty stałej wynoszącej 52 000 euro na każdy okręg wyborczy oraz liczby ostatecznej równej 0,001 euro na każdego obywatela, zamieszkałego w okręgach wyborczych, z których dany kandydat pragnie uzyskać mandat. Wybory na poziomie krajowym, regionalnym, a także europejskim, które odbyły się w latach 1993–1996 roku spowodowały, że zarówno nowe podmioty polityczne, jak i już istniejące borykały się z licznymi problemami finansowymi. Perspektywa regulacji prawnych, w której nie byłoby finansowania dla partii politycznych, przekonała wszystkie te podmioty do stworzenia jednomyślnego frontu i zaproponowaniu regulacji polegającej na uiszczaniu dobrowolnych składek na działalność partii politycznych²⁹. Rozwiązanie to miało na celu zgodne z prawem obejście rezultatów referendum z 1993 roku i uwypukliło przede wszystkim konieczność rozwiązania problemu finansowania partii, które opierało się na publicznym finansowaniu partii, tylko „pod publikę” nazywanym zwrotem środków refundowanych przez państwo z tytułu wydatków wyborczych³⁰.

4. Odpisy podatkowe na rzecz finansowania partii politycznych

Kolejna ustawa dotycząca problematyki finansowania partii politycznych została uchwalona w dniu 2 stycznia 1997 roku³¹. Wprowadziła ona rozwiązania regulujące kwestię dobrowolnego uiszczania składek na partie lub ruchy polityczne. Zgodnie z art. 1 tej ustawy podatnicy w momencie składania rocznej deklaracji podatkowej mieli prawo do dokonania wpłaty kwoty w wysokości równej 0,4% podatku dochodowego od osób fizycznych na finansowanie partii i ruchów politycznych. Wpłata ta mogła być jednakże wnoszona nie na rzecz jednej, konkretnej partii, ale na ich ogół³². Zgromadzone sumy zostają później rozdysponowane pomiędzy poszczególne ruchy i partie polityczne proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na zgłoszone przez nie listy w skali ogólnokrajowej w ostatnich wyborach do Izby Deputowanych, z ewentualną możliwością podziału tej sumy, w przypadku list koalicyjnych utworzonych z dwóch lub większej ilości partii i ruchów politycznych, w sposób proporcjonalny do liczby wybranych kandydatów startujących z ramienia tychże partii i ruchów politycznych.

Ustawa 1997/2 potwierdziła mieszany charakter włoskiego systemu finansowania partii politycznych, przewidując z jednej strony możliwość dokonywania odpisów podatkowych od podatków brutto, ze szczególnym uwzględnieniem składek wpłacanych przez osoby fizyczne i osoby prawne na rzecz partii, a z drugiej strony wprowadzając możliwość przeznaczenia przez podatnika kwoty podatku *I.r.p.e.f.*³³ na utworzenie funduszu finansowania partii politycznych³⁴. Kwoty w ten sposób zebrane miały stanowić fundusz, który nie mógł przekroczyć rocznej kwoty 110 miliardów lirów. Fundusz ten był następnie dzielony pomiędzy poszczególne partie i ruchy polityczne, które mają przynajmniej jednego przedstawiciela wybranego

²⁹ F. Lanchester, *Finanziamento della politica e ugualianza delle oportunita*, Quaderni costituzionali 1/1999, s. 130.

³⁰ F. Lanchester, *La storia infinita*, Quaderni costituzionali 2/1999, s. 389.

³¹ Legge 2 gennaio 1997, n. 2, Gazz. Uff. 8 gennaio 1997, n. 5.

³² E. Rossi, *Partiti politici*, op. cit., s. 4156.

³³ Imposta sul reddito delle persone fisiche – podatek dochodowy od osób fizycznych.

³⁴ C. Pinelli, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, op. cit., s. 163.

do Izby Deputowanych lub Senatu, przy czym podział środków jest dokonywany według różnych kryteriów, uzależnionych od tego czy partie te dokonały lub nie dokonały zgłoszenia własnych list w wyborach, w celu dokonania wyboru liczby miejsc w Izbie Deputowanych w oparciu o zasadę proporcjonalności³⁵. W literaturze przedmiotu to rozwiązanie, które przewiduje chęć przeznaczenia kwoty w wysokości 0,4% podatku dochodowego od osób fizycznych na finansowanie ruchów i partii politycznych jest krytykowane, przede wszystkim z uwagi na niekompatybilność tego rozwiązania z zasadą anonimowości przekazywania środków obciążających dochód podlegający opodatkowaniu³⁶. Rozwiązanie przyjęte ustawą spowodowało szereg zmian przynależności partyjnych, dając w rezultacie liczbę 44 podmiotów będących beneficjentami środków finansowych³⁷.

5. Kodyfikacja zasad finansowania partii politycznych

Rozwiązanie przyjęte ustawą 1997/2 pozostało w mocy przez krótki okres i zostało zastąpione nową regulacją. Zasady finansowania partii politycznych we Włoszech uregulowała kolejna ustawa z dnia 3 czerwca 1999 roku³⁸. W jednym akcie normatywnym ujęto zagadnienie, które wcześniej było przedmiotem wielu regulacji, znajdujących się w kilku ustawach. Ustawa ta wprowadzała zasadę publicznego finansowania ruchów i partii politycznych poprzez system zwrotu środków na wydatki wyborcze poniesione w kampanii do Izby Deputowanych i do Senatu Republiki, Parlamentu Europejskiego i rad regionalnych. Uchyliła ona również możliwość dobrowolnego przekazywania środków na ruchy i partie polityczne³⁹.

Ustawa 1999/157 z jednej strony uchyliła rozwiązanie, które przewidywało dobrowolną wpłatę kwoty równej 0,4% podatku dochodowego od osób fizycznych na finansowanie ruchów i partii politycznych, z drugiej natomiast strony zmodyfikowała system zwrotu środków pieniężnych z tytułu ponoszonych przez partie wydatków wyborczych, i to zarówno z punktu widzenia ich wysokości, jak określenia kryteriów wobec osób mających bierne prawo wyborcze do Izby Deputowanych⁴⁰. Ustawa 1999/157 przywróciła tradycyjny zwrot kosztów wydatków wyborczych, przewidując w tym celu powstanie czterech funduszy, odnoszących się odpowiednio do wyborów do Senatu, Izby Deputowanych, Parlamentu Europejskiego i do rad regionalnych⁴¹.

Artykuł 1 ust. 1 ustawy 1999/157 przyznaje ruchom lub partiom politycznym pokrycie kosztów wydatków wyborczych, poniesionych na kampanię w wyborach na odnowienie składu Senatu i Izby Deputowanych, wyborów do Parlamentu Europejskiego i rad regionalnych. Zwrot ten jest dokonywany w drodze podziału, pomiędzy uprawnione do jego uzyskania ruchy i partie polityczne (art. 1 ust. 3).

³⁵ L. Stoppiana, *Le istituzioni in Italia*, Quaderni costituzionali a. XIX, n. 3, Dicembre 1999, s. 651.

³⁶ P. Rescigno, *Sul finanziamento dei partiti politici*, w: *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Vol. II, CEDAM 2000, s. 1534.

³⁷ G. Troccoli, *La legge 2 gennaio 1997, n. 2 ed finanziamento dei partiti*, „Rassegna parlamentare” 1997, nr 3, s. 615.

³⁸ Legge 3 giugno 1999, n. 157, Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici, Gazz. Uff. 4 giugno 1999, n. 129.

³⁹ T. S. Musumeci, *Il costo della politica...*, op. cit., s. 174.

⁴⁰ M. C. Pacini, *Finanziamento ai partiti...*, op. cit., s. 1113.

⁴¹ G. Rizzoni, *Art. 49*, op. cit., s. 985.

Decyzja o przyznaniu środków z tytułu refundacji wydatków wyborczych następuje w drodze dekretu Przewodniczącego Senatu w przypadku wyborów do Senatu i Przewodniczącego Izby Deputowanych, jeśli chodzi o wybory do Izby Deputowanych, Parlamentu Europejskiego i rad regionalnych, a także referendum (art. 1 ust. 2). Wymagania, jakie muszą spełniać ruchy lub partie polityczne określa ustawa 1993/515. Ustawodawca zmodyfikował regulacje dotyczące składek na wydatki wyborcze ponoszone na kandydatów przez partie lub ruchy polityczne, przez listy lub grupy kandydatów, jednakże utrzymał stabilność systemu partyjnego⁴². Kwota każdego z czterech funduszy w wyborach na odnowienie składu Senatu i Izby Deputowanych, wyborów do Parlamentu Europejskiego i rad regionalnych na każdy rok kadencji tych organów jest równa sumie będącej rezultatem pomnożenia kwoty 1 euro przez liczbę obywateli Włoch wpisanych na listy wyborców w wyborach do Izby Deputowanych (art. 1 ust. 5).

Artykuł 39*bis* rozporządzenia z mocą ustawy z dnia 4 lipca 2006 roku⁴³, przekształconego w ustawę dnia 4 sierpnia 2006 roku⁴⁴, dodał do ustawy 1999/157 art. 1 ust. 5*bis*, zgodnie z którym w przypadku zwrotu ruchom lub partiom politycznym, poniesionych na kampanię w wyborach w okręgu wyborczym dotyczącym zagranicy dla wyborów do izb, o którym mowa w art. 48 Konstytucji Włoch (przewidzianego w ustępie 1-*bis*) w związku z wydatkami poniesionymi z tytułu udziału w wyborach w okręgu wyborczym dotyczącym zagranicy kwoty każdego z czterech funduszy, o których mowa w ust. 5 i dotyczących, odpowiednio, wyborów do Senatu Republiki Włoskiej oraz do Izby Deputowanych, ulegają zwiększeniu o 1,5%. Każda z obu tych kwot dodatkowych jest rozdzielana pomiędzy poszczególne strefy (ripartizioni) okręgu wyborczego, dotyczącego zagranicy proporcjonalnie do ich liczby ludności. Kwota przypadająca na każdą ze stref jest rozdzielana pomiędzy poszczególne listy kandydatów proporcjonalnie do liczby głosów zdobytych w obrębie danej strefy. Przy rozdzielaniu kwoty uwzględnia się listy, które uzyskały co najmniej jednego kandydata wybranego w danej strefie, lub które uzyskały co najmniej 4% ważnie oddanych głosów na terenie tejże strefy.

Zwroty wydatków ponoszonych w związku z wyborami parlamentarnymi dokonywane są w stosunku rocznym, do dnia 31 lipca każdego roku, przy czym przekazania przysługujących poszczególnym partiom kwot rocznych dokonuje się również w przypadku rozwiązania Senatu lub Izby Deputowanych, a partie otrzymujące te fundusze są zobowiązane przeznaczać kwotę równą 5% uzyskanych środków na inicjatywy mające na celu stworzenie zachęt do czynnego udziału kobiet w polityce.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy 1993/515 fundusz przeznaczony na zwrot wydatków wyborczych do Senatu jest podzielony w oparciu o kryterium regionalne, proporcjonalnie do liczby mieszkańców każdego z regionów. Kwota przysługująca każdemu z regionów jest dzielona między poszczególne ugrupowania kandydatów i kandydatów niepowiązanych z żadnym ugrupowaniem proporcjonalnie do liczby głosów uzyskanych w wyborach przeprowadzonych na szczeblu regionalnym. Beneficjentami uprawnionymi do otrzymania środków przyznawanych w ramach funduszu są grupy kandydatów, które uzyskały przynajmniej jeden mandat w danym regionie, lub otrzymały przynajmniej 5% ważnie oddanych głosów w okręgu regionalnym. Ponadto, uprawnionymi do refundacji wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej są kandydaci niezależni, tj. nienależący do żadnego ugrupowania,

⁴² S. Bartole, *Partiti politici*, Digesto delle Discipline Pubblicistiche, vol. X, UTET 1995, s. 717.

⁴³ Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, Gazz. Uff. 4 luglio 2006, nr 153.

⁴⁴ Legge 4 agosto 2006, n. 248, Gazz. Uff. 11 agosto 2006, n. 186.

ktorzy uzyskają mandat i otrzymają w danym okręgu wyborczym przynajmniej 15% ważnie oddanych głosów.

Według art. 9 ust. 3 ustawy 1993/515 fundusz przeznaczony na refundację wydatków wyborczych z tytułu kandydowania do Izby Deputowanych jest podzielony w sposób proporcjonalny do liczby głosów zdobytych przez partie i ruchy polityczne, które przekroczyły próg 1% ważnie oddanych głosów w skali całego kraju. Przy czym zaistnienie tego ostatniego warunku nie jest konieczne do uzyskania zwrotu wydatków poniesionych na prowadzenie kampanii wyborczej przez partie lub ruchy polityczne, które zgłosiły własne listy lub kandydatów wyłącznie w okręgach znajdujących się na terenie regionów, w których statut specjalny przewiduje szczególną ochronę mniejszości językowych. W celu oszacowania wysokości środków przysługujących tym partiom lub ruchom politycznym, przynajmniej się każdemu z nich, dla każdego kandydata wybieranego w okręgach jednomandatowych, kwotę równą średnio zwracanej kwocie przypadającej na członka parlamentu, wynikającej z wyżej opisanego podziału.

Nowym rozwiązaniem ustawowym, wprowadzonym w art. 1 ust. 4 ustawy 1999/157 jest możliwość zwrotu kosztów przeprowadzenia jednego lub większej liczby referendum, o ile o jego lub ich przeprowadzenie wnioskowano na podstawie art. 75 Konstytucji Włoch i pod warunkiem uznania dopuszczalności takiego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny. Z tytułu zwrotu kosztów przeprowadzenia referendum komitetem organizacyjnym przysługuje kwota w wysokości 1 euro za każdy ważnie zebrany podpis, aż do uzyskania minimalnej kwoty niezbędnej dla ważności wniosku, przy jednoczesnym limicie w wysokości 2 258 285 euro na każde referendum, pod warunkiem osiągnięcia quorum osób w nim uczestniczących.

Zwrot środków poniesionych na wydatki związane z wyborami nie jest automatyczny. Według postanowień art. 1 ust. 2 ustawy 1999/157 odbywa się on na wniosek skierowany do Przewodniczącego Izby Deputowanych lub Przewodniczącego Senatu w ciągu dziesięciu dni od daty upływu terminu na złożenie list w celu odnowienia składu organów. Zwrot kosztów konsultacji wyborczych i referendalnych następuje co roku i jest dokonywany do dnia 31 lipca każdego roku w wysokości 40% całości kwoty w pierwszym roku i w wysokości 15% każdego kolejnego roku w ciągu czterech lat trwania kadencji parlamentarnej. Zauważyć przy tym należy, że zwrot wnioskowanych kwot jest dokonywany nawet w przypadku rozwiązania obu izb parlamentu przed upływem kadencji (art. 1 ust. 6).

W świetle postanowień art. 1 ust. 5 ustawy 1999/157, który został zmodyfikowany ustawą z dnia 26 lipca 2002 roku⁴⁵, wysokość każdego z czterech funduszy obejmujących środki zwracane partiom i ruchom politycznym z tytułu wydatków poniesionych przez nie, na prowadzenie kampanii wyborczej do Senatu i Izby Deputowanych Republiki Włoskiej, a także Parlamentu Europejskiego i rad regionalnych, jest równa, za każdy rok kadencji tych organów, sumie będącej wynikiem iloczynu kwoty 1 euro i liczby obywateli Włoch, wpisanych na listy wyborcze w wyborach do Izby Deputowanych. Kwota ta jest następnie dzielona, proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów, pomiędzy partie i ruchy polityczne, legitymujących się wynikiem wyborczym na poziomie co najmniej 1% głosów na poziomie całego kraju, jak również tych, których reprezentant nie został wybrany, stosownie do liczby miejsc otrzymanych w systemie proporcjonalnym⁴⁶.

Celem wskazania podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w podziale środków ustawodawca w art. 2 ustawy 1999/157 odesłał do postanowień art. 9 ustawy 1993/515 (do-

⁴⁵ Legge 26 luglio 2002, n. 156, Gazz. Uff. 29 luglio 2002, n. 176.

⁴⁶ C. Panara, *Il rapporto tra il finanziamento pubblico*, op. cit., s. 193.

tyczącego wyborów do obu izb parlamentu), do art. 16 ustawy 1993/515 (dotyczącego wydatków na wybory do Parlamentu Europejskiego) oraz do art. 6 ustawy 1995/43 (dotyczącego wydatków na wybory do rad regionalnych). Najogólniej rzecz ujmując, fundusze są podzielone na podstawie rezultatów wyborczych bez jakiegokolwiek odniesienia do wydatków faktycznie poniesionych.

Ustawa 1999/157 nakłada na partie i ruchy polityczne obowiązek przekazywania środków uzyskanych przez nie z tytułu zwrotu kosztów poniesionych na kampanię wyborczą, w celu propagowania aktywnego uczestniczenia kobiet w życiu politycznym. Każda partia i ruch polityczny przeznaczają na ten cel kwotę równą co najmniej 5% otrzymanych zwrotów na każdy z czterech funduszy, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 5 ustawy (art. 3 ust. 1).

Kolejna ustawa 2002/156, składająca się jedynie z trzech artykułów określiła jakie formacje polityczne mają prawo do finansowania, kryteria rozdziału środków pieniężnych, jak również ich skład. Ustawa ta zwiększyła wysokość zwrotów na wydatki wyborcze. W art. 2 ust. 1 lit. a zmieniła postanowienia ustawy 1999/157, gwarantując te środki nie jak dotychczas, raz przez cały okres kadencji, ale co roku, przez cały okres trwania kadencji. Zwrot wydatków wyborczych w wyborach do Izby Deputowanych został rozszerzony na partie i ruchy polityczne, które przekroczyły próg 1% głosów ważnie oddanych na terenie całego kraju⁴⁷.

W dniu 21 grudnia 2005 roku⁴⁸ uchwalona została nowa ordynacja wyborcza, zmieniająca uprzednio obowiązujące przepisy dotyczące wyborów do Izby Deputowanych i do Senatu Republiki. Ustawa ta za podstawowe rozwiązanie w zakresie systemu wyborczego przyjęła zasadę proporcjonalnego podziału mandatów. Ustawa miała także wpływ na zasady dotyczące refundacji kosztów kampanii wyborczych, poprzez to, że likwidowała jednomandato-we okręgi wyborcze.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że istniejące uregulowanie ogranicza wydatki partii i poszczególnych kandydatów zarówno w wyborach ogólnokrajowych, jak i w wyborach regionalnych, wyłącznie do okresu kampanii wyborczej obejmującej okres 30 dni przed wyborami. Ustawy nie przewidują finansowania wydatków poniesionych poza tym okresem⁴⁹.

Tabela 1 ukazuje wysokość kwot, które uzyskała każda z partii w wyborach do Izby Deputowanych, przeprowadzonych w dniu 9 i 10 kwietnia 2006 roku.

Tabela 1

Nowy plan podziału zwrotu wydatków poniesionych przez ruchy i partie polityczne w wyborach do Izby Deputowanych przeprowadzonych w dniach 9 i 10 kwietnia 2006 roku

Lp.	Ruchy i partie polityczne	Należny zwrot roczny w latach 2006–2010 w euro	Wcześniejszy zwrot w 2006 roku w euro	Zapłata wyrównawcza raty 2006 w euro
1	2	3	4	5
1	L'ULIVO	16 038 257,19	15 718 441,97	319 815,22
2	FORZA ITALIA	12 343 500,77	12 188 379 99	155 120,78
3	ALLEANZA NAZIONALE	6 327 567,26	6 201 390,69	126 176,57
4	UDC	3 524 482,27	3 486 816,77	37 665,50

⁴⁷ C. Rossano, *Partiti politici*, op. cit., s. 7.

⁴⁸ Legge 21 dicembre 2005, n. 270, Gazz. Uff. 30 dicembre 2005, n. 303.

⁴⁹ C. Panara, *Il rapporto tra il finanziamento pubblico*, op. cit., s. 195.

1	2	3	4	5
5	PARTITO DELLA FONDAZIONE COMUNISTA	2 996 963,20	2 937 201,44	59 761,76
6	LEGA NORD	2 351 496,03	2 329 169,19	22 326,84
7	LA ROSA NEL PUGNO – LAICI SOCIALISTI LIBERALI RADICALI	1 331 743,18	1 305 187,19	26 555,99
8	ITALIA DEI VOLORI – LISTA DI PIETRO	1 204 570,63	1 191 610,05	12 960,58
9	PARTITO DEI COMUNISTI ITALIANI	1 188 490,19	1 164 790,78	23 699,41
10	FEDERAZIONE DEI VERDI	1 054 973,62	1 033 936,63	21 036,99
11	POPOLARI UDEUR	717 949,29	716 439,73	1 509,56
12	SÜDTIROLER VOLKSPARTEI	323 324,68	318 101,32	5 223,36
13	AUTONOMIE LIBERTE' DEMOCRATIE	80 831,17	79 525,33	1 305,84
14	L'UNIONE	366 169,73	555 190,76	189 021,03
15	ASSOCIAZIONI ITALIANE IN SUD AMERICA	63 766,08	–	
16	PER L'ITALIA NEL MONDO CON TREMAGLIA	37 691,66	–	37 691,66
17	UNIONE SUAMERICANA EMIGRATI ITALIANI USEI	9 074,58	–	9 074,58
18	ALTERNATIVA INDIPENDENTE ITALIANI ALL'ESTERO	3 723,04	–	3 723,04
Ogółem zwrot wydatków		49 964 574,57	49 226 181,84	738 392,73

Źródło: Dekret Przewodniczącego Izby Deputowanych z dnia 26 października 2006 roku, Plan podziału zwrotu środków w związku z wejściem w życie art. 39-bis rozporządzenia ustawodawczego z dnia 4 lipca 2006, nr 223, przekształcony wraz ze zmianami przez ustawę z dnia 4 sierpnia 2006, nr 24, o zwrotach kosztów z tytułu wydatków wyborczych, poniesionych przez ruchy i partie polityczne w związku z kandydowaniem do Izby Deputowanych z dnia 9 i 10 kwietnia 2006 roku, Gazz. Uff. z dnia 31 października 2006, nr 254.

Tabela 2 pokazuje wysokość kwot, które uzyskała każda z partii w wyborach do Izby Deputowanych, przeprowadzonych w dniu 13 i 14 kwietnia 2008 roku.

Tabela 2

Rata w 2008 roku

Lp.	Ruchy i partie polityczne mające tytuł do uzyskania środków	% zwrotu wydatków z rocznego funduszu ogólnego	Ogólna kwota należna
1	2	3	4
1	IL POPOLO DELLA LIBERTA'	43,57058	21 920 112,03
2	LEGA NORD	8,01777	4 033 696,20
3	PARTITO DEMOCRATICO	37,39466	18 813 041,09
4	DI PIETRO ITALIA DEI VALORI	4,09005	2 057 682,76
5	UNIONE DI CENTRO	4,45645	2 242 012,44
6	VALEE D'AOSTE	0,08906	44 804,24
7	AUTONOMIE-LIBERTE' DEMOCRATIE	0,08047	40 485,13
8	SVP – INSIEME PER LE AUTONOMIE	0,51901	261 112,08
9	SVP (KANDYDATURA INDYWIDUALNA)	0,19181	96 498,06
10	SVP (KANDYDATURA INDYWIDUALNA)	0,14227	71 576,05
11	LA SINISTRA L'ARCOBALENO	0,52323	263 235,57

1	2	3	4
12	MOVIMENTO ASSOCIATIVO ITALIANI ALL'ESTERO	0,09219	46 378,47
13	MOVIMENTO PER L'AUTONOMIA ALLEATI PER IL SUD	0,75517	379 919,76
14	ASSOCIAZIONI ITALIANE IN SUD AMERICA	0,07729	38 884,21
	OGÓŁEM ZWROT WYDATKÓW		50 309 438,09

Przedawnione z mocy prawa przez art. 1 ust. 2 ustawy 1999/157:

8) SVP – insieme per le autonomie;

9) SVP (kandydatura indywidualna);

10) SVP (kandydatura indywidualna).

Źródło: Dekret Przewodniczącego Senatu Republiki z dnia 28 lipca 2008 roku, Plan podziału zwrotu środków z tytułu wydatków wyborczych, poniesionych przez ruchy i partie polityczne w związku z wyborami do Senatu Republiki, w wyborach z dnia 13 i 14 kwietnia 2008 roku, Gazz. Uff z dnia 31 lipca 2008, nr 178.

Z kolei tabela 3 ukazuje wysokość kwot, które uzyskała każda z partii w wyborach do Senatu, przeprowadzonych w dniu 13 i 14 kwietnia 2008 roku.

Tabela 3

Plan podziału zwrotu wydatków wyborczych poniesionych przez ruchy i partie polityczne do Izby Deputowanych w dniu 13 i 14 kwietnia 2008

Ruchy i partie polityczne	Roczny zwrot na terytorium kraju w euro	Roczny zwrot dla okręgu zagranicznego w euro	Roczny zwrot ogólnej kwoty należnej od 2008 roku w euro
IL POPOLO DELLA LIBERTA'	19 125 938,09	257 739,11	19 383 677,20
PARTITO DEMOCRATICO	16 955 819,17	277 440,90	17 233 260,07
LEGA NORD	4 243 214,32	–	4 243 214,32
UDC	2 874 115,97	63 041,61	2 937 157,58
ITALIA DEI VALORI – LISTA DI PIETRO	2 234 584,45	37 578,25	2 272 162,70
LA SINISTRA L'ARCOBALENO	1 576 098,50	18 910,82	1 595 009,32
LA DESTRA – FIAMMA TRICOLERE	1 240 583,64	–	1 240 583,64
MOVIMENTO PER L'AUTONOMIA	575 458,51	–	575 458,51
PARTITO SOCIALISTA	498 351,09	–	498 351,09
SÜDTIROLER VOLKSPARTEI	161 190,08	–	161 190,08
AUTONOMIE LIBERTE' DEMOCRATIE	80 595,04	–	80 595,04
MOVIMENTO ASSOCIATIVO ITALIANI ALL'ESTERO		51 033,21	51 033,21
ASSOCIAZIONI ITALIANE IN SUDAMERICA		37 745,33	37 745,33
Ogółem	49 565 948,86	743 489,23	50 309 438,09

Źródło: Dekret Przewodniczącego Izby Deputowanych z dnia 29 lipca 2008 roku, Plan podziału zwrotu środków z tytułu wydatków wyborczych poniesionych przez ruchy i partie polityczne w związku z wyborami do Izby Deputowanych z dnia 13 i 14 kwietnia 2008 roku, Gazz. Uff z dnia 30 lipca 2008 r., nr 177.

4. Wnioski

Głównym zadaniem publicznego finansowania partii politycznych jest uniknięcie sytuacji, w której nierówne możliwości ekonomiczne tych podmiotów mogłyby wpływać na życie

partyjno-polityczne państwa. System taki pozwala zachować transparentność podstaw finansowania partii politycznych, a także wymusza odpowiednie zarządzanie funduszami, skierowanymi na prawdziwe potrzeby partii, a nie jej wewnętrznych grup⁵⁰. Zagadnienie finansowania partii i ruchów politycznych we Włoszech jest problemem bardzo złożonym, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż zasady finansowania partii politycznych charakteryzują się częstymi zmianami przepisów ustawowych w tej materii. Nielegalne finansowanie partii politycznych wymagało uchwalenia nowych aktów prawnych dotyczących prowadzenia kampanii wyborczych, a także środków publicznych przeznaczanych na ich finansowanie. W efekcie tych zmian pozwolono przetrwać małym partiom, nie wchodzącym w skład dwóch głównych bloków występujących na scenie politycznej po 1993 roku⁵¹.

Należy zauważyć, że wysokość środków przyznawanych ruchom i partiom politycznym z tytułu zwrotu nakładów finansowych ponoszonych przez nie w związku z wyborami do Izby Deputowanych, jak i do Senatu, charakteryzuje się tendencją wzrostową. Ustawa z 2002 roku zwiększyła wysokość zwrotów na wydatki wyborcze, gwarantując wypłacanie ich co roku, przez cały okres trwania kadencji.

Dodać należy również, że system finansowania partii politycznych opierający się o wyniki osiągnięte w wyborach skutkuje zamknięciem włoskiego systemu partyjnego. Publiczne finansowanie podmiotów funkcjonujących na scenie parlamentarnej, stawia w gorszej sytuacji nowe podmioty polityczne, które takiego wsparcia nie otrzymują. Obecne rozwiązania ustawowe pomimo, że gwarantują partiom jedynie zwrot kosztów kampanii wyborczych, to w rzeczywistości jest to finansowanie działalności partii ze środków publicznych.

Summary

The Italian political stage is composed of numerous political parties, and it is deeply divided. The issue of the financing of political parties in Italy is very complex, owing to the fact that the principles of political parties' financing are governed by frequently changing regulations. On account of a series of scandals involving the illegal financing of Italian parties, the 1974 Law, called 'the Piccolo Act,' established a system of public financing of political parties. Further laws, enacted in 1981 and 1982, changed its regulations. A principle was established that political parties have the right to obtain financial means from the state to reimburse the expenses borne by the regional council during election campaigns. The next law to regulate this issue was the 1993 Act, which determined the criteria for dividing the election funds to cover the expenses borne by individual political parties, and defined how the election campaigns for the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic should be conducted. Another regulation was the 1997 Act on the financing of political parties that solved the matter of voluntary contributions made to political parties or movements.

⁵⁰ E. Rossi, *Partiti politici*, op. cit., s. 4156.

⁵¹ M. Lorencka, *Włoski system partyjny. Studium politologiczne*, Katowice 2007, s. 319 i n. (mps. Rozprawy doktorskiej).