

XVI legislatura

FINANZIAMENTO DEI PARTITI:

Note sul disegno di legge
approvato in prima lettura
dalla Camera dei deputati
(A.S. n. 3321)

giugno 2012
n. 364



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: S. Scarrocchia _2451

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

FINANZIAMENTO DEI PARTITI:

Note sul disegno di legge
approvato in prima lettura
dalla Camera dei deputati
(A.S. n. 3321)

giugno 2012
n. 364

a cura di: L. Borsi
ha collaborato: S. Ferrari

INDICE

FINANZIAMENTO DEI PARTITI: LA STRATIFICAZIONE NORMATIVA	7
ANNOTAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI.....	17
ANNOTAZIONI DEL GRECO: RINVIO	21
IL DISEGNO DI LEGGE ALL'ESAME DEL SENATO, APPROVATO IN PRIMA LETTURA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI (A.S. N. 3321).....	23
SCHEDE DI LETTURA	25
Articolo 1 <i>(Riduzione dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici)</i>	27
Articolo 2 <i>(Contributi a titolo di cofinanziamento a partiti e a movimenti politici)</i>	33
Articolo 3 <i>(Richiesta dei rimborsi per le spese elettorali e dei contributi per il cofinanziamento dell'attività politica)</i>	39
Articolo 4 <i>(Ripartizione dei rimborsi e dei contributi tra partiti e movimenti politici facenti parte di aggregazioni)</i>	43
Articolo 5 <i>(Atti costitutivi e statuti dei partiti e dei movimenti politici)</i>	45
Articolo 6 <i>(Fissazione di un criterio comune a tutti i tipi di elezione per l'accesso ai rimborsi per le spese elettorali)</i>	47
Articolo 7 <i>(Detrazioni per le erogazioni liberali in favore di partiti e di movimenti politici)</i>	51
Articolo 8 <i>(Uso di locali per lo svolgimento di attività politiche)</i>	57
Articolo 9 <i>(Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici)</i>	59
Articolo 10 <i>(Perdita di legittimazione alla sottoscrizione dei rendiconti)</i>	75
Articolo 11 <i>(Misure per ampliare la trasparenza dei finanziamenti privati alla politica)</i>	77

Articolo 12 <i>(Pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei soggetti che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici o funzioni analoghe)</i>	81
Articolo 13 <i>(Introduzione di limiti massimi delle spese elettorali dei candidati e dei partiti politici per le elezioni comunali).....</i>	83
Articolo 14 <i>(Limiti di spesa, controlli e sanzioni concernenti le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia).....</i>	89
Articolo 15 <i>(Deleghe al Governo e disposizioni in materia di erogazioni liberali)</i>	93
Articolo 16 <i>(Destinazione dei risparmi ad interventi conseguenti ai danni provocati da eventi sismici e calamità naturali)</i>	97
 ALLEGATO: Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici (adottato dal GRECO il 23 marzo 2012).....	99

Finanziamento dei partiti: la stratificazione normativa

Ad una disciplina legislativa del finanziamento dei partiti si giunse negli anni Settanta, con la legge n. 195 del 1974.

Innanzitutto non erano mancate in Parlamento alcune proposte, da quella del senatore Sturzo del 1958 (che riscuoteva nella pubblica opinione l'adesione altresì del costituzionalista Maranini, fustigatore della 'partitocrazia' secondo l'espressione da questi lanciata) ai disegni di legge costituzionale presentati presso la Camera dei deputati nella V legislatura, a prima firma rispettivamente Greggi (DC) e - quest'ultima proposta, più articolata - Bertoldi (PSI). Rimasero tuttavia senza seguito, prevalendo l'orientamento che i partiti muovano in un ambito autonomistico libero-associativo, franco dal controllo statale, talché quale fonte di loro finanziamento era naturale vi fossero esclusivamente le quote associative e le contribuzioni dei sostenitori.

Nella successiva VI legislatura, dietro l'onda d'urto dello scandalo 'petroli', il Parlamento speditamente approvò la **legge n. 195 del 1974**. La contribuzione statale ai partiti politici faceva il suo ingresso nell'ordinamento, con una duplice tipologia di contributi: per il rimborso delle spese elettorali; per l'attività ordinaria dei partiti.

Per il rimborso elettorale, era previsto che il partito dovesse superare, onde accedervi, una soglia di partecipazione (per numero di collegi) alla competizione elettorale nonché di voti validi conseguiti. La conseguente ripartizione del contributo era in parte eguale tra i partiti ammessi al contributo, in parte proporzionale ai voti da essi ottenuti.

Per l'attività ordinaria, il contributo era previsto a favore dei Gruppi parlamentari (in misura in parte eguale, in parte differenziata sulla base della loro consistenza), e da questi devoluto ai partiti.

Era inoltre introdotto (articolo 7, *tuttora vigente*) un reato di finanziamento illecito¹. Esso consegue alla provenienza dei contributi (se organi della pubblica amministrazione di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ancorché di natura privatistica) o al mancato rispetto di modalità volte alla trasparenza (delibera dell'organo sociale competente e regolare iscrizione in bilancio, per qualsiasi società).

¹ Il reato (punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni) è di chi riceva o corrisponda i contributi, in violazione dei divieti posti dall'articolo 7 della legge n. 195 del 1974. Al contempo (secondo disposizione intervenuta in tempo successivo alla legge n. 195), la trasgressione è punita con una multa, fino al triplo delle somme versate in violazione dei divieti.

La legge del 1974 inoltre recava disposizioni - poi rivisitate dalla legge n. 2 del 1997 - in materia di pubblicità dei bilanci (tema sul quale, in Assemblea Costituente nella seduta del 22 maggio 1947, una proposta era stata formulata da Mortati, entro un emendamento poi ritirato) per i partiti beneficiari del contributo statale, così come di pubblicità per i contributi provenienti da privati (se eccedenti un certo importo). Prevedeva inoltre che vi fosse un controllo sulla regolarità di redazione del bilancio, da parte del Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato, avvalendosi di revisori ufficiali dei conti designati dalle conferenze dei presidenti dei Gruppi parlamentari delle due Camere in riunione congiunta (con sospensione dell'erogazione del contributo, in caso di inottemperanza degli obblighi di pubblicità e redazione del bilancio).

La contribuzione pubblica elettorale fu estesa stabilmente alle elezioni regionali ed europee dalla **legge n. 659 del 1981**.

Questa inoltre prevede, a maggior presidio sanzionatorio in caso di finanziamento illecito, la decurtazione del contributo pubblico (in misura pari al doppio delle somme percepite in violazione). Così come prevede - ancora al suo articolo 4: e *sono disposizioni tuttora vigenti* - un obbligo di dichiarazione congiunta (o di autocertificazione, per la campagna elettorale) da parte del ricevente (partito o candidato) e dell'erogatore (società), per contributi superiori a 50.000 euro². La violazione di tale obbligo costituisce illecito amministrativo, punito con una multa (da due a sei volte l'ammontare non dichiarato) e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Si noti come questa del contributo lecito ma non dichiarato (*ex* articolo 4, comma 3, della legge n. 659 del 1981) sia fattispecie diversa da quella del contributo illecito (*ex* articolo 7 della legge n. 195 del 1974): la prima configura un illecito amministrativo, la seconda un reato penale. Ambedue sono vigenti.

Per vigenti in questo capitolo si intendono disposizioni in vigore al momento di pubblicazione del presente *dossier*, e dunque prima della eventuale definitiva approvazione del disegno di legge di seguito illustrato.

Ancora la legge del 1981 recava disposizioni in materia di contenuto obbligatorio dei bilanci (una relazione loro allegata avrebbe dovuto illustrare analiticamente: "le proprietà immobiliari, e partecipazioni del partito a società commerciali, la titolarità di imprese e i redditi comunque derivanti da attività economiche"; "la ripartizione dei contributi statali tra organi centrali e periferici"; le libere contribuzioni superiori a cinque

² Beninteso, l'importo previsto dalla legge n. 659 del 1981 era altro, pari a 5 milioni di lire, rivalutabili indicizzate. La determinazione di 50.000 euro è stata recata dal decreto-legge n. 273 del 2005, come convertito dalla legge n. 51 del 2006 (articolo 39 *quater-decies*, comma 1).

milioni di lire annui, con indicazione dei soggetti eroganti; le spese sostenute per le campagne elettorali). Queste previsioni saranno poi riformulate dalla legge n. 2 del 1997.

La legge del 1974 superò indenne il *referendum* dell'11 giugno 1978³; non così, quindici anni dopo nel clima livido dello scandalo 'tangentopoli', il *referendum* del 18 aprile 1993⁴, che determinò la soppressione delle sue disposizioni relative al finanziamento statale dell'attività ordinaria dei partiti.

Dunque *non l'intera legge del 1974 fu travolta dalla deliberazione referendaria del 1993*. In particolare, non furono incise le disposizioni relative alla contribuzione statale quale concorso alle spese elettorali; furono di contro abrogate le disposizioni relative alla contribuzione statale quale concorso a spese esulanti dalla partecipazione alla competizione elettorale.

Delle leggi n. 195 del 1974 e n. 659 del 1981, alcune disposizioni risultano così essere ancora vigenti. Si è ricordata la duplice fattispecie del reato penale di finanziamento illecito e dell'illecito amministrativo di finanziamento non dichiarato, con le corrispettive sanzioni. E' inoltre dal combinato disposto di quelle due leggi che tuttora si desume quel che debba intendersi per finanziamento dei partiti, se di fonte esterna privata: ossia contributi in denaro; prestazioni integralmente o parzialmente gratuite; crediti bancari o altri crediti concessi da terzi; dilazioni nei debiti verso fornitori (se discoste dal corrente uso commerciale, sì da configurarsi quali prestiti concessi dai medesimi fornitori).

In seguito al responso referendario, fu approntata la **legge n. 515 del 1993**.

Come già indica il suo titolo ("Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica"), essa trattava anche materie altre rispetto al finanziamento dei partiti - quali l'accesso ai mezzi di informazione, la propaganda elettorale, i sondaggi. Siffatte previsioni non sono qui di seguito considerate (molte di esse - non tutte - saranno poi rivisitate dalla legge n. 28 del 2000, recante "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica").

³ In quel *referendum* del 1978: l'81,2 per cento degli aventi diritto partecipò alla deliberazione. I voti favorevoli all'abrogazione furono il 43,59 per cento; i voti contrari il 56,41 per cento.

⁴ In quel *referendum* del 1993: il 76,9 per cento degli aventi diritto partecipò alla deliberazione. I voti favorevoli all'abrogazione furono il 90,25 per cento; i voti contrari il 9,75 per cento.

La legge n. 515 del 1993 pone una disciplina relativa alle *spese elettorali* - ossia la parte normativa sostanziale, non travolta dal *referendum* che si era appena svolto.

L'impianto della legge n. 515 è tuttora vigente, nella sua previsione di un limite di spesa elettorale effettuabile e di un obbligo di rendicontazione, distinti a seconda che siano del singolo candidato ovvero del partito (o movimento politico o lista o gruppo di candidati, essa specifica). *Così come sono distinti: gli organi di controllo* (per il candidato, il Collegio regionale di garanzia elettorale, presso la Corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di regione; per il partito, un apposito Collegio elettorale presso la Corte dei conti) *istituiti da quella legge; il contenuto delle loro verifiche; le sanzioni.*

Per il partito politico, la successione normativa ha così determinato l'esistenza di un duplice organo di controllo, esterno al partito. Sulla regolarità di redazione del complessivo bilancio, è il collegio di revisori ufficiali dei conti (già previsto dalla legge del 1974, e successive modificazioni) di cui si avvale il Presidente della Camera, d'intesa con quello del Senato; sulla conformità alla legge e regolarità della documentazione addotta a prova, per le *mere spese elettorali*, è il collegio della Corte dei conti (previsto dalla legge del 1993).

Distinto è il controllo 'interno' al partito, condotto dai revisori dei conti dei quali il partito si avvale (sul punto v. *infra*, la scheda di lettura relativa all'articolo 9, comma 1, del disegno di seguito illustrato).

Senza qui considerare, della legge del 1993, le disposizioni - *vigenti* - relative al *singolo candidato* (articolo 7, per i limiti e la pubblicità delle spese elettorali; articoli 13 e 14, per la composizione e le funzioni dell'organo di controllo, ossia il Collegio regionale di garanzia elettorale; articolo 15, commi 5-11, per le sanzioni, le quali sono amministrative pecuniarie ma in taluni casi rafforzate dalla decadenza dalla carica del candidato eletto; articolo 17, per le agevolazioni tariffarie postali) vale far cenno delle disposizioni relative al partito (*rectius*, formazione politica).

La legge n. 515 ha istituito (articolo 9) un duplice fondo per il rimborso delle spese elettorali, rispettivamente per il rinnovo della Camera e del Senato^{5 6}.

Il fondo per la Camera è ripartito in proporzione ai voti conseguiti⁷, tra i partiti e movimenti che abbiano superato la soglia del 3 per cento

⁵ Al contempo, la legge n. 515 del 1993 istituiva un fondo per il contributo alle spese elettorali per le elezioni europee (di pari importo rispetto agli altri due fondi menzionati nel testo). Di poco successiva, la legge n. 43 del 1995 indi dettò una disciplina per la elezione dei Consigli regionali.

⁶ Specifiche disposizioni relative alle elezioni suppletive furono indi introdotte nella legge n. 515 del 1993 (suo articolo 9-*bis*), ad opera della legge n. 309 del 1995.

(abbassata poi all'1 per cento dalla legge n. 157 del 1999) dei voti validi sul territorio nazionale (specifiche previsioni sono poste per i partiti e movimenti che presentino candidature esclusivamente in regioni il cui statuto speciale ponga una particolare tutela delle minoranze linguistiche).

Il fondo per il Senato è ripartito su base regionale (in proporzione alla popolazione delle regioni), in proporzione ai voti conseguiti tra i gruppi di candidati che abbiano conseguito almeno un eletto o il 5 per cento dei voti validi nella regione (partecipa alla ripartizione il candidato singolo non collegato ad altri, eletto o, se non eletto, ove consegua nel collegio almeno il 15 per cento dei voti validi).

Tali disposizioni, circa criteri e requisiti ai fini della ripartizione del contributo pubblico alle spese elettorali, sono tuttora vigenti. Invece mutata in prosieguo di tempo è la determinazione dell'ammontare del contributo pubblico (per i due fondi assieme, la legge n. 515 prevedeva un importo pari a 1.600 lire moltiplicato il numero degli abitanti risultanti dall'ultimo censimento).

Ancora, la legge n. 515 pone (articolo 10) una soglia di spesa per la campagna elettorale del partito o movimento, nonché elabora (articolo 11) una tipizzazione delle spese elettorali (riconoscendo ad alcune natura forfettaria). Riguardo alla pubblicità e al controllo, dispone (articolo 12) che i rappresentanti dei partiti "presenti nell'elezione" (dunque, non solo di quelli che accedano alla rappresentanza parlamentare) di Camera o Senato facciano pervenire ai Presidenti delle rispettive Camere il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento, entro quarantacinque giorni dall'insediamento. Le Presidenze indi trasmettono i consuntivi al collegio elettorale della Corte dei conti, organo di controllo (limitatamente alla "verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse").

Distinte sanzioni sono previste in caso di mancato deposito dei consuntivi (articolo 12, commi 13 e 14, i quali differenziano a seconda che il partito inadempiente abbia diritto o meno al contributo pubblico); di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento (articolo 15, comma 15); di violazione dei limiti di spesa previsti per i partiti (articolo 15, comma 16).

Agevolazioni fiscali sono previste - per i partiti come per i singoli candidati - dall'articolo 18 (che considerava solo il materiale tipografico: con successiva novella a questo articolo⁸, si è avuta l'estensione all'acquisto

⁷ La legge n. 515 del 1993 specificava: in proporzione ai voti conseguiti sulla quota proporzionale - posto che la legge elettorale approvata nell'estate del 1993 aveva appena introdotto un sistema elettorale 'misto', in parte maggioritario in parte proporzionale (cfr. le legge n. 276 e n. 277 del 1993).

⁸ La novella è stata dettata dall'articolo 7 della legge n. 90 del 2004.

di spazi d'affissione, di comunicazione politica radiotelevisiva, di messaggi su quotidiani e periodi, per l'affitto di locali e allestimenti e servizi connessi a manifestazioni, nei novanta giorni precedenti le elezioni).

Le disposizioni della legge n. 515 del 1993 sopra accennate sono tuttora vigenti.

In prosieguo di anni Novanta, fu approvata la **legge n. 2 del 1997**. Essa disciplinava la contribuzione volontaria privata ai partiti e movimenti politici, mediante la facoltà di destinazione del *quattro per mille dell'IRPEF* (non al singolo partito ma ad un fondo unitario, poi ripartito tra i partiti aventi almeno un eletto in Parlamento, in proporzione ai voti validi espressi in ambito nazionale nella più recente elezione della Camera dei deputati). *Tale previsione è stata poi abrogata* (dalla legge n. 157 del 1999).

Tuttora vigenti sono invece le previsioni circa la detraibilità (allora era al 22 per cento, percentuale poi divenuta del 19 per cento) delle erogazioni liberali così delle persone fisiche come delle società di capitali ed enti commerciali (per questo profilo v. *infra*, la scheda di lettura relativa all'articolo 7 del disegno di legge di seguito illustrato) nonché le disposizioni relative alla rendicontazione dei partiti e corrispettiva pubblicità, e quelle relative al collegio di cinque revisori dei conti, nominati ad inizio legislatura d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, non rinnovabili⁹.

La legge del 1997 prevede un triplice documento, che il rappresentante legale del partito o il tesoriere, cui per statuto del partito sia affidata la gestione patrimoniale, è tenuto a redigere: il rendiconto di esercizio; la relazione sulla situazione economico-patrimoniale e la gestione; la nota integrativa. La legge reca in allegato i modelli, cui i tre documenti debbano attenersi.

Il rendiconto di esercizio riporta in particolare: le immobilizzazioni nette immateriali (costi per attività editoriali, di informazione e di comunicazione; di impianto e di ampliamento) e materiali (terreni e fabbricati, impianti e attrezzature, arredi, automezzi, ecc.); le immobilizzazioni finanziarie (partecipazioni in imprese, crediti finanziari, altri titoli); altre attività finanziarie (partecipazioni e altri titoli); i crediti; le passività; i conti d'ordine; i proventi, gli oneri, a gestione "caratteristica" (quote associative, contributi pubblici e privati, i primi; spese per acquisti, per il personale, per ammortamenti, accantonamenti per rischi, contributi

⁹ Più precisamente: le disposizioni vigenti relative al collegio di cinque revisori, sono della legge n. 2 del 1997, come novellata dalla legge n. 127 del medesimo 1997 (suo articolo 17, comma 130).

ad associazioni, i secondi); proventi (come plusvalenze) od oneri straordinari.

La relazione di gestione indica le attività culturali, di informazione e comunicazione sostenute; le spese per le campagne elettorali; i rapporti con imprese partecipate anche per tramite di società fiduciarie o per interposta persona (con analitica indicazione del valore dei redditi derivanti da attività finanziarie ed economiche).

La nota integrativa espone, tra l'altro, i criteri di valutazione, le variazioni, la composizione, delle voci del rendiconto; i movimenti delle immobilizzazioni; le acquisizioni, alienazioni, rivalutazioni ecc., intervenute nell'esercizio; l'elenco delle partecipazioni (anche per interposta persona) in imprese partecipate, per ciascuna indicando denominazione, sede, capitale, importo del patrimonio netto, utile o perdita dell'ultimo esercizio, quota posseduta e valore attribuito in bilancio; l'ammontare di debiti e crediti di durata residua a cinque anni; gli impegni non risultanti dallo stato patrimoniale; il numero dei dipendenti ripartito per categoria.

In fine di anni Novanta, la **legge n. 157 del 1999** rinormò la contribuzione pubblica per le spese per consultazioni elettorali (abrogando al contempo disposizioni sulla contribuzione volontaria della legge di due anni innanzi, il cd. 4 per mille).

Essa ha previsto quattro distinti fondi di contribuzione statale per le spese elettorali, per le elezioni di Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali - nonché una contribuzione ai comitati promotori di *referendum* dichiarati ammissibili e raggiungenti il *quorum* di validità di partecipazione al voto.

Il rimborso è disposto con decreti del Presidente della Camera dei deputati, a carico del bilancio interno della Camera (solo per le elezioni del Senato, decreti presidenziali e bilancio di riferimento sono di quel ramo del Parlamento).

Per determinare l'ammontare complessivo di ciascuno dei quattro fondi ricordati, l'importo unitario base (che quella legge fissava in 4.000 lire) sarebbe stato - *ed è tuttora* - da moltiplicare per il numero dei cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati (non già il numero degli abitanti, com'era per la legge del 1993).

La legge n. 157 del 1999 ha introdotto il principio, tuttora vigente, che i rimborsi elettorali, a valere sui quattro fondi, siano corrisposti con cadenza annuale (entro il 31 luglio), per gli anni della legislatura (articolo 1, comma 6).

In prosieguo di tempo ne sono state invece abrogate la modulazione dell'erogazione (40 per cento della somma nel primo anno di legislatura, 15 per cento per ciascun anno restante, secondo quella legge; innanzi il

contributo era erogato in un'unica soluzione) nonché la previsione che lo scioglimento anticipato interrompesse l'erogazione (salvo che per l'anno ormai avviato, in cui intervenisse la cessazione della legislatura).

Una espansione della contribuzione pubblica alle spese elettorali dei partiti (sul cui andamento un prospetto riepilogativo è stato reso dal referto per le elezioni 2008, steso dal collegio elettorale della Corte dei conti: v. *infra*) ha avuto momenti di snodo, sul piano normativo, in due disposizioni, tuttora vigenti.

La **legge n. 156 del 2002** (articolo 2, comma 1, lettera *a*)), ancorché diminuisse (da 4.000 lire a 1 euro) l'importo unitario da moltiplicare (per il numero degli elettori della Camera) onde ottenere l'importo di ciascuno dei quattro fondi, stabiliva che l'importo dei fondi fosse riferito (non all'intera legislatura bensì) a ciascun anno della legislatura (in tal modo divenendo l'importo unitario da moltiplicare per cinque, e dunque pari a 5 euro).

La **legge n. 51 del 2006** ha introdotto (nel convertire il decreto-legge 'multi-proroga' n. 273 del 2005) la previsione (articolo 39 *quater decies*) che la contribuzione statale si abbia per tutti i cinque anni della legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato (laddove la legge del 1999 circoscriveva la contribuzione alla effettuale durata della legislatura).

Quest'ultima disposizione ha avuto applicazione sin dalle elezioni politiche 2006, cui è conseguita la legislatura (la XV) interrottasi anticipatamente nel 2008.

Una maggiorazione dei fondi per Camera e Senato, appositamente destinata alle spese per la circoscrizione Estero, è stata introdotta dalla legge n. 248 del 2006 (nel convertire il decreto-legge n. 223 del 2006: articolo 39-*bis*), così introducendo l'articolo 1, comma 5-*bis* nel testo *vigente* della legge n. 157 del 1999.

Una contraria tendenza al contenimento della contribuzione pubblica alle spese elettorali dei partiti si è profilata negli anni più recenti.

La **legge n. 244 del 2007** (legge finanziaria 2008) ha infatti ridotto di 20 milioni di euro - *a decorrere dal 2008* - l'autorizzazione di spesa destinata all'erogazione dei rimborsi delle spese elettorali e referendarie (articolo 2, comma 275).

Successivamente, il **decreto-legge n. 78 del 2010** (articolo 5, comma 4: sua legge di conversione è la n. 122 del 2010) ha ridotto del 10 per cento (*a decorrere dalla seguente legislatura*) l'importo di 1 euro che, ai sensi della legge del 1999 (come successivamente modificata), dev'essere moltiplicato per il numero di iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera, onde determinare l'ammontare dei fondi per i rimborsi, per ciascun anno di legislatura.

Inoltre, esso ha abrogato - con effetto dal seguente rinnovo delle Camere - la disposizione (introdotta nel 2006, entro la legge n. 157 del 1999, si è ricordato) che consentiva il versamento delle quote annuali anche in caso di scioglimento anticipato del Senato o della Camera.

Il **decreto-legge n. 98 del 2011** (articolo 6: sua legge di conversione è la n. 111 del 2011) ha ridotto di un ulteriore 10 per cento quell'importo, con effetto dal seguente rinnovo delle Camere.

Ha reso invece immediato l'effetto dell'abrogazione della prosecuzione del versamento, in caso di scioglimento anticipato.

Dunque il versamento dei rimborsi è ora previsto per un numero di anni pari alla durata della legislatura (com'era per la legge n. 157 del 1999).

Le riduzioni dei fondi sopra ricordate si cumulano, sì da raggiungere una riduzione complessiva del 30%.

In effetti, anche la prima riduzione, che pur interveniva in termini assoluti (20 milioni) e non percentuali, ha avuto l'effetto di una riduzione di circa il 10 per cento.

Come per la riduzione decisa nel 2010, anche quella disposta dal decreto-legge n. 98 del 2011 non incide sull'ammontare dei rimborsi destinati ai comitati promotori dei referendum.

Annotazioni della Corte dei conti

Un apposito collegio della Corte dei conti (composto di tre suoi magistrati estratti a sorte) esercita il controllo sui consuntivi delle spese sostenute e dei finanziamenti raccolti per le campagne elettorali, dai partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati.

Tramite tale collegio, la Corte esercita una funzione di controllo (che essa definisce assimilabile a quella svolta *ex* articolo 100 della Costituzione) sulla legittimità e regolarità dei conti, corredata in via eccezionale da una funzione sanzionatoria di carattere amministrativo. Esercita inoltre una funzione di referto al Parlamento.

Le risultanze del controllo sono infatti trasmesse ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, in un referto che è talora occasione per alcune riflessioni, da parte del collegio, circa il 'rendimento' della normativa e le sue problematiche applicative.

Così è stato anche nel documento ultimo trasmesso (al momento di pubblicazione del presente fascicolo), relativo alle elezioni politiche del 5-6 aprile 2008. Le principali annotazioni critiche svolte dal collegio riguardano i seguenti profili:

- *assenza di collegamento tra spesa elettorale, effettivamente sostenuta, e correlativo rimborso.*

Rileva il collegio: "manca nella disciplina in commento un criterio di calcolo volto ad abbinare il contributo finanziario statale al rimborso delle spese sostenute; criterio che meglio avrebbe aderito all'esito del referendum abrogativo del 1993 sul finanziamento ai partiti politici. La Corte ha più volte segnalato¹⁰ come la correlazione fra contributo statale finanziario e rimborso delle spese elettorali sia soltanto formale, dal momento che il diritto al contributo e la sua misura sono parametrati in proporzione ai voti conseguiti dalla singola formazione politica che abbia superato le soglie legali di preferenze espresse per il rinnovo del Senato e della Camera (articolo 9, commi 2 e 3, della legge n. 515 del 1993) e non alle spese

¹⁰ Anche nel referto relativo alle elezioni politiche del 9-10 aprile 2006, il collegio di controllo della Corte dei Conti si soffermava sulla (mancata) correlazione tra spese elettorali sostenute e contributo statale (descrivendolo come un contributo che "fuoriesce dall'ottica di mero rimborso elettorale e si rivolge anche alle altre forme di attività dei partiti", "ben oltre le strette esigenze elettorali"). Ed andando a ritroso, annotazioni non discoste si rinvenivano già nel primo referto relativo alle elezioni politiche del 27-28 marzo 1994: "non è stata prevista - vi si leggeva - nell'attuale disposizione normativa una connessione tra misura del contributo erogato, riferito esclusivamente alla consistenza del risultato elettorale, ed entità reale delle spese sostenute", sicché ad avviso di quel collegio sarebbe stata opportuna "la previsione di una modifica dell'attuale sistema di erogazione del contributo, per introdurre un meccanismo correttivo che consenta una diretta connessione tra misura del contributo ed ammontare complessivo delle spese effettivamente accertate e riconosciute in sede di controllo".

effettivamente sostenute (e riconosciute regolari)". E prosegue: "Seppure non possa ritenersi totalmente priva di coerenza la previsione di un premio elettorale per le formazioni maggiormente rappresentative dell'elettorato, esso andrebbe comunque limitato ad una sola parte del contributo spettante, l'altra invece andrebbe parametrata in stretto collegamento con la spesa sostenuta e contabilmente giustificata".

A corredo di siffatte considerazioni, il referto sulle elezioni 2008 allega una tabella sinottica, che riporta l'ammontare complessivo delle spese sostenute (ed accertate in sedi di controllo dalla Corte dei conti) e del contributo statale, nelle diverse tornate elettorali successive al *referendum* 1993.

Rapporto tra spese riconosciute e contributi erogati nelle tornate elettorali dal 1994 al 2008

<i>valori in euro</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
tornata elettorale	spese riconosciute	contributi statali	differenza B-A	percentuale B/A
POLITICHE 27-28 MARZO 1994	36.264.124,34	46.917.449,32	10.653.324,98	129,38
EUROPEE 12 GIUGNO 1994	15.595.788,66	23.458.724,66	7.862.936,00	150,42
REGIONALI 23 APRILE 1995	7.073.555,52	29.722.776,08	22.649.220,56	420,20
POLITICHE 21 APRILE 1996	19.812.285,84	46.917.449,32	27.105.163,48	236,81
EUROPEE 13 GIUGNO 1999	39.745.844,39	86.520.102,57	46.774.258,18	217,68
REGIONALI 16 APRILE 2000	28.673.945,87	85.884.344,63	57.210.398,76	299,52
POLITICHE 13 MAGGIO 2001	49.659.354,92	476.445.235,88	426.785.880,96	959,43
EUROPEE 12-13 GIUGNO 2004	87.243.219,52	246.625.344,75	159.382.125,23	282,69
REGIONALI 3-4 E 17-18 APRILE 2005	61.933.854,85	208.380.680,00	146.446.825,15	336,46
POLITICHE 9-10 APRILE 2006	122.874.652,73	499.645.745,68	376.771.092,95	406,63
POLITICHE 13 E 14 APRILE 2008	110.127.757,19	503.094.380,09	392.966.623,71	456,83
Totale contributi	579.004.383,83	2.253.612.233,79	1.674.607.849,96	389,22

Altre annotazioni sulla disciplina vigente, svolte dal collegio, concernono:

- *obbligo (ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 515 del 1993) per i partiti di dichiarare nei consuntivi le fonti di finanziamento esterno, non anche di auto-finanziamento* (con cui si attinga al patrimonio o ai fondi di bilancio della formazione politica). I collegi di controllo della Corte dei conti, invero, erano andati ritenendo che il principio di trasparenza dei mezzi economici impegnati nella competizione elettorale importi obbligo di dichiarazione dei finanziamenti provenienti dal patrimonio o dalle disponibilità di bilancio del partito. Di contrario orientamento si è tuttavia mostrata la Corte di Cassazione (Cass. 18.02.1999, n. 1352), la quale ha ravvisato la non estensibilità del concetto di "fonti di finanziamento" di cui alla legge n. 515, alle risorse interne della formazione politica utilizzate a copertura delle spese elettorali. Pertanto il collegio di controllo della Corte dei conti per le elezioni del 2008 ha ritenuto di arrestarsi, come di fronte a prova liberatoria, innanzi alla dichiarazione da parte della formazione politica di finanziamento "con mezzi propri", ossia attingendo a fondi del proprio bilancio o impegnando importi della futura erogazione del contributo pubblico elettorale.

- *dettato normativo non inequivoco (dell'articolo 11, comma 2 della legge n. 515 del 1993) circa la determinazione delle cd. spese forfettarie*. Sono le spese relative ai locali per sedi elettorali, di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, che la disposizione prevede siano determinate in misura forfettaria, in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare delle spese "ammissibili documentate". Peraltro i collegi della Corte dei conti hanno sciolto in via interpretativa il dubbio se il termine di riferimento della percentuale fosse l'insieme delle spese elettorali ammesse a rimborso (conseguendone un calcolo in misura fissa, del 30 per cento rispetto ad esse, ed un venir meno dell'obbligo di documentazione delle spese forfettarie) ovvero l'insieme delle spese specificamente destinate a sedi elettorali, viaggi, soggiorni ecc, che il partito abbia dichiarato e dimostri di aver sostenuto senza tuttavia poterne provare l'intrinseca connessione con la campagna elettorale (è questa l'interpretazione adottata dalla Corte).

- *riferibilità temporale della spesa alla campagna elettorale*. Anche tale profilo è stato affrontato dai collegi della Corte dei Conti in via interpretativa, ritenendo che l'insorgere dell'obbligazione giuridica, rispetto alla quale la corresponsione della somma rendicontata costituisce adempimento, debba porsi nel periodo compreso tra la convocazione dei comizi elettorali ed il termine di chiusura della campagna elettorale.

- *disparità di trattamento sanzionatorio per il mancato deposito del consuntivo, a seconda che la formazione politica abbia diritto al contributo*

(in tal caso si ha mera sospensione del suo versamento, sino al deposito del consuntivo) ovvero non abbia diritto al contributo (in tal caso si ha diretta applicazione di una sanzione pecuniaria). "Questa diversità di trattamento non sembra ragionevole", rileva (a proposito dell'articolo 15, commi 13 e 14 della legge n. 515) il collegio, il quale auspica di contro "un sistema sanzionatorio che introduca un termine perentorio per la presentazione del conto e preveda sanzioni perequate fra i partiti sia che abbiano sia che non abbiano diritto al contributo".

- *insufficiente stabilità temporale del collegio della Corte dei conti investito del controllo sulle spese elettorali. Siffatto collegio (estratto a sorte) conduce la sua attività per sei mesi, prorogabili di altri tre: si può così avere cessazione della sua attività quando ancora sia aperta la fase procedimentale e processuale successiva ad una sua notifica di ingiunzione. Il diverso collegio cui è demandato invece il controllo sulle spese (non già delle formazioni politiche ma) dei singoli candidati, ossia il Collegio regionale di controllo, è nominato per un più esteso periodo, di quattro anni.*

- *assenza di sanzioni, in caso di irregolarità nel consuntivo non incidenti sulla determinazione del contributo statale spettante - laddove ad avviso del collegio, "un collegamento, anche di non rilevante importo ma coerente con la gravità dell'irregolarità denunciata, varrebbe a costituire stimolo e incentivo a comportamenti virtuosi".*

Si è ritenuto di soffermarsi sul referto 2008 del collegio della Corte dei Conti, perché esso pare esser stato presente, nella riflessione condotta dal legislatore che svolto la prima lettura.

Alcune delle sollecitazioni sopra sintetizzate trovano accoglimento, nel disegno di legge di seguito illustrato.

Annotazioni del GRECO: rinvio

Il tema del finanziamento dei partiti è stato preso in esame altresì entro il Consiglio d'Europa, da parte del suo *Gruppo di Stati contro la corruzione*.

Tale organo è correntemente designato con l'acronimo GRECO (dal francese: *Groupe d'Etats contre la corruption*).

Il GRECO ha reso, il 23 marzo 2012, un apposito rapporto (Greco Eval III Rep (2011) 7 F; Theme II).

E' il *Rapporto di valutazione sulla trasparenza dei partiti*.

Esso si articola in: una parte ricognitiva della disciplina vigente; una parte di analisi e proposte - queste ultime sunteggiate nelle conclusioni del medesimo rapporto.

Si è ritenuto di riportare in allegato al presente fascicolo la traduzione in italiano del rapporto - cui si fa rinvio per la disamina dei contenuti e delle annotazioni condotte dal GRECO.

Tale scelta è maturata per un duplice motivo: il rapporto - di là di alcune semplificazioni, e lasciando al lettore la considerazione in cui tenere le valutazioni espressevi - può concorrere a fornire una 'panoramica' sulla disciplina vigente, relativa alla contribuzione diretta (ma anche indiretta) destinata ai partiti; esso è stato reso pubblico mentre era in corso il dibattito presso il legislatore in prima lettura, il quale dunque ha potuto esaminarlo, in parte si direbbe raccogliendone le sollecitazioni.

Il disegno di legge all'esame del Senato, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (A.S. n. 3321)

Il 24 maggio 2012 la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura un testo (risultante dall'unificazione di diciassette disegni di legge d'iniziativa parlamentare, più un disegno di legge d'iniziativa popolare).

Indi trasmesso alla Presidenza del Senato, è l'A.S. n. 3321.

Esso reca *Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali.*

Già il titolo evidenzia le linee direttrici lungo le quali è condotta la rivisitazione della disciplina vigente, sopra sunteggiata.

Vale dunque prontamente esaminare il dettato del disegno di legge.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Riduzione dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici)

1. I contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici sono ridotti a euro 91.000.000 annui, il 70 per cento dei quali, pari a euro 63.700.000, è corrisposto come rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e quale contributo per l'attività politica. Il restante 30 per cento, pari a euro 27.300.000, è erogato, a titolo di cofinanziamento, ai sensi dell'articolo 2. Gli importi di cui al presente comma sono da considerare come limiti massimi.

2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n.157, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«5. L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi relativi agli organi di cui al comma 1 è pari, per ciascun anno di legislatura degli organi stessi, a euro 15.925.000».

3. Il primo periodo del comma 2 dell'articolo 6 della legge 23 febbraio 1995, n.43, è sostituito dal seguente: «Il fondo relativo al rinnovo dei consigli regionali, di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 3 giugno 1999, n.157, e successive modificazioni, è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione».

4. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 1, commi 1-bis e 5-bis, della legge 3 giugno 1999, n.157.

5. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si applicano a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri

del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli regionali e dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Sono abrogati:

a) l'articolo 2, comma 275, della legge 24 dicembre 2007, n.244;

b) l'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122;

c) l'articolo 6, commi 1 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111.

7. I contributi pubblici di cui al comma 1 spettanti a ciascun partito o movimento politico sono diminuiti del 5 per cento qualora il partito o il movimento politico abbia presentato nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento all'unità superiore.

8. In via transitoria, le rate dei rimborsi per le spese elettorali relativi alle elezioni svoltesi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, il cui termine di erogazione non è ancora scaduto alla data medesima, sono ridotte del 10 per cento. L'importo così risultante è ridotto di un ulteriore 50 per cento.

L'articolo 1 innova alla disciplina vigente per i seguenti riguardi:

- *riduzione della metà* dell'ammontare della contribuzione pubblica ai partiti e movimenti politici;
- statuizione che l'ammontare complessivo *massimo* della contribuzione sia *predeterminato e fisso* (non già variabile);
- la contribuzione è alle *spese* - dunque le spese elettorali come le spese per l'attività ordinaria. Viene meno la limitazione alle sole spese elettorali, disposta dalla legge del 1993 (e rivelatasi fittizia, nella realtà effettuale della contribuzione);
- *commisurazione di una parte del contributo all'autofinanziamento* dei partiti (secondo la specifica disciplina, posta dal successivo articolo 2);
- *disincentivo* (nella forma di diminuzione del contributo pubblico) alla presentazione di complessi di *candidature*, composti *in marcata prevalenza di appartenenti al medesimo sesso*.

La riduzione dei contributi dello Stato a partiti e movimenti politici, ha *decorrenza immediata* (dalla data di entrata in vigore del provvedimento). Essa *investe cioè anche le rate da liquidare* a quel momento.

Il disposto normativo che presiede a tale diminuzione è congegnato nel modo che segue (sono da leggere in raccordo tra loro i commi 1 e 2, 6 e 8).

E' determinato - dal **comma 1** - l'*ammontare massimo annuale* della contribuzione pubblica diretta all'insieme delle forze politiche. Si tratta di *91 milioni di euro*.

Tale importo è stato individuato perché corrispondente alla metà dello stanziamento del fondo relativo alle spese elettorali per il 2012, il quale è pari a 182.349.705 euro (appostati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze: cap. 1638).

Di quei 91 milioni, è previsto che una quota - pari al 30 per cento (ossia 27,3 milioni) - sia erogata a titolo di "cofinanziamento" ai partiti e movimenti politici che si autofinanzino (v. articolo 2, *infra*).

La restante maggiore quota - pari al 70 per cento (ossia 63,7 milioni) - è erogata a titolo di contributo alle spese (elettorali e non).

Quest'ultima quota si ripartisce (è mantenuta la disciplina vigente) tra quattro fondi (per le elezioni di Senato, Camera, Parlamento europeo, Consigli regionali). Ciascuno di essi - esplicita il **comma 2** - dispone pertanto di 15,9 milioni di euro.

L'articolo non si sofferma sulle conseguenze di una eventuale insufficiente capienza dei fondi. Può valere rammentare come altro provvedimento - il decreto-legge n. 63 del 2012 sui contributi alle imprese editrici (su cui cfr. il *dossier* n. 363) - rechi una specifica previsione, per

un'eventualità di tal fatta ("In caso di insufficienza delle risorse stanziare, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale" - si legge nel suo articolo 2, comma 1).

L'articolo non si sofferma su criteri di imputazione delle spese per attività ordinaria tra i diversi fondi - i quali sono stati previsti (dalla legge n. 515 del 1993) per la partecipazione alla campagna elettorale per il rinnovo di Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali. La contribuzione all'attività ordinaria è così 'attratta' entro quella all'attività elettorale.

A fini di calmieramento della contribuzione pubblica ai partiti, l'importo di questa dunque è ridotto.

La riduzione così disposta 'ingloba' alcune altre riduzioni, succedutesi nei più recenti anni.

L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi fu determinato dalla legge n. 157 del 1999 (articolo 1, comma 5: come poi modificato dalla legge n. 156 del 2002) in 1 euro moltiplicato il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati, per ciascuno degli anni della legislatura.

Una prima riduzione fu apportata dalla legge n. 244 del 2007 (la legge finanziaria 2008: articolo 2, comma 275), che diminuì per *20 milioni di euro, a decorrere dal 2008*, l'autorizzazione di spesa destinata ai rimborsi delle spese elettorali e referendarie.

Siffatto 'taglio' interveniva in termini assoluti e non percentuali: ma di fatto determinava una riduzione approssimabile al 10 per cento.

Una seconda riduzione fu operata dal decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 5, comma 4), del *10 per cento a decorrere dalla legislatura successiva*. A tal fine era ridotto (del 10 per cento appunto) l'importo di 1 euro, da moltiplicare per il numero di iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera per ciascun anno di legislatura. Erano pertanto esclusi dalla riduzione i rimborsi per le campagne referendarie.

La medesima disposizione abrogava (del pari a decorrere dalla successiva legislatura) la previsione del versamento, anche in caso di scioglimento anticipato, delle quote annuali di contribuzione per l'intera legislatura.

Una terza riduzione è stata disposta con le medesime modalità (e dunque escludendo le spese referendarie) dal decreto-legge n. 98 del 2011 (articolo 6): anch'essa del *10 per cento, a decorrere dalla legislatura successiva*.

Era invece resa immediata l'abrogazione della disposizione (della legge n. 51 del 2006) che consentiva la prosecuzione del versamento dei

contributi per tutti gli anni della legislatura, anche in caso di sua anticipata cessazione.

Assommate, le tre riduzioni così disposte ammontano a circa il 30 per cento dello stanziamento (da tenere presente è la loro diversa decorrenza: dal 2008, la prima riduzione; dal successivo rinnovo delle rappresentanze, le altre due).

Al fine di evitare un possibile cumulo delle tre riduzioni con il dimezzamento della contribuzione disposto dall'articolo, le disposizioni che hanno posto quelle tre riduzioni sono abrogate dal **comma 6**.

Peraltro è intendimento del disegno di legge non rinviare alle elezioni successive l'incidenza della riduzione (alla metà) così statuita.

A tal fine interviene il **comma 8**, che dispone per le rate in corso di liquidazione, riduzione analoga a quella prevista 'a regime'.

L'abrogazione delle tre riduzioni importerebbe una 'riespansione' del contributo - in modo particolare per la prima delle tre riduzioni, già decorrente dal 2008 (anch'essa di fatto pari al 10 per cento).

Il comma 8 allora prevede che le rate in corso di liquidazione siano ridotte del 10 per cento, sì da 'neutralizzare' l'incremento che conseguirebbe all'abrogazione di quella prima riduzione (in tal modo, è come se si modulasse l'efficacia dell'abrogazione, sì che questa agisca per il futuro rinnovo delle rappresentanze, non prima).

Indi dispone la ulteriore riduzione, alla metà dell'importo risultante.

Per questa via si determina che la soglia (annuale) di contribuzione di 91 milioni si applichi, oltre che per il futuro rinnovo, altresì per le rate "il cui termine di erogazione non è ancora scaduto" alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

Poiché il termine di scadenza (previsto dalla legge n. 157 del 1999) è il 31 luglio, i tempi dell'iter parlamentare possono incidere sull'applicazione della disposizione ad un'annualità di contribuzione.

Specifiche disposizioni sono dettate dai commi 3 e 4, relative alla contribuzione, rispettivamente, per le elezioni regionali e nazionali sulla circoscrizione Estero.

Il **comma 3** novella la legge n. 43 del 1995 ("Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario"), nella disposizione (articolo 6, comma 2) che prevedeva che il contributo previsto in quella legge sia ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione.

La novella ora precisa che sia il fondo per le elezioni regionali - non già il contributo - a venire ripartito (secondo il medesimo criterio, proporzionale in base alla popolazione).

La formulazione mira a rafforzare il valore di soglia di contribuzione, dell'ammontare previsto dal comma 2 (pari a 15,9 milioni di euro per ciascuno dei quattro fondi).

Il **comma 4** mantiene in vita le specifiche previsioni della legge n. 157 del 1999, relative al rimborso per spese sostenute per le campagne elettorali nella *circoscrizione Estero* (articolo 1, commi 1-*bis* e 5-*bis* della legge n. 157 del 1999).

Secondo le disposizioni vigenti per il rimborso delle spese elettorali relative alla circoscrizione Estero, il fondo della Camera e il fondo del Senato sono incrementati, ciascuno nella misura dell'1,5 per cento del loro ammontare.

Ciascuno dei due importi aggiuntivi è suddiviso tra le ripartizioni della circoscrizione Estero, in proporzione alla rispettiva popolazione (le quattro ripartizioni sono: Europa; America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide). La quota spettante a ciascuna ripartizione è suddivisa tra le liste di candidati in proporzione ai voti conseguiti nell'ambito della ripartizione. Partecipano alla ripartizione della quota le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella ripartizione o che abbiano conseguito almeno il 4 per cento dei voti validamente espressi nell'ambito della ripartizione.

Così prevedono le disposizioni sopra richiamate, della legge n. 157 del 1999. Esse rimangono ferme, dispone il comma 4 in esame.

Parrebbe da approfondire se non vi sia dissonanza di previsioni, tra il mantenimento dell'incremento del fondo per la circoscrizione Estero e la statuizione (recata dal comma 1, ultimo periodo, e dal comma 2) che l'importo di ciascun fondo sia da considerare come "limite massimo" (dunque insuscettibile di incremento, parrebbe di intendere).

Invero, il disegno di legge, nel testo approvato in Commissione in sede referente presso la Camera dei deputati, sopprimeva le disposizioni sopra ricordate della legge del 1999, specifiche per il rimborso per l'elezione sulla circoscrizione Estero. L'Assemblea della Camera si è invece espressa in opposto avviso (approvando un emendamento della medesima Commissione), anche sulla scorta di timori circa l'applicabilità della disciplina che residuerebbe alla loro abrogazione, posta comunque la permanenza della circoscrizione Estero (con la difficoltà in quel caso di ricondurre il correlativo rimborso ad una ripartizione che è effettuata, presso il Senato, su base regionale).

L'abrogazione tout court delle disposizioni per la circoscrizione Estero porrebbe alcune difficoltà applicative, specie per il Senato. Ove si volesse invece abrogare solo l'incremento previsto per quella circoscrizione, sarebbe da definire, ai fini dell'accantonamento per la

circoscrizione Estero, un criterio di riparto (fondato empiricamente sulla percentuale di incidenza dei Senatori della circoscrizione Estero sul plenum, o altro da definirsi).

Dove si legge, nel presente articolo - e conseguentemente nel disegno di legge - di elezioni dei Consigli regionali, si intende incluso il riferimento all'elezione dei *Consigli provinciali delle Province autonome di Trento e Bolzano*.

Infine il **comma 7** pone un *disincentivo alla presentazione, da parte del partito o movimento politico, di un novero di candidature che non si ispiri ad una politica di genere*.

Esso prevede una *diminuzione - per il 5 per cento - del contributo pubblico spettante, qualora il complesso di candidature presentate per il rinnovo della Camera dei deputati o del Senato o del Parlamento europeo o dei Consigli regionali, sia composto per più di due terzi da candidati del medesimo sesso*.

Nel corso dell'attuale legislatura, il giorno 8 marzo 2012 il Senato ha discusso ed approvato la mozione n. 576 (testo 2), prima firmataria sen. Adamo, sul riequilibrio della rappresentanza politica, sottoscritta da esponenti di diverse forze politiche, inclusi i presentatori della mozione n. 577 (prima firmataria sen. Germontani) nel contempo ritirata.

Sul medesimo tema, sono stati presentati in Parlamento alcuni disegni di legge (dal n. 708, Ceccanti e altri, al n. 3210, Ramponi e altri, in Senato). Ma forse il maggior dibattito si ebbe nella legislatura XIV, in occasione dell'esame del disegno di legge di riforma del sistema elettorale, che portò all'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270. Nel corso della discussione, a lungo e senza esito si discusse di meccanismi che garantissero la presenza in Parlamento di una rappresentanza femminile numericamente rilevante.

In tema di partecipazione femminile alla vita politica, si veda anche l'articolo 9, comma 13 del disegno di legge (v. *infra*).

Articolo 2

(Contributi a titolo di cofinanziamento a partiti e a movimenti politici)

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, secondo periodo, è attribuito ai partiti e ai movimenti politici aventi diritto ai sensi del comma 2 del presente articolo un contributo annuo volto a finanziare l'attività politica, pari a 0,50 euro per ogni euro che essi abbiano ricevuto a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti. Ai fini del calcolo del contributo, sono prese in considerazione, nel limite massimo di 10.000 euro annui per ogni persona fisica o ente erogante, le quote associative e le erogazioni liberali percepite.

2. I partiti e i movimenti politici che hanno conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che hanno conseguito almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli regionali o dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, concorrono al contributo di cui al comma 1, primo periodo, del presente articolo nel limite massimo complessivo pari all'importo di cui all'articolo 1, comma 1, secondo periodo. Tale importo è suddiviso in misura eguale in quattro fondi, uno per ciascuna elezione. Il fondo relativo al rinnovo dei consigli regionali è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. Per ogni fondo, a ciascun partito o movimento politico avente diritto ai sensi del primo periodo spetta un rimborso massimo proporzionale al numero di voti validi

conseguiti nell'ultima elezione. Le quote dei contributi non attribuite ai sensi del presente articolo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

3. La richiesta del contributo di cui al presente articolo si intende formulata unitamente alla richiesta presentata dai partiti e dai movimenti politici ai sensi dell'articolo 3 ed è soggetta al medesimo termine di decadenza.

4. Per ciascun anno di legislatura degli organi di cui al comma 2, i contributi sono determinati sulla base delle scritture e dei documenti contabili dell'esercizio precedente. A tal fine i partiti e i movimenti politici aventi diritto ai sensi del medesimo comma dichiarano alla Commissione di cui all'articolo 9, entro il 15 giugno di ciascun anno, l'importo complessivo delle erogazioni liberali di cui al comma 1 del presente articolo percepite nel precedente anno e determinate ai sensi del medesimo comma. Il dato è certificato da una delle società di revisione indicate all'articolo 9, comma 1. In via transitoria, con riferimento alle erogazioni liberali dell'anno 2012, detta certificazione può essere resa dal collegio dei revisori di ciascun partito o movimento politico.

5. La Commissione di cui all'articolo 9 comunica ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, entro il 10 luglio di ciascun anno, l'entità del contributo attribuibile a ciascun partito e movimento politico in base al comma 1 del presente articolo.

6. L'attribuzione dei contributi è disposta secondo le medesime modalità previste dall'articolo 1, comma 2, della legge 3 giugno 1999, n.157, come

sostituito dall'articolo 3 della presente legge, nei limiti stabiliti dal comma 2 del presente articolo.

L'**articolo 2** disciplina - innovando alla normativa vigente, che non la prevede - *una contribuzione pubblica ai partiti parametrata (per una quota) sull'autofinanziamento* dei partiti.

Si è rammentato - giacché lo prevede l'articolo 1 - come la contribuzione pubblica sia prevista come destinata:

- per una quota, del 70 per cento, al *rimborso* di spese elettorali e per attività ordinaria;
- per una quota, del 30 per cento, al "*cofinanziamento*" rispetto alla *contribuzione proveniente da soggetti privati*.

A tale cofinanziamento dunque *sono complessivamente destinati 27,3 milioni*.

Queste risorse vengono a ripartirsi in *quattro fondi*, a seconda dell'elezione di riferimento (così il comma 2: v. *infra*).

L'articolo non pare considerare l'eventualità di una loro incapienza.

Entro i quattro fondi, si determina il contributo spettante a ciascun partito o movimento.

Il suo importo - prevede il **comma 1** - è pari alla *metà delle somme acquisite annualmente tramite le quote associative e le erogazioni liberali - al netto del limite posto per la computazione della contribuzione privata individuale*.

Infatti il comma prevede che il contributo al partito, reso da una persona fisica o "ente", sia per ciascun soggetto erogatore computato solo entro la *soglia di 10.000 euro*.

Qualora il sostegno del privato sia superiore a 10.000 euro, la parte eccedente non concorre alla determinazione dell'ammontare cui si commisura (per il suo cinquanta per cento) il concorrente contributo pubblico (per la sua quota destinata al cofinanziamento).

Questo per il *quantum* del contributo in "cofinanziamento" (ma per esso vale poi una soglia: v. immediatamente *infra*).

Per l'*accesso* a siffatto contributo, *i requisiti* sono dettati dal **comma 2**.

Esso prevede il requisito di *un candidato eletto (sotto il proprio simbolo) conseguito nella elezione di riferimento ovvero il 2 per cento almeno dei voti validi conseguiti nella elezione della Camera dei deputati*.

In tal modo si accede in cofinanziamento *ai quattro fondi, ciascuno destinato alla propria elezione (di Senato, Camera, Parlamento europeo,*

Consigli regionali e provinciali autonomi) secondo il dettato del medesimo comma 2.

Questo prevede infatti che la complessiva contribuzione al cofinanziamento si ripartisca in quattro fondi, analogamente a quanto è previsto per la (distinta) contribuzione per le spese elettorali e l'attività ordinaria.

Ogni fondo per il cofinanziamento così dispone di 6,825 milioni di euro. Il fondo per il rinnovo dei consigli regionali è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. *Non è ribadita analoga previsione per il fondo relativo al rinnovo del Senato.*

Pertanto, il candidato eletto nell'elezione di riferimento consente di accedere al fondo ad essa corrispondente.

L'alternativo requisito espresso in termini di voti validi conseguiti (i quali sono da ottenere nell'elezione per il rinnovo della Camera dei deputati, dunque presso l'elettorato più ampio) parrebbe consentire di accedere ad ognuno dei quattro fondi.

La formazione politica che possiede il requisito di rappresentatività sopra ricordato, accede al singolo fondo di volta in volta interessato, per il cofinanziamento. *L'accesso opera tuttavia entro una soglia, che ancora il comma 2 così formula: "un rimborso massimo proporzionale al numero di voti validi conseguiti nell'ultima elezione".*

Il *quantum* sopra ricordato (pari alla metà dell'autofinanziamento, al netto del limite di contribuzione privata individuale) dunque non può, in valore percentuale del fondo di riferimento, eccedere la percentuale di voti validi conseguiti nell'ultima elezione *(dell'organo rappresentativo di riferimento del singolo fondo, parrebbe di intendere).*

Le quote di contributi non attribuite sono versate al bilancio dello Stato, quale voce in entrata.

La scelta di ripartire la contribuzione pubblica in cofinanziamento tra quattro fondi (laddove sarebbe stata percorribile anche l'opzione di un unico fondo, ignorando la quadri-ripartizione per elezione di riferimento, dal momento che qui di cofinanziamento all'autofinanziamento si tratta, non già di rimborso di spese elettorali), ai quali le formazioni politiche accedano sulla scorta non solo delle risorse acquisite in autofinanziamento ma anche dei voti validi conseguiti, pare voler calibrare questo contributo sulla effettiva *rappresentatività* della formazione politica.

In sede di commento, può rilevarsi come il comma 1 definisca il contributo in "cofinanziamento" (quello, si è ormai inteso, a valere sulla quota del 30 per cento del complessivo contributo pubblico) come "contributo annuo volto a finanziare l'attività politica". Il comma 2 pare ibridare la logica ispiratrice, abbinandole una varia commisurazione alle

vicende elettorali (fermo restando che il rimborso alle spese elettorali è in capo all'altra e maggioritaria quota di contribuzione pubblica, quella del 70 per cento).

L'opzione normativa così prescelta pare mirare ad un duplice obiettivo: mantenere una soglia di rappresentatività per l'accesso anche a questa forma di contribuzione, pur in misura tale da non penalizzare le forze minori in modo drastico; porre limiti ad una eventuale competizione esasperata nella raccolta di fondi, facendo in modo che quest'ultima non alteri ai fini della contribuzione, la rappresentatività della forza politica che vi acceda.

Ai fini della soglia di rappresentatività, si tenga presente che l'articolo 6 (v. *infra*) al contempo sopprime - per l'altra (e prevalente) parte della contribuzione, ossia quel 70 per cento che non è destinato al "cofinanziamento" - la soglia di voti validi prevista (diversificata per l'elezione del Senato e quella della Camera) dalla legge n. 515 del 1993, mantenendo solo il requisito del conseguimento di un candidato eletto.

Ancora su queste disposizioni dell'articolo 2, e per quanto riguarda i *soggetti privati erogatori* che contribuiscono all'autofinanziamento (precondizione del "cofinanziamento" pubblico): si legge (al comma 1) di "ogni persona fisica o ente erogante" (al comma 1).

Non figurano maggiori specificazioni, circa gli "enti".

Può valere rammentare, per questo profilo, come il *Groupe d'Etats contre la corruption* (GRECO nell'acronimo) del Consiglio d'Europa, nel suo "Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento pubblico dei partiti politici" del 23 marzo 2012, rimarcasse - pur senza formalizzare raccomandazioni al riguardo - che "*la legge nulla dispone in ordine alle società aggiudicatrici di contratti pubblici o che ricevono sovvenzioni pubbliche*", esortando ad una disciplina della materia (p. 40-1 del citato rapporto, il quale è integralmente riprodotto in allegato al presente fascicolo).

I successivi commi dell'articolo 2 pongono previsioni *procedimentali*, relative al contributo pubblico in cofinanziamento.

Anch'esso è *a richiesta*, al pari del contributo per le spese elettorali e l'attività ordinaria (come per quest'ultimo prevede l'articolo 3: v. *infra*).

Siffatta richiesta "si intende formulata unitamente alla richiesta" per l'altro contributo, ed ha il medesimo termine di decadenza (il trentesimo giorno successivo allo svolgimento dell'elezione). Così il **comma 3**.

Il contributo in cofinanziamento - il quale è annuale - è erogato con riferimento all'esercizio precedente, sulla base delle scritture e dei documenti contabili che la formazione politica avente diritto abbia

presentato (entro il 15 giugno) alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'articolo 9 del disegno di legge (v. *infra*)

Le formazioni politiche dichiarano alla Commissione l'importo complessivo delle erogazioni liberali ricevuto (al netto del limite di contribuzione individuale, sopra illustrato), certificato da una società di revisione (o - solo per il 2012 in via transitoria - dal collegio dei revisori di ciascuna formazione). Così il **comma 4**.

La Commissione per la trasparenza "comunica l'entità del contributo attribuibile" (*ma parrebbe più appropriata una formulazione del comma 5 quale: trasmette il dato relativo al contributo spettante...*) alla Presidenze di Camera e Senato, entro il 10 luglio di ciascun anno, ai fini dell'erogazione (la quale è con decreto del Presidente del Senato e a carico del bilancio di questo, solo per il fondo dei quattro, relativo al cofinanziamento correlato al rinnovo del Senato: così il **comma 6**).

Articolo 3

(Richiesta dei rimborsi per le spese elettorali e dei contributi per il cofinanziamento dell'attività politica)

1. I partiti e movimenti politici che intendono usufruire dei rimborsi per le spese elettorali e dei contributi a titolo di cofinanziamento dell'attività politica ne fanno richiesta, a pena di decadenza, al Presidente della Camera dei deputati o al Presidente del Senato della Repubblica, secondo le rispettive competenze, entro il trentesimo giorno successivo alla data di svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo, dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. La richiesta si intende effettuata alla data:

a) di presentazione, ove la stessa sia depositata a mano;

b) risultante dagli apparecchi riceventi, ove inviata per via telematica;

c) risultante dal timbro postale dell'ufficio postale accettante, ove si tratti di posta raccomandata o altra posta registrata.

3. La richiesta è presentata dal rappresentante legale o dal tesoriere del partito o movimento politico che ha depositato il contrassegno di lista. La titolarità delle qualità personali di cui al periodo precedente è comprovata mediante atto notorio ricevuto da un notaio, che è allegato alla richiesta. Alla richiesta è allegata, altresì, la copia autentica del verbale di deposito del contrassegno di lista rilasciato dall'amministrazione competente. La sottoscrizione della richiesta è autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale

competente. Qualora, nei casi stabiliti dalla legge, siano state presentate liste di candidati che non siano diretta espressione di partiti e movimenti politici, la richiesta è trasmessa, secondo le modalità previste nei periodi dal primo al quarto del presente comma, da almeno uno dei delegati della lista autorizzati a ricevere comunicazioni e a presentare ricorsi in nome e per conto della stessa.

4. Qualora più partiti o movimenti politici abbiano depositato congiuntamente il contrassegno di lista e partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, la richiesta è presentata, secondo le modalità previste dal comma 3, in nome e per conto di ciascuno di essi, dai rispettivi rappresentanti legali o tesorieri. Decadono dal diritto alla propria quota di rimborso di cui all'articolo 4 i singoli partiti e movimenti politici che, avendo congiuntamente ad altri depositato il contrassegno di lista, non ne abbiano fatto specifica richiesta nei termini di cui al comma 1 del presente articolo.

5. Il comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n.157, è sostituito dal seguente:

«2. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera medesima, sono attribuiti i rimborsi per le spese elettorali concernenti il rinnovo della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli

regionali e dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i rimborsi delle spese referendarie sostenute dai comitati promotori dei *referendum*, nei casi previsti dal comma 4. Con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato medesimo, sono attribuiti i rimborsi per le spese elettorali concernenti il rinnovo del Senato della

Repubblica. Le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica con cui sono attribuiti i rimborsi sono adottate in attuazione dei criteri stabiliti dagli articoli 9 e 16 della legge 10 dicembre 1993, n.515, e successive modificazioni, e dall'articolo 6 della legge 23 febbraio 1995, n.43, sulla base dei fondi trasferiti dal Ministero dell'economia e delle finanze».

L'accesso alla contribuzione pubblica è a richiesta.

Questa è presentata - prevede il **comma 1** - al Presidente del Senato (per l'elezione con cui si rinnova il Senato) o al Presidente della Camera (per le altre tre elezioni), entro il trentesimo giorno *successivo* alla data di svolgimento dell'elezione.

Dunque la richiesta diviene successiva all'elezione - non più antecedente, come prevedeva la legge n. 157 del 1999 (che la fissava entro dieci giorni dalla scadenza per la presentazione delle liste: termine peraltro costantemente differito, entro decreti-legge 'mille-proroghe').

La *data di effettuazione* della richiesta - a seconda sia a mano, in via informatica, postale - è oggetto del **comma 2**.

Il *soggetto presentatore* della richiesta è il rappresentante legale o il tesoriere (con allegazione alla richiesta, dell'atto notorio ricevuto da un notaio che attesti siffatta funzione) del partito o movimento politico che abbia depositato il contrassegno di lista (con allegazione del verbale di deposito del contrassegno di lista). La sottoscrizione della richiesta è autenticata da un notaio o "da altro pubblico ufficiale competente".

Muta il soggetto presentatore - non già la modalità di presentazione e sottoscrizione - in caso di lista presentata, che non sia diretta espressione di un partito o movimento politico. In tal caso, ancora prevede il **comma 3**, la richiesta è trasmessa da almeno uno dei delegati della lista autorizzato a ricevere comunicazioni e presentare ricorsi in nome e per conto di essa.

Siffatte previsioni possono assumere rilevanza ai fini della determinazione del soggetto che ha titolo ad accedere alla contribuzione pubblica. Le disposizioni scrivono di "partiti e movimenti politici" (la legge n. 515 del 1993 scriveva di "partiti o movimenti, liste o gruppi di candidati"), in un'accezione che pare tuttora considerare - può dirsi, parafrasando la Corte di Cassazione (sezione I, sentenza n. 20120 del 18 settembre 2006, riferita a disposizioni appunto della legge n. 515) - "non soltanto partiti e movimenti, vale a dire entità generalmente dotate di

struttura ed organizzazione e presenti sul territorio, ma anche liste e gruppi di candidati, entità politiche prive di stabile organizzazione e di specifica struttura, costituiti in vista e per l'occasione dell'elezione di cui si tratta, tra le quali rientra *anche il caso della presentazione di un unico candidato*".

Il dubbio interpretativo - se valgono queste disposizioni anche per le formazioni che si presentino con un unico candidato - risolto per l'affermativa dalla Cassazione, non parrebbe sciogliersi in modo difforme, sulla scorta dell'espressione "liste di candidati" ricorrente nel disegno di legge.

*Sono da tenere in conto altresì le disposizioni del disegno di legge prescriventi l'adozione di un atto costitutivo o statuto (in relazione peraltro non già all'accesso al contributo ma alla decadenza da esso: cfr. l'articolo 5, *infra*).*

Alcune disposizioni del disegno di legge - recate dal **comma 4**, da leggere in stretto raccordo con l'articolo 4 (v. *infra*) - mirano a disciplinare la richiesta di contributo, per *il caso di una lista depositata e presentata in comune da più partiti* o movimenti politici.

Questa richiesta si prevede sia *congiunta*, con decadenza dal contributo per il singolo partito che non muova la sua richiesta.

La ripartizione del conseguente contributo è disciplinata, in stretto raccordo, dall'**articolo 4**.

Essa è eguale tra i diversi partiti e movimenti componenti - a meno che non sia la medesima richiesta a contenere una indicazione di distinte quote di attribuzione, per ciascuna componente.

Il singolo partito può disporre della propria quota, disgiuntamente dalle quote altrui.

Articolo 4

(Ripartizione dei rimborsi e dei contributi tra partiti e movimenti politici facenti parte di aggregazioni)

1. Nella richiesta dei rimborsi per le spese elettorali e dei contributi per il cofinanziamento dell'attività politica, di cui all'articolo 3, i partiti e i movimenti politici che hanno depositato congiuntamente il contrassegno e presentato una lista comune di candidati possono domandare, a pena di decadenza entro il termine di cui al medesimo articolo 3, comma 1, che i rimborsi per le spese elettorali e la parte di cofinanziamento eventualmente spettante siano attribuiti in base a quote da essi specificamente predeterminate. I partiti e i movimenti politici aventi diritto

possono disporre anche disgiuntamente del credito oggetto di tali quote.

2. In mancanza di specifica comunicazione ai sensi del comma 1, i rimborsi per le spese elettorali e la parte di cofinanziamento eventualmente spettante sono attribuiti in quote eguali a tutti i partiti e i movimenti politici che hanno depositato congiuntamente il contrassegno e presentato la lista comune di candidati. I partiti e i movimenti politici aventi diritto possono disporre anche disgiuntamente del credito oggetto di tali quote.

Si rinvia a quanto esposto riguardo all'articolo 3, comma 4.

Articolo 5

(Atti costitutivi e statuti dei partiti e dei movimenti politici)

1. I partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, qualora abbiano diritto ai rimborsi per le spese elettorali o ai contributi di cui alla presente legge, sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, che sono trasmessi in copia al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati entro quarantacinque giorni dalla data di svolgimento delle elezioni. L'atto costitutivo e lo statuto sono redatti nella forma dell'atto pubblico e indicano in ogni caso l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione

economico-finanziaria. Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti.

2. I partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che non trasmettano al Presidente del Senato della Repubblica o al Presidente della Camera dei deputati gli atti di cui al comma 1, nel termine ivi previsto, decadono dal diritto ai rimborsi per le spese elettorali e alla quota di cofinanziamento ad essi eventualmente spettante.

L'**articolo 5** vincola le forze politiche fruitrici della contribuzione pubblica, all'*adozione di un atto costitutivo e di uno statuto*, in forma pubblica e con l'indicazione in ogni caso dell'organo competente per l'approvazione del rendiconto di esercizio e responsabile per la gestione economico-finanziaria.

La disposizione pone non già l'adempimento come requisito di accesso al contributo bensì l'inadempimento come causa di *decadenza* da esso.

L'obbligo si adempie con la trasmissione dell'atto costitutivo e dello statuto ai Presidenti del Senato e della Camera, entro quarantacinque giorni dallo svolgimento delle elezioni.

L'articolo reca una previsione ulteriore, relativa al *contenuto dello statuto*.

"Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti".

In sede di commento, può rilevarsi che tale previsione, per come è collocata entro il dispositivo del disegno di legge, parrebbe dire troppo o troppo poco. Il tema della democraticità interna dei partiti non pare

disgiungibile da un ordito normativo ampio e complesso, da predisporre dando attuazione e svolgimento al denso dettato dell'articolo 49 della Costituzione - piuttosto che essere incidenter trattato entro la disciplina di altra materia, pur nelle connessioni che si vogliono porre.

Né è agevole intendere quale tipo di controllo sia da condurre - pare di intendere, dai Presidenti di Camera e Senato (congiuntamente?) - ai fini della verifica della conformazione a principi di democrazia interna, in assenza di maggiore specificazione.

Articolo 6

(Fissazione di un criterio comune a tutti i tipi di elezione per l'accesso ai rimborsi per le spese elettorali)

1. All'articolo 9 della legge 10 dicembre 1993, n.515, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica è ripartito su base regionale. A tal fine il fondo è suddiviso tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione è ripartita tra i partiti, i movimenti politici e i gruppi di candidati, in proporzione ai voti conseguiti in

ambito regionale, a condizione che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione. Partecipano altresì alla ripartizione del fondo i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati è ripartito, in proporzione ai voti conseguiti, tra i partiti e i movimenti politici che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto».

Il criterio comune cui si fa cenno nella rubrica dell'articolo è il requisito minimo di almeno un rappresentante eletto, per ciascun tipo di elezione.

Così è, già secondo la normativa vigente, per l'elezione del Parlamento europeo (articolo 16 della legge n. 515 del 1993) e per l'elezione dei Consigli regionali (ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 43 del 1995: si intende, un eletto al Consiglio regionale, per accedere alla quota del fondo attribuita, in proporzione alla popolazione, a quella regione).

Così *non* è, secondo la normativa vigente, per l'elezione di Camera e Senato (o meglio, così non è solo, per il Senato).

Per il *Senato*, la normativa prevede (fermo restando il requisito di un eletto) il concorrente alternativo requisito del conseguimento del 5 per cento dei voti validi espressi in ambito regionale (o il 15 per cento, se invece che di "gruppi di candidati", si tratti di candidati non collegati ad alcun gruppo). Così l'articolo 9, comma 2 della legge n. 515 del 1993.

Ebbene, tale comma è riformulato, *espungendo siffatto requisito espresso in termini di percentuale di voti*, sia per i gruppi di candidati sia

per i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti (i quali mantengono accesso al fondo, *uti singuli*).

Per la *Camera dei deputati*, la normativa prevede l'esclusivo requisito dell'*1 per cento* dei voti validi espressi in ambito nazionale (che non si applica per liste o candidature presentate esclusivamente in circoscrizioni poste in regioni il cui Statuto speciale preveda una particolare tutela di minoranze linguistiche). Così l'articolo 9, comma 3 della citata legge n. 515 del 1993.

Anche tale comma è riformulato, *espungendo siffatto requisito espresso in termini di percentuale di voti ed introducendo il requisito di un candidato eletto* (va da sé, in ambito nazionale).

L'opera di riformulazione della normativa vigente, condotta dall'articolo in commento, non si estende alla legge n. 157 del 1997, in particolare il suo articolo 1, comma 5-bis.

Esso reca apposita disciplina con riferimento alla l'elezione (così presso la Camera come presso il Senato) di rappresentanti nella *circoscrizione Estero*. Vi si pone il duplice, alternativo requisito - riferito alla singola ripartizione della circoscrizione Estero - di un candidato eletto o del 4 per cento dei voti validi.

In assenza di diversa previsione del disegno di legge, permane (solo) per la circoscrizione Estero (rectius, per ciascuna sua ripartizione) il requisito espresso in termini di percentuale di voti.

Invero, la riformulazione nemmeno si estende alle elezioni suppletive (ossia l'articolo 9-bis della legge n. 515 del 1993, introdottovi dalla legge n. 309 del 1995). Per esse la norma vigente prevede l'alternativo requisito del 15 per cento dei validi.

Con l'eccezione della circoscrizione Estero (e delle elezioni suppletive?), l'articolo dunque uniforma (e rende esclusivo) il requisito, circa i quattro tipi di elezione, ponendolo in un candidato eletto. Questo, per quanto riguarda l'accesso alla quota della contribuzione pubblica (il 70 per cento) destinata al rimborso delle spese elettorali e all'attività ordinaria.

Per la quota di contribuzione pubblica (30 per cento) destinata al "cofinanziamento" (v. supra articolo 2, che la introduce) è invece prevista una duplicità di requisito, il candidato eletto ovvero il 2 per cento dei voti validi ottenuti (nell'elezione della Camera).

Può muoversi un inciso, infine, riguardo a questo articolo 6 del disegno di legge (ma valevole anche per altre disposizioni). *L'intestazione della rubrica - circa un criterio comune per l'accesso "ai rimborsi per le spese elettorali" - indi la riformulazione dei commi della legge n. 515 relativi ai due fondi (di Senato e Camera) "per il rimborso delle spese elettorali", risentono della stratificazione normativa intervenuta (e*

interveniente) nella materia. Infatti, ai sensi del disegno di legge, non è più questione di esclusivo rimborso delle spese elettorali: si tratta di tale rimborso nonché di contribuzione all'attività politica ordinaria, come scandisce l'articolo 1 del disegno di legge

Il riferimento esclusivo al rimborso delle spese elettorali - proprio della legge n. 515 del 1993, che fu approvata a seguire la deliberazione referendaria di quell'anno - può dirsi superato, nell'impianto del disegno di legge. Ne rimangono tuttavia sul piano testuale alcune tracce, che paiono dovute più all'intersecazione di norme e di fonti che a volontà del legislatore.

Articolo 7

(Detrazioni per le erogazioni liberali in favore di partiti e di movimenti politici)

1. A decorrere dal 2013, il comma 1-*bis* dell'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, e successive modificazioni, in materia di detrazioni per oneri, è sostituito dal seguente:

«1-*bis*. Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 24 per cento, per l'anno 2013, e al 26 per cento, a decorrere dall'anno 2014, delle erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e dei movimenti politici che abbiano presentato liste o candidature elettorali alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, oppure che abbiano almeno un rappresentante eletto a un consiglio regionale o ai consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, per importi compresi fra 50 e 10.000 euro annui, a condizione che siano effettuate mediante versamento bancario o postale».

2. Alle minori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, valutate in 8,7 milioni di euro per l'anno 2014, 7 milioni di euro per l'anno 2015 e 6,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9 della legge 3 giugno 1999, n.157.

3. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n.196, l'Agenzia delle entrate provvede al monitoraggio delle minori entrate di cui al comma 2 del presente articolo e

riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni di cui al medesimo comma 2, fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 11, comma 3, lettera l), della citata legge n.196 del 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio, della quota dei contributi a titolo di cofinanziamento di cui all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, della presente legge. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo del presente comma. Il limite di cui al primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 della presente legge è rideterminato in funzione dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui al precedente periodo.

4. A decorrere dal 2013, all'articolo 78, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, e successive modificazioni, le parole: «dell'onere di cui all'articolo 15, comma 1-*bis*» sono sostituite dalle seguenti: «dell'onere per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici di cui all'articolo 15, comma 1-*bis*, per importi compresi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro».

5. All'articolo 18, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n.515, e

successive modificazioni, le parole: «sui quotidiani e periodici» sono sostituite dalle seguenti: «su quotidiani, periodici e siti *web*».

L'**articolo 7** dispone:

- *l'aumento della percentuale dell'importo detraibile* (dal 19 per cento al 24 per cento, per l'anno 2013; al 26 per cento, a decorrere dal 2014) delle erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici, da parte così di persone fisiche come di società;
- al contempo *la diminuzione del limite (massimo e minimo) di contributo detraibile*, che diviene compreso tra 50 e 10.000 euro (non più 103.291 euro);
- che diano luogo a detrazione le erogazioni ai partiti presentatori di liste alle elezioni per il rinnovo della Camera, del Senato o del Parlamento europeo, o aventi almeno un eletto in un Consiglio regionale;
- *l'estensione dell'aliquota IVA agevolata* del 4 per cento, all'acquisto di messaggi politici ed elettorali sui siti *web*.

Più in dettaglio, il **comma 1** sostituisce, a decorrere dal 2013, il comma 1-*bis* dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (è il Testo unico delle imposte dei redditi), in materia di detrazioni per oneri dall'*imposta sul reddito delle persone fisiche*, al fine anzitutto di aumentare la detraibilità - dall'attuale 19 per cento al 24 per cento (per l'anno 2013) e al 26 per cento (a decorrere dall'anno 2014) - delle erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e dei movimenti politici.

In secondo luogo vengono ridotti i limiti massimo e minimo di ciascun contributo detraibile, che vengono fissati fra 50 euro e 10.000 euro annui (attualmente la detrazione è consentita per importi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro).

E' confermata la previsione secondo cui le erogazioni devono essere effettuate mediante versamento bancario o postale.

Viene infine specificato che la detrazione spetta per le erogazioni ai partiti che

- abbiano presentato liste o candidature elettorali alle elezioni per il rinnovo della Camera o del Senato o del Parlamento europeo;
- abbiano almeno un rappresentante eletto a un consiglio regionale o ai consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Sempre a decorrere dal 2013 il **comma 4** novella invece l'articolo 78, comma 1, del Testo unico delle imposte sui redditi, in materia di detrazioni per oneri dall'*imposta sul reddito delle società*, al fine di specificare che la prevista detrazione del 19 per cento si applica alle erogazioni liberali in

denaro in favore dei partiti e movimenti politici - di cui al citato articolo 15, comma 1-*bis* - per importi compresi tra 51,65 euro e 103.291,38 euro. Restano quindi inalterati i limiti massimo e minimo delle erogazioni detraibili.

Vale, di questo insieme di disposizioni, esplicitare un profilo.

La legge n. 2 del 1997 ha disciplinato il regime fiscale delle erogazioni liberali delle persone fisiche (articolo 5) e giuridiche (articolo 6), recando, tra l'altro, modifiche al Testo unico delle imposte sui redditi.

Quella legge prevede che sono detraibili le erogazioni in favore dei partiti, senza ulteriore specificazione.

In sede di applicazione, l'Agenzia delle entrate ha individuato come destinatari delle erogazioni suscettibili di detrazione, i partiti o movimenti politici che nel periodo d'imposta in cui è effettuata l'erogazione abbiano almeno un parlamentare eletto alla Camera dei Deputati o al Senato della Repubblica (Risoluzione 15 febbraio 2005, n. 15).

Rispetto a tale (applicativa) opzione, il comma 1 incide con diversa previsione, talché è detraibile l'erogazione a partiti che abbiano un eletto non già nella sola rappresentanza parlamentare nazionale bensì in una (non rileva quale) delle quattro forme di rappresentanza (inclusa dunque la regionale e la parlamentare europea).

Il sistema vigente si basa sul principio della detraibilità di quote dell'erogazione liberale a favore di movimenti o partiti politici dall'imposta sui redditi.

In particolare la vigente normativa prevede:

- per le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19 per cento dell'onere sostenuto, per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro;
- per le erogazioni liberali in denaro delle società di capitali e degli enti commerciali, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19 per cento dell'onere sostenuto, sempre per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro. Peraltro, la detrazione non è consentita agli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché alle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi.
- la non applicabilità delle agevolazioni fiscali alle persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale ha avuto luogo (articolo 7 della legge n. 2 del 1997).

Il **comma 2** *quantifica l'onere* recato dal comma 1, in termini di minori entrate.

Sono: 8,7 milioni di euro per l'anno 2014; 7 milioni di euro per l'anno 2015; 6,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.

All'onere si provvede riducendo l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9 della legge n. 157 del 1999 (che reca la copertura finanziaria della stessa legge).

Sempre in merito alle minori entrate recate dal comma 1, il **comma 3** attribuisce all'Agenzia delle entrate il relativo *monitoraggio*.

La norma, inoltre, secondo quanto previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato (articolo 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009), introduce una specifica *clausola di salvaguardia*, nelle ipotesi in cui gli effetti finanziari derivanti dalla norma risultassero superiori rispetto alla previsione di spesa.

In particolare, la clausola di salvaguardia dispone, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, che il Ministro dell'economia e delle finanze provveda, con proprio decreto, alla riduzione - nella misura necessaria alla copertura dello scostamento finanziario riscontrato - della quota dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti a titolo di cofinanziamento.

Viene altresì prevista, in caso di scostamenti, la rideterminazione del limite previsto dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del disegno di legge, a fini di effettività della clausola di salvaguardia suddetta.

Il comma 3 prevede, infine, che il Ministro dell'economia riferisca alle Camere con apposita *relazione* in merito alle cause degli scostamenti e alla adozione delle misure correttive.

In merito all'inserimento della clausola di salvaguardia finanziaria: l'articolo 17 della legge di contabilità (legge n. 196 del 2009, tuttora vigente in attesa della disciplina attuativa del riformato articolo 81 della Costituzione) prescrive che ciascuna legge comportante nuovi o maggiori oneri indichi espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri definiti al comma 12, per la compensazione degli effetti che possano eccedere le previsioni medesime.

In ogni caso, la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura.

Il comma 12 specifica che la clausola di salvaguardia deve essere effettiva e automatica e deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, adotta le misure indicate nella clausola di

salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

Il comma 5 infine - tramite una modifica all'articolo 18, comma 1, della legge n. 515 del 1993 - prevede l'applicazione dell'aliquota IVA del 4 per cento per l'acquisto di messaggi politici ed elettorali (oltre che su quotidiani e periodici) anche su siti *web*.

Articolo 8

(Uso di locali per lo svolgimento di attività politiche)

1. Gli enti locali, previa disciplina della materia con apposito regolamento, anche attraverso convenzioni con gli istituti scolastici e con altre istituzioni pubbliche e private, possono mettere a disposizione dei partiti e dei movimenti politici, di cui alla presente legge, locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica. I partiti rimborsano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali, le spese di manutenzione e di funzionamento dei locali utilizzati per lo svolgimento di attività politiche per il tempo per il quale essi se ne avvalgono.

Prevede che i partiti e movimenti politici rimborsino - secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali - le spese di manutenzione e funzionamento dei locali, che gli enti locali abbiano loro messo a disposizione (anche attraverso convenzioni con istituti scolastici o con altre istituzioni, pubbliche e private).

La disposizione parrebbe da raccordare con l'articolo 5, commi 6 e 7 della legge n. 157 del 1999.

Quelle disposizioni prevedono: "I consigli comunali e provinciali, in base alle norme previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, possono prevedere nei loro regolamenti le forme per l'utilizzazione non onerosa di strutture comunali e provinciali idonee ad ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti politici. I regolamenti comunali e provinciali dettano altresì le disposizioni generali per garantire ai partiti politici le forme di accesso alle strutture di cui al presente comma nel rispetto dei principi di trasparenza, di pluralismo e di uguaglianza. Gli oneri per l'utilizzazione di tali strutture sono posti a carico dei bilanci dei rispettivi enti". "Hanno diritto alle agevolazioni (...) i partiti o movimenti politici che abbiano propri rappresentanti eletti nelle elezioni politiche, regionali, provinciali o comunali o per il Parlamento europeo".

In materia di affitto di locali, l'articolo 18 della legge n. 515 del 1993 (come novellato dalla legge n. 90 del 2004) prevede l'applicazione dell'IVA agevolata del 4 per cento, se nei novanta giorni antecedenti l'elezione.

Articolo 9

(Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici)

1. Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella propria gestione contabile e finanziaria, i partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima, al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, si avvalgono di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa ai sensi dell'articolo 161 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58, e successive modificazioni, o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n.39. Il controllo della gestione contabile e finanziaria può essere affidato alla medesima società di revisione con un incarico relativo a tre esercizi consecutivi, rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi consecutivi. La società di revisione esprime, con apposita relazione, un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti e dei movimenti politici secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia. A tale fine verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. Controlla altresì

che il rendiconto di esercizio sia conforme alle scritture e alla documentazione contabili, alle risultanze degli accertamenti eseguiti e alle norme che lo disciplinano.

2. In caso di partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, ciascun partito e movimento politico che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista è soggetto all'obbligo di avvalersi della società di revisione di cui al comma 1.

3. È istituita la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di seguito denominata «Commissione». La Commissione ha sede presso la Camera dei deputati, che provvede, in pari misura con il Senato della Repubblica, ad assicurarne l'operatività attraverso le necessarie dotazioni di personale di segreteria. La Commissione è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni effettuate ai sensi del presente comma, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Con il medesimo atto è individuato tra i componenti il Presidente della

Commissione, che ne coordina i lavori. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività prestata ai sensi della presente legge. Per la durata dell'incarico i componenti della Commissione non possono assumere ovvero svolgere altri incarichi o funzioni. Il mandato dei componenti della Commissione è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

4. La Commissione effettua il controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n.2, come da ultimo modificato dal presente articolo, e dei relativi allegati, nonché di ottemperanza alle disposizioni di cui alla presente legge. A tal fine, entro il 15 giugno di ogni anno, i rappresentanti legali o i tesorieri dei partiti e dei movimenti politici, che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima o al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, sono tenuti a trasmettere alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati previsti dall'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n.2, come da ultimo modificato dal presente articolo, concernenti ciascun esercizio compreso, in tutto o in parte, nella legislatura dei predetti organi. Unitamente agli atti di cui al secondo periodo del presente comma, sono trasmessi alla Commissione la relazione contenente il giudizio espresso sul rendiconto dalla società di revisione di cui al comma 1 del presente articolo, nonché il verbale di approvazione del rendiconto medesimo da parte del competente organo del partito o movimento politico. In caso di

partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, ciascun partito e movimento politico che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista è soggetto agli obblighi di cui al presente comma.

5. Nello svolgimento della propria attività, la Commissione effettua il controllo anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse. A tal fine, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, invita i partiti e i movimenti politici interessati a sanare, entro e non oltre il 31 marzo seguente, eventuali irregolarità contabili da essa riscontrate. Entro e non oltre il 30 aprile dello stesso anno la Commissione approva una relazione in cui esprime il giudizio di regolarità e di conformità alla legge, di cui al primo periodo del comma 4. La relazione è trasmessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che ne curano la pubblicazione nei siti *internet* delle rispettive Assemblee.

6. Entro e non oltre il 15 luglio di ogni anno, la Commissione trasmette ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati gli elenchi dei partiti e movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di cui al comma 4, con riferimento all'esercizio dell'anno precedente.

7. I casi di inottemperanza di cui al comma 6, nonché l'inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nei siti *internet* del rendiconto e dei relativi allegati, previsto dal comma 20, sono contestati dalla Commissione ai partiti e movimenti politici interessati nel termine di cui al comma 6.

8. Il Presidente del Senato della

Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati sospendono, per i fondi di rispettiva competenza, l'erogazione dei rimborsi e dei contributi spettanti ai partiti e ai movimenti politici che risultino inottemperanti sulla base della comunicazione di cui al comma 6. Qualora l'inottemperanza non venga sanata entro il successivo 31 ottobre, la Commissione applica al partito o al movimento politico la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 9.

9. Ai partiti e ai movimenti politici inottemperanti all'obbligo di presentare il rendiconto e i relativi allegati o la relazione della società di revisione o il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione dell'intero importo ad essi attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2.

10. Ai partiti e ai movimenti politici che non abbiano rispettato gli obblighi di cui all'articolo 8, commi da 5 a 10-*bis*, della legge 2 gennaio 1997, n.2, come da ultimo modificato dal presente articolo, o abbiano omissso la pubblicazione nel proprio sito *internet* dei documenti di cui al comma 20 del presente articolo nel termine indicato nel medesimo comma 20 ovvero, nei casi previsti dal comma 8, entro il 31 ottobre, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione di un terzo dell'importo ad essi complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2 della presente legge.

11. Ai partiti e ai movimenti politici che nel rendiconto di esercizio abbiano omissso dati ovvero abbiano dichiarato

dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo non dichiarato o difforme dal vero, consistente nella decurtazione dell'importo ad essi complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2, nel limite di un terzo dell'importo medesimo. Ove una o più voci del rendiconto non siano rappresentate in conformità al modello di cui all'allegato A alla legge 2 gennaio 1997, n.2, come modificato dall'articolo 11 della presente legge, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino a un ventesimo dell'importo complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2.

12. Ai partiti e ai movimenti politici che nella relazione sulla gestione e nella nota integrativa abbiano omissso di indicare, in tutto o in parte, le informazioni previste dagli allegati B e C alla legge 2 gennaio 1997, n.2, o non le abbiano rappresentate in forma corretta o veritiera, la Commissione applica, per ogni informazione omisssa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, la sanzione amministrativa pecuniaria fino a un ventesimo dell'importo ad essi complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2, nel limite di un terzo dell'importo medesimo.

13. Ai partiti e ai movimenti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 giugno 1999, n.157, è

applicata la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un ventesimo dell'importo ad essi complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2.

14. Fatto salvo quanto previsto dal comma 9, le sanzioni applicate non possono superare nel loro complesso i due terzi dell'importo complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2.

15. Nell'applicazione delle sanzioni, la Commissione tiene conto della gravità delle irregolarità commesse e ne indica i motivi.

16. Qualora le inottemperanze e le irregolarità di cui ai commi da 9 a 13 siano state commesse da partiti e movimenti politici che abbiano partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, le sanzioni sono applicate esclusivamente nei riguardi del partito o del movimento politico inottemperante o irregolare.

17. Le sanzioni sono notificate al partito o al movimento politico interessato e sono comunicate ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati che, per i fondi di rispettiva competenza, riducono, nella misura disposta dalla Commissione, le rate dei rimborsi per le spese elettorali e del contributo per il cofinanziamento, di cui all'articolo 2, spettanti per l'anno in corso ai partiti o movimenti politici sanzionati ai sensi del presente articolo.

18. Qualora le inottemperanze e le irregolarità di cui ai commi da 9 a 13 del presente articolo siano state commesse da partiti o movimenti politici che abbiano percepito tutti i rimborsi per le spese elettorali e i contributi per il

cofinanziamento di cui all'articolo 2 loro spettanti e che non ne abbiano maturato di nuovi, la Commissione applica le relative sanzioni amministrative pecuniarie in via diretta al partito o al movimento politico fino al limite dei due terzi dell'importo ad esso complessivamente attribuito nell'ultimo anno.

19. Ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo, nonché ai fini della tutela giurisdizionale, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n.689, e successive modificazioni, salvo quanto diversamente disposto nel presente articolo. Non si applicano gli articoli 16 e 26 della medesima legge n.689 del 1981, e successive modificazioni.

20. Nei siti *internet* dei partiti e dei movimenti politici, entro il 10 luglio di ogni anno, nonché in un'apposita sezione del sito *internet* della Camera dei deputati, dopo la verifica di cui al comma 5, sono pubblicati, anche in formato *open data*, il rendiconto di esercizio e i relativi allegati, nonché la relazione della società di revisione e il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio.

21. I partiti e i movimenti politici che hanno partecipato alla ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sono soggetti, fino al proprio scioglimento e, comunque, non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali, all'obbligo di presentare alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n.2, come da ultimo modificato dal presente articolo.

22. È fatto divieto ai partiti e ai movimenti politici di cui al comma 1 di investire la propria liquidità derivante dalla disponibilità di risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli

emessi da Stati membri dell'Unione europea.

23. All'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n.2, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 14 sono abrogati;

b) al comma 2, dopo le parole: «il rendiconto» sono inserite le seguenti: «di esercizio, redatto secondo il modello di cui all'allegato A,»;

c) dopo il comma 10 è inserito il seguente:

«10-bis. Per le donazioni di qualsiasi importo è annotata l'identità dell'erogante».

24. Il comma 2 dell'articolo 6-bis della legge 3 giugno 1999, n.157, è abrogato. Le risorse del fondo di garanzia previsto dal predetto articolo, nell'importo disponibile in esito al completamento delle procedure già esperite alla data di entrata in vigore della presente legge, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

25. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 21 si applicano ai rendiconti dei partiti e dei movimenti politici successivi all'esercizio finanziario 2012. In via transitoria, il giudizio di regolarità e conformità alla legge dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici relativi agli esercizi finanziari 2011 e 2012 è effettuato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n.2, nel testo vigente il giorno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge. A tal fine, la Commissione invita direttamente i partiti e i movimenti politici a sanare eventuali inottemperanze ad obblighi di legge o

irregolarità contabili.

26. In via transitoria, i rapporti integrativi relativi ai rendiconti di esercizio anteriori al 2011 sono elaborati, fino al 31 ottobre 2012, dal Collegio dei revisori dei rendiconti dei partiti e movimenti politici, di cui all'articolo 8, comma 14, della legge 2 gennaio 1997, n.2.

27. L'articolo 1, comma 8, della legge 3 giugno 1999, n.157, nonché l'articolo 8, commi 11, 12 e 13, della legge 2 gennaio 1997, n.2, si applicano esclusivamente con riferimento ai rendiconti relativi agli esercizi anteriori al 2013.

28. All'articolo 7, primo comma, della legge 2 maggio 1974, n.195, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il divieto di cui al precedente periodo si applica anche alle società con partecipazione di capitale pubblico pari o inferiore al 20 per cento, nonché alle società controllate da queste ultime, ove tale partecipazione assicuri comunque al soggetto pubblico il controllo della società».

29. I rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici. È fatto divieto ai partiti e ai movimenti politici di prendere in locazione o acquistare, a titolo oneroso, immobili di persone fisiche che siano state elette nel Parlamento europeo, nazionale o nei consigli regionali nei medesimi partiti o movimenti politici. Il medesimo divieto si intende anche riferito agli immobili posseduti da società possedute o partecipate dagli stessi soggetti di cui al periodo precedente.

L'articolo 9 reca un novero di disposizioni, in materia di *rendicontazione* dei partiti e relativi *controlli*, interni ed esterni al partito.

Così come reca specifiche disposizioni volte ad una maggiore trasparenza contabile e finanziaria (introducendo il divieto di investire la

liquidità derivante dalla contribuzione pubblica in altro strumento che non sia i titoli del Tesoro degli Stati membri dell'Unione europea; o il divieto di affittare o acquistare a titolo oneroso immobili di proprietà di propri eletti).

Si tratta di uno degli articoli connotanti il disegno di legge.

Il **comma 1** prevede un *obbligo di rendicontazione* per tutti i partiti che abbiano conseguito *almeno un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali, ovvero il 2 per cento dei voti validi nelle elezioni per il rinnovo della Camera.*

Secondo la normativa vigente (articolo 8, comma 1 della legge n. 2 del 1997, che altra disposizione di questo articolo del disegno di legge - il comma 23, lettera a) - espressamente abroga), tale obbligo vale per i partiti che usufruiscano dei contributi per le spese elettorali.

E dunque obbligo di rendicontazione e requisito accesso al contributo (su cui v. *supra*, articolo 6) coincidevano, come ambito soggettivo.

Tale coincidenza tra obbligo di rendicontazione e requisito di accesso è mantenuta, dall'articolo in commento, rispetto all'accesso al contributo pubblico in cofinanziamento, non già all'altro contributo (il complessivo 70 per cento), per il quale il disegno di legge (articolo 6) prevede l'esclusivo requisito di un candidato eletto (nella elezione di riferimento), sopprimendo così il requisito alternativo (o esclusivo, per la Camera dei deputati) espresso in termini di percentuali di voti validi ottenuti.

Il dettato del comma 1 ha peraltro altro preminente intendimento normativo: introdurre *l'obbligo, per i partiti tenuti al rendiconto, di avvalersi di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per la società e la borsa ai sensi dell'articolo 161 del decreto legislativo n. 58 del 1998 o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'articolo 2 decreto legislativo n. 39 del 2010.*

Diversamente, la legge n. 2 del 1997 solo prevede (all'articolo 8, comma 12) un obbligo di avvalersi di "revisori dei conti" (i quali sottoscrivono una relazione sul rendiconto), senza ulteriore specificazione. Ed anzi quella legge abrogò la previgente previsione (recata dalla legge n. 659 del 1981: suo articolo 4, comma 13) che i revisori dei conti dovessero essere iscritti nell'albo professionale da almeno 5 anni.

Il controllo - ancora prevede il comma 1 del presente articolo - non può essere affidato alla medesima società di revisione per più di tre esercizi consecutivi, rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi consecutivi.

La società di revisione verifica la regolarità del rendiconto (secondo quanto previsto dalla normativa in materia) circa:

- la regolare tenuta della contabilità nel corso dell'esercizio;
- la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili;
- la corrispondenza del rendiconto alle risultanze delle scritture e della documentazione contabili e degli accertamenti eseguiti e la conformità alle norme che lo disciplinano.

La disciplina della revisione legale dei conti è recata dal decreto legislativo n 39 del 2010.

Esso recepisce nell'ordinamento interno la direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, ed unifica in un *corpus* normativo la disciplina dell'attività di revisione.

Il decreto legislativo n. 39 contiene norme immediatamente precettive, così come disposizioni che richiedono una disciplina secondaria di attuazione.

Nell'abrogare alcune norme del codice civile in materia di revisione contabile nonché la specifica disciplina del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (recato dal citato decreto legislativo n. 58 del 1998), dispone che queste ultime continuino a ricevere applicazione, fino all'emanazione dei regolamenti di attuazione.

L'articolo 14 del decreto legislativo n. 39 del 2010 dispone che la persona fisica o la società incaricati di effettuare la revisione legale dei conti:

- esprimono con apposita relazione un giudizio sul bilancio di esercizio e sul bilancio consolidato, ove redatto;
- verificano nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità sociale e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili.

La predetta relazione, che deve essere redatta in conformità ai principi di revisione legale indicati dalla legge, è costituita dai seguenti elementi:

- un paragrafo introduttivo che identifica i conti annuali o consolidati sottoposti a revisione legale ed il quadro delle regole di redazione applicate dalla società;
- una descrizione della portata della revisione legale svolta con l'indicazione dei principi di revisione osservati;
- un giudizio sul bilancio, che indichi chiaramente se questo è conforme alle norme che ne disciplinano la redazione e se rappresenta in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico dell'esercizio;
- eventuali richiami di informativa che il revisore sottopone all'attenzione dei destinatari del bilancio, senza che essi costituiscano rilievi;
- un giudizio sulla coerenza della relazione sulla gestione con il bilancio.

Ove il revisore esprima un giudizio sul bilancio con rilievi, un giudizio negativo o rilasci una dichiarazione di impossibilità di esprimere un giudizio, la sua relazione ne illustra analiticamente i motivi.

Uno specifico *obbligo di pubblicazione - nel sito internet del partito*
- è previsto dal **comma 20**. Il termine è il 10 luglio di ogni anno.

Esso investe il rendiconto di esercizio (con i suoi allegati, secondo la disciplina recata dalla legge n. 2 del 1997) nonché il verbale di sua approvazione entro il partito e la relazione della società di revisione.

Questi documenti sono pubblicati (dopo la verifica della Commissione, di cui si dirà immediatamente *infra*) anche in un'apposita sezione del sito *internet* della Camera - *non si prevede anche del Senato ovvero nel sito comune del Parlamento*.

Il **comma 3** istituisce la *Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici*.

Essa ha il compito di controllare i rendiconti dei partiti, secondo le modalità disciplinate da questo medesimo articolo 9 del disegno di legge.

La Commissione è *composta da 5 membri, designati dai vertici delle tre massime magistrature*:

- 3 componenti, designati dal Presidente della Corte dei conti;
- 1 componente, dal Presidente del Consiglio di Stato;
- 1 componente, dal Primo Presidente della Corte di cassazione.

Le designazioni sono seguite dall'atto di nomina congiunto dei Presidenti del Senato e della Camera, pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

La Commissione così istituita 'sostituisce' il collegio di revisori (composto da cinque revisori ufficiali dei conti, nominati d'intesa tra i Presidenti della Camere all'inizio di ogni legislatura, e individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, ai sensi dell'articolo 1, comma 14 della legge n. 2 del 1997: abrogato dal presente articolo 9, comma 23, lettera a) del disegno di legge). Il collegio dei revisori è soppresso, o meglio cessa di operare dal 31 ottobre del 2012, svolgendo sino ad allora le sue funzioni per gli esercizi anteriori al 2011.

I membri della Commissione - ancora prevede il comma 3 - sono scelti fra i *magistrati* dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Inoltre, due dei componenti designati dal Presidente della Corte dei conti devono essere revisori contabili iscritti al relativo registro. Con l'atto di nomina dei Presidenti di Camera e Senato è individuato, tra i componenti, il Presidente-coordinatore della Commissione. I componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso per l'attività prestata di controllo sui bilanci dei partiti. Il mandato dei membri della Commissione è di 4 anni ed è rinnovabile una sola volta.

La *sede della Commissione* è stabilita presso la Camera; le risorse di *personale* di segreteria necessarie all'operatività della Commissione sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato.

Sottoposti al controllo della Commissione sono le medesime formazioni politiche, sottoposte ai sensi del comma 1 all'obbligo di rendicontazione e di avvalimento di una società di revisori.

Dunque sono sottoposti al controllo della Commissione i partiti o movimenti politici che abbiano conseguito almeno un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali, ovvero il 2 per cento dei voti validi nelle elezioni per il rinnovo della Camera (per l'accesso al contributo pubblico non in "cofinanziamento", il disegno di legge prevede invece, come si è ricordato, l'esclusivo requisito di un candidato eletto nell'elezione di riferimento).

In caso di presentazione di una *lista congiunta*, la sottoposizione al controllo della Commissione vale per ciascuno dei partiti che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista.

E l'obbligo di rendicontazione e sottoposizione al controllo della Commissione vale non solamente per i partiti che partecipino alla ripartizione dei rimborsi, ma *anche a quelli che vi abbiano partecipato nel passato. Tale obbligo permane fino allo scioglimento degli stessi e, comunque, non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali.*

Così dispone il **comma 21**. Esso reca diversa previsione rispetto alla legge vigente (articolo 8, comma 1 della legge n. 2 del 1997), per la quale sono tenuti alla redazione del rendiconto il partito o il movimento politico che "ha usufruito dei contributi per le spese elettorali" - talché, cessata l'erogazione del contributo, cessa anche l'obbligo di presentazione del bilancio.

La disposizione è, presumibilmente, finalizzata alla trasparenza dei bilanci dei cosiddetti 'partiti fantasma', ossia di quei partiti che hanno ricevuto in passato i contributi elettorali e che poi, pur continuando ad amministrare i proventi di tali contributi, non si presentano più alle elezioni e, pertanto, sono sottratti dall'obbligo di presentazione del rendiconto.

I **commi 4 e 5** disciplinano rispettivamente le *modalità di controllo* dei bilanci dei partiti da parte della Commissione.

Il procedimento è il seguente:

1) i partiti e i movimenti politici (il loro tesoriere o rappresentante legale) *depositano* presso la Commissione (quindi logisticamente presso la Camera dei deputati, dove la Commissione ha sede) i propri bilanci, unitamente agli altri documenti previsti dalla normativa vigente (relazione e nota integrativa) e alla certificazione della società di revisione. Il deposito

avviene entro il *15 giugno* di ogni anno (attualmente il termine è fissato al 31 luglio, dalla legge n. 2 del 1997);

2) la Commissione effettua il *controllo*, "*anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle spese stesse*" (così il comma 5, primo periodo).

Si tratta di previsione innovativa rispetto alla normativa vigente, la quale prevede un controllo meramente formale da parte dei revisori dei conti nominati dai Presidenti delle Camere, che provvedono al controllo di conformità alla legge e al riscontro della regolarità della redazione del bilancio (articolo 1, comma 14 della legge n. 2 del 1997).

In virtù di tale previsione, la Commissione parrebbe abilitata al controllo se le spese siano state effettivamente sostenute e se vi sia congruità tra le indicazioni contabili e la documentazione prodotta. Un più marcato sindacato, sulla destinazione delle somme ricevute dallo Stato a titolo di contribuzione, parrebbe permanerle precluso.

3) se la Commissione individua eventuali *irregolarità o inottemperanze*, invita il partito entro il *15 febbraio* dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, a sanarle, entro il 31 marzo.

4) entro il *30 aprile*, la Commissione trasmette una *relazione sull'esito del controllo* ai Presidenti di Camera e Senato, che ne curano la pubblicazione sui rispettivi siti *internet*.

5) entro il *15 luglio* - aggiunge il **comma 6** - la Commissione trasmette ai Presidenti delle Camere gli *elenchi dei partiti ottemperanti ed inottemperanti* agli obblighi di rendicontazione.

6) conseguentemente, i Presidenti di Senato e Camera *sospendono l'erogazione* agli inottemperanti del contributo pubblico, in attesa della definizione, da parte della Commissione, delle sanzioni da infliggere.

L'articolo dunque distingue tra una relazione della Commissione contenente il giudizio di regolarità e conformità alla legge dei documenti contabili (da trasmettere alle Presidenze entro il 30 giugno) e l'elenco degli inottemperanti.

La distinzione pare volta a consentire - esplicita il **comma 7** - la contestazione (secondo le modalità di cui alla legge n. 659 del 1981, aggiunge il **comma 19**) - da parte degli interessati. Solo dopo tale confronto dialettico, il giudizio diviene tale da determinare la sospensione dell'erogazione, in attesa della irrogazione della sanzione.

Solo per la prima relazione, non anche per il successivo elenco degli inottemperanti (e degli ottemperanti), si prevede la pubblicazione internet sui siti di Camera e Senato.

*Le sanzioni sono applicate (e motivate) dalla Commissione secondo un'articolata scansione, cui l'articolo dedica un cospicuo novero di disposizioni. Sono i **commi da 9 a 19**.*

Le sanzioni valgono per il singolo partito inadempiente, in caso di lista congiunta (**comma 16**).

Ad eccezione della sanzione indicata alla lettera *a*) nell'elenco esplicativo che segue, *le altre sanzioni si cumulano - ma senza superare la soglia dei due terzi del contributo complessivo spettante al partito nell'anno di riferimento* (prevede il **comma 14**).

Ebbene, le sanzioni - amministrative pecuniarie - previste sono:

a) per inottemperanza all'obbligo di presentazione del rendiconto e relativi allegati (certificazione della società di revisione, verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno ecc.): *decurtazione dell'intero importo* attribuito a titolo di rimborso delle spese elettorali e di cofinanziamento per l'anno (**comma 9**).

b) per redazione del bilancio in difformità da quanto indicato dall'articolo 8 della legge n. 2 del 1997 (circa la tenuta del libro giornale e del libro degli inventari; la conservazione per almeno cinque anni di tutta la documentazione di rilevanza amministrativa e contabile; di indicazione e valutazione delle attività e passività; di rendicontazione nel rispetto delle norme di ordinata contabilità; di annotazione dell'identità di qualsiasi donatore, secondo previsione, questa, introdotta dal comma 23) o per mancata pubblicazione nei termini del bilancio nel sito *internet* del partito (secondo l'obbligo introdotto dal comma 20 del presente articolo): *decurtazione di un terzo del complessivo contributo annuale* (**comma 10**).

c) omissione di dati nel rendiconto di esercizio ovvero difformità di dati rispetto alle scritture e alla documentazione contabili: *decurtazione dell'importo non dichiarato o difforme dal vero, sino al limite di un terzo del complessivo contributo annuale* (**comma 11, primo periodo**).

d) difformità di voce del rendiconto rispetto all'allegato A della legge n. 2 del 1997 (come modificato dall'articolo 11, comma 4, del disegno di legge), il quale reca il modello di redazione del rendiconto di esercizio: *decurtazione fino a un ventesimo del complessivo contributo annuale* (comma 11, **secondo periodo**).

e) omissione o indicazione non corretta o non veritiera delle informazioni rese dalla relazione sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione (è l'allegato B della legge n. 2 del 1997) o della nota integrativa (circa la valutazione e composizione delle voci del rendiconto; la partecipazione in imprese; su crediti e debiti, ratei e risconti, oneri finanziari, impegni non risultanti dalla stato patrimoniale proventi e oneri straordinari, numero di dipendenti per categoria: è l'allegato C della

legge n. 2 del 1997): *decurtazione fino a un ventesimo dell'importo del contributo complessivo annuale, nel limite di un terzo di tale importo.*

Pare di intendere che, con questa doppia gradazione, il disegno di legge intenda sì sanzionare queste irregolarità, ritenendole tuttavia 'minori', nel senso che esse non entrino in un 'cumulo' di sanzioni, qualora quelle irrogate per altra ragione siano già in misura ritenuta significativa.

Il **comma 13** prevede una ulteriore sanzione - pari a un *ventesimo del contributo complessivo annuale* - per il partito che non abbia destinato "almeno il 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la *partecipazione attiva delle donne alla politica*".

Siffatto obbligo di destinazione del rimborso elettorale è già prevista dall'articolo 3, della legge n. 157 del 1999. Di questo, il comma 2 prevede l'obbligo conseguente di introdurre una apposita voce all'interno del rendiconto, "al fine di dare espressamente conto dell'avvenuta destinazione delle quote dei rimborsi alle iniziative".

Il controllo della Commissione pare risiedere nella verifica di tale adempimento.

Per come è formulata la disposizione del comma 13 (con il suo riferimento ai "rimborsi elettorali ricevuti"), il 5 per cento parrebbe riferito non già al complessivo contributo annuale bensì alla parte di esso destinata all'attività elettorale e ordinaria (esclusa dunque la parte destinata al cofinanziamento).

Il **comma 23** introduce per i partiti in sede di rendiconto, l'*obbligo di annotare l'identità dell'erogante per le donazioni di qualsiasi importo* (nuovo comma 10-bis dell'articolo 8 della legge n. 2 del 1997), oltre ad alcune modifiche di coordinamento al medesimo articolo 8 della medesima legge n. 2.

L'inadempimento è colpito dalla sanzione indicata nella lettera *b)* dell'elenco esplicativo sopra riportato.

Una volta determinate le sanzioni (che la Commissione 'gradua' motivatamente secondo la gravità dell'irregolarità ravvisata: **comma 15**), ne sono date notifica al partito interessato (al singolo partito responsabile dell'irregolarità, nel caso di lista congiunta: **comma 16**) e comunicazione ai Presidenti delle due Camere.

I Presidenti dispongono - prevede il **comma 17** - l'applicazione della sanzione, quale riduzione del contributo a valere sul fondo (sui fondi, per il Presidente della Camera) di propria competenza.

*Qualora il partito già abbia ricevuto tutti i contributi spettanti e non ne abbia maturato di nuovi, la Commissione gli applica direttamente la sanzione amministrativa - fino ai due terzi dell'ultima annualità di contribuzione ricevuta. Così il **comma 18**.*

Esso mira a non esentare dalla sanzione un partito già percettore di contributi che non si presenti (ad esempio perché poi disciolto) alle elezioni - posto che 'presupposto' delle sanzioni è la partecipazione alla competizione elettorale (riportando un eletto in una delle quattro elezioni o almeno il 2 per cento dei voti validi nell'elezione della Camera).

Il **comma 19** prevede l'applicazione, ai fini sanzionatori, delle disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative contenute nella legge n. 689 del 1981, in particolare nel suo capo I ("Sanzioni amministrative").

Non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta o rateizzato.

Il **comma 25** dispone *l'applicazione a regime delle nuove norme (poste dai commi 1-21), a decorrere dall'esercizio 2013.*

Tuttavia, si prevede l'operatività immediata della Commissione, chiamata a controllare i bilanci relativi agli anni 2011 e 2012 secondo le norme sinora vigenti.

Per gli esercizi precedenti al 2011, si prevede - dal **comma 26** - che i rapporti integrativi siano elaborati (entro il 31 ottobre 2012) dal collegio dei revisori dei conti.

Il **comma 27** circoscrive ai rendiconti antecedenti l'esercizio 2013, l'applicazione di disposizione della legge n. 517 del 1999 (articolo 1, comma 8) e della legge n. 2 del 1997 (articolo 8, comma 12), superate da nuovo procedimento disegnato dall'articolo.

Medesima previsione - ossia il riferimento ai rendiconti solo fino al 2012 - è recata per disposizioni della legge n. 2 del 1997 (articolo 8, commi 11 e 13), relative rispettivamente a: la *pubblicazione* a cura del partito del rendiconto e di una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa (sono i tre documenti, altrettanti modelli allegati alla legge n. 2), su due quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale; la pubblicazione, a cura dell'Ufficio di Presidenza della Camera, dei tre documenti in un supplemento speciale della Gazzetta ufficiale.

Dal 2013, dunque, diversamente da quanto previsto dalla legge n. 2 del 1997, varrebbe la pubblicazione sul sito internet del partito e della Camera dei deputati (ai sensi del comma 20 innanzi esaminato, che non prevede né il sito del Senato né il sito comune del Parlamento).

Il **comma 24** abroga disposizione della legge n. 157 del 1999.

Di questa, l'articolo 6-*bis* (introdottovi dalla legge n. 51 del 2006, di conversione del decreto-legge n. 273 del 2005) ha per oggetto la *garanzia patrimoniale*.

Il suo comma 1 prevede che il contributo pubblico ai partiti costituiscono, ai sensi dell'articolo 2740 del codice civile, garanzia ai fini dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai partiti. I loro creditori non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico, se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave.

Il comma 2 dell'articolo 6-*bis* aggiunge: "Per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici maturati in epoca antecedente all'entrata in vigore della presente legge è istituito un *fondo di garanzia* alimentato dall'1 per cento delle risorse stanziare per i fondi [i quattro fondi, per tipo di elezione]. Le modalità di gestione e funzionamento del fondo sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze".

Siffatto comma è ora abrogato dal comma 24 di questo articolo 9 del disegno di legge.

Di rilievo paiono alcune altre disposizioni, confluite nell'articolo in commento.

Da evidenziare è la previsione del **comma 22**, che *introduce un peculiare divieto di destinazione del contributo pubblico*.

Se investita, la liquidità che ne derivi non può essere impiegata se non nell'acquisto di titoli emessi dagli Stati membri dell'Unione europea. *Impieghi speculativi* in strumenti finanziari altri non sono consentiti.

La disposizione non esplicita una sanzione in caso di inottemperanza.

Ancora da menzionare è il **comma 28**, che modifica l'articolo della legge n. 195 del 1974, disciplinante il *reato da finanziamento illecito*.

E' l'articolo 7 di quella legge, il quale considerava una *partecipazione di capitale pubblico* alla società, *se superiore al 20 per cento*: in tal caso scatta il divieto di percezione di contributi.

La nuova previsione, recata dal comma 28, prescinde da quella percentuale, per considerare *il controllo pubblico della società, se assicurato pur da una partecipazione inferiore a quella soglia*.

Infine il **comma 29** pone ai partiti *il divieto di locazione o di acquisto a titolo oneroso di immobili, dei quali siano proprietari propri eletti* (o società da essi controllate).

La disposizione non esplicita una sanzione in caso di trasgressione.

Invero, il divieto parrebbe valere per tutti i partiti, non solo quelli che accedano alla contribuzione pubblica - benché il comma esordisca con una particolare formulazione ("I rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e movimenti politici") che peraltro, per la sua generalità, parrebbe trovare altrove più appropriata collocazione.

Articolo 10

(Perdita di legittimazione alla sottoscrizione dei rendiconti)

1. Nel caso di applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 9, commi 9, 10, 11 e 12 in misura pari o superiore a un terzo dei rimborsi delle spese elettorali e del contributo a titolo di cofinanziamento di cui alla presente legge, coloro che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti e dei movimenti politici o funzioni analoghe perdono la legittimazione a sottoscrivere i rendiconti relativi agli esercizi dei cinque anni successivi.

L'**articolo 10** introduce una sanzione - in termini di perdita di legittimazione alla sottoscrizione dei rendiconti - per il tesoriere (o rappresentante del partito svolgente analoga funzione) incorso in: omissione di presentazione dei documenti contabili alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici; irregolarità nella redazione del rendiconto di esercizio, se sanzionate in misura pari ad almeno un terzo del contributo annuale complessivo spettante al partito.

Articolo 11

(Misure per ampliare la trasparenza dei finanziamenti privati alla politica)

1. All'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n.659, e successive modificazioni, la parola: «cinquantamila» è sostituita dalla seguente: «cinquemila».

2. All'articolo 7, comma 6, della legge 10 dicembre 1993, n.515, e successive modificazioni, le parole: «superiore ad euro 20.000» sono sostituite dalle seguenti: «superiore all'importo di cui all'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n.659, e successive modificazioni».

3. All'articolo 12 della legge 10 dicembre 1993, n.515, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Ai fini di cui al comma 1, il

periodo della campagna elettorale si intende compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente lo svolgimento della votazione»;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. La Corte dei conti cura la pubblicità del referto di cui al comma 3».

4. All'allegato A alla legge 2 gennaio 1997, n.2, nella sezione «Conto economico», alla lettera A) (Proventi gestione caratteristica), numero 4) (Altre contribuzioni), dopo la voce «b) contribuzioni da persone giuridiche» è inserita la seguente voce:

«b-bis) contribuzioni da associazioni, partiti e movimenti politici».

L'**articolo 11** innova alla normativa vigente, circa i finanziamenti privati ai partiti e ai movimenti politici e la correlativa rendicontazione.

In particolare, *riduce l'importo (da 50 mila a 5 mila euro) al di sopra del quale opera l'obbligo di dichiarazione dei contributi dei privati ai partiti; riduce allo stesso importo, pari a 5.000 euro, l'ammontare (attualmente 20.000 euro) oltre il quale devono essere registrati i contributi privati ai candidati.*

La legge 18 novembre 1981, n. 659 reca "Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici". Il **comma 1** dell'articolo in esame ne modifica l'articolo 4, *riducendo a 5.000 euro (da 50.000¹¹) l'importo oltre il*

¹¹ L'importo era stato elevato da 6.613,99 a 50.000 euro dall'art. 39 *quater-decies* del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, recante "Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti".

quale il soggetto che eroga ed il soggetto che riceve finanziamenti o contributi sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento, depositato presso la Presidenza della Camera dei deputati (ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento).

Il citato articolo 4 della legge n. 659 del 1981 fa riferimento a finanziamenti o contributi ai soggetti indicati nell'articolo 7 della legge n. 195 del 1974. Quest'ultimo vieta i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento (ma su questo, v. ora l'articolo 9, comma 28, *supra*) di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari. Vieta altresì i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma diretta o indiretta, da parte di società diverse da quelle su indicate in favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, salvo che tali finanziamenti o contributi siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio e sempre che non siano comunque vietati dalla legge.

Il nuovo limite di 5.000 euro riguarda inoltre finanziamenti e contributi in qualsiasi forma o modo erogati, anche indirettamente, ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici (articolo 4, comma 1, della legge n. 659 del 1981).

Restano ferme invece le altre disposizioni dell'articolo 4, comma 3 della legge n. 659, secondo cui: i finanziamenti o contributi o servizi, per quanto riguarda la campagna elettorale, possono anche essere dichiarati a mezzo di autocertificazione dei candidati; l'obbligo di dichiarazione congiunta non si applica a tutti i finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari.

Alla modifica recata dal comma 1, si ricollega quella apportata (alla legge n. 515 del 1993) dal **comma 2**.

Inciso ne è in particolare il suo articolo 7, che disciplina i limiti e la pubblicità delle spese elettorali dei candidati. Di questo, il comma 6, che qui viene modificato, riguarda la dichiarazione concernente le spese

sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale "ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero».

Si tratta della dichiarazione prevista dall'art. 2 primo comma, numero 3) della legge n. 441 del 1982, che i membri del Senato della Repubblica ed i membri della Camera dei deputati sono tenuti a depositare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza, entro tre mesi dalla proclamazione.

La modifica introdotta dal comma 2 prevede che in tale dichiarazione vadano analiticamente riportati, attraverso *l'indicazione nominativa*, anche mediante attestazione del solo candidato, *i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche, se di importo o valore superiore all'importo di cui all'articolo 4, comma 3, della legge n. 659 del 1981 - ovvero 5.000 euro, non più 20.000* - e tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo o valore provenienti da soggetti diversi.

La legge n. 515 del 1993 viene altresì modificata dal **comma 3**.

Esso integra le disposizioni dell'articolo 12 della legge n. 515, relativo alla pubblicità e al controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati.

E' ora indicato espressamente il periodo della campagna elettorale, che deve essere preso a riferimento.

Introducendo il comma 1-*bis* infatti si dispone che - ai fini della presentazione ai Presidenti delle rispettive Camere del consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento *per il rinnovo di Camera e Senato - il periodo della campagna elettorale si intende compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente lo svolgimento della votazione.*

Tale previsione scioglie normativamente un interrogativo che i collegi elettorali della Corte dei conti avevano risolto in pari modo, in via però interpretativa.

Si rammenta che ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 515, i controlli della Corte dei conti sono limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse. Essi devono concludersi entro sei mesi (prorogabili di tre) dalla presentazione dei consuntivi alla Corte dei conti, che riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito.

Il **comma 3** in esame innova ulteriormente l'articolo 12 della legge n. 515, disponendo (nuovo comma 3-*bis*) che la Corte dei conti, a cui deve

essere inoltrato il consuntivo, curi la pubblicità del referto derivante dal controllo del consuntivo.

L'articolo in esame infine (**comma 4**) novella l'allegato A della legge n. 2 del 1997, che contiene il modello per la redazione dei rendiconti dei partiti e movimenti politici, secondo il quale deve essere redatto il rendiconto di esercizio del partito o movimento politico.

L'articolo 8 della legge n. 2 del 1997 prevede che il rappresentante legale o il tesoriere cui per statuto sia affidata autonomamente la gestione delle attività patrimoniali del partito o del movimento politico che ha usufruito dei contributi per le spese elettorali deve redigere un rendiconto, corredato da una relazione del rappresentante legale o del tesoriere sulla situazione economico-patrimoniale del partito o del movimento e sull'andamento della gestione nel suo complesso e da di una nota integrativa. Al rendiconto devono, inoltre, essere allegati i bilanci relativi alle imprese partecipate anche per tramite di società fiduciarie o per interposta persona, nonché, relativamente alle società editrici di giornali o periodici, ogni altra documentazione eventualmente prescritta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

L'allegato A contiene il modello di rendiconto: questo dà conto dello stato patrimoniale del partito o movimento politico, e si articola in attività, passività, conto economico, totale proventi gestione caratteristica, totale oneri gestione caratteristica, risultato economico della gestione caratteristica, totale proventi e oneri finanziari, totale rettifiche di valore di attività finanziarie e infine totale delle partite straordinarie.

Il comma 4 aggiunge, tra le "altre contribuzioni" che devono essere riportate nel rendiconto (conto economico) anche le contribuzioni da associazioni, partiti e movimenti politici.

Tale previsione pare voler recepire indicazione dei collegi elettorali della Corte dei conti, relative ad un'istanza di pubblicità delle forme di autofinanziamento (v. supra, il capitolo dedicato alle annotazioni della Corte dei conti).

Articolo 12

(Pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei soggetti che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici o funzioni analoghe)

1. Le disposizioni in materia di pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale di cui alla legge 5 luglio 1982, n.441, si applicano, in quanto compatibili, anche ai soggetti che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici, o funzioni analoghe, che non siano titolari di cariche elettive.

L'**articolo 12** estende l'applicazione delle disposizioni della legge n. 441 del 1982 (recante "Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti") *per quanto compatibili, a coloro che hanno la funzione di tesoriere o ad essa assimilabile, che non siano titolari di cariche elettive.*

La legge n. 441 del 1982 dispone *una serie di obblighi.*

Se i soggetti sono membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, essi debbono entro tre mesi dalla proclamazione depositare presso l'ufficio di presidenza della Camera di appartenenza:

1) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero»;

2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche;

3) una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero». Alla dichiarazione debbono essere allegate le copie delle dichiarazioni di cui al terzo comma dell'articolo 4 della legge n. 659 del 1981, relative agli eventuali contributi ricevuti¹².

¹² Vedi scheda di lettura dell'articolo 11.

Vi è del pari obbligo di presentazione di una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale, entro tre mesi successivi alla cessazione dall'ufficio.

Se i soggetti non siano parlamentari e siano Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, Sottosegretari di Stato, competente per l'applicazione di tutte le disposizioni è il Senato della Repubblica (ed i termini decorrono dal momento dell'assunzione della carica e dal momento della cessazione dalla medesima).

Se i soggetti sono consiglieri regionali, consiglieri provinciali, consiglieri di comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, le disposizioni si applicano secondo le modalità stabilite dai rispettivi consigli.

Alcune delle disposizioni valide per i su citati soggetti sono applicabili anche a:

- i presidenti, vicepresidenti, amministratori delegati e direttori generali di istituti e di enti pubblici, anche economici, la cui nomina, proposta o designazione o approvazione di nomina sia demandata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Consiglio dei Ministri od a singoli Ministri;
- i presidenti, vicepresidenti, amministratori delegati e direttori generali delle società al cui capitale concorrano lo Stato o enti pubblici, nelle varie forme di intervento o di partecipazione, per un importo superiore al venti per cento;
- i presidenti, vicepresidenti, amministratori delegati e direttori generali degli enti o istituti privati, al cui funzionamento concorrano lo Stato o enti pubblici in misura superiore al cinquanta per cento dell'ammontare complessivo delle spese di gestione esposte in bilancio ed a condizione che queste superino la somma annua di lire cinquecento milioni;
- ai direttori generali delle aziende autonome dello Stato;
- ai direttori generali delle aziende speciali di cui al regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578¹³, dei comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore ai centomila abitanti.

¹³ Recante "Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province".

Articolo 13

(Introduzione di limiti massimi delle spese elettorali dei candidati e dei partiti politici per le elezioni comunali)

1. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di sindaco non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 25.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 1 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali.

2. Nei comuni con popolazione superiore a 100.000 e non superiore a 500.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di sindaco non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 125.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 1 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali.

3. Nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di sindaco non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 250.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,90 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali.

4. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 5.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali. Nei

comuni con popolazione superiore a 100.000 e non superiore a 500.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 12.500 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali. Nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 25.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali.

5. Nei medesimi comuni di cui al comma 4, le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista che partecipa all'elezione, escluse le spese sostenute dai singoli candidati alla carica di sindaco e di consigliere comunale, non possono superare la somma risultante dal prodotto dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali.

6. Alle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti si applicano le seguenti disposizioni della legge 10 dicembre 1993, n.515, come da ultimo modificata dalla presente legge:

a) articolo 7, comma 2, intendendosi il limite di spesa ivi previsto riferito ai limiti di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo; commi 3 e 4, con

esclusione dei candidati che spendono meno di euro 2.500 avvalendosi unicamente di denaro proprio, fermo restando l'obbligo di redigere il rendiconto di cui al comma 6; comma 6, intendendosi sostituito al Presidente della Camera di appartenenza il presidente del consiglio comunale; commi 7 e 8;

b) articolo 11;

c) articolo 12, comma 1, intendendosi sostituiti i Presidenti delle rispettive Camere con il presidente del consiglio comunale; comma 2 e comma 3, primo e secondo periodo, intendendosi sostituita la Corte dei conti con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio; comma 3-bis; comma 4, intendendosi sostituito l'Ufficio elettorale circoscrizionale con l'Ufficio elettorale centrale;

d) articolo 13;

e) articolo 14;

f) articolo 15, commi 3 e 5; comma 6, intendendosi il limite di spesa ivi previsto riferito ai limiti di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo; comma 7,

intendendosi sostituita la delibera della Camera di appartenenza con la delibera del consiglio comunale, e comma 8; comma 9, intendendosi i limiti di spesa ivi previsti riferiti ai limiti di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo; comma 10, intendendosi sostituito al Presidente della Camera di appartenenza il presidente del consiglio comunale; comma 11, primo periodo, e comma 15; comma 16, primo periodo, intendendosi per limiti di spesa quelli di cui al comma 5 del presente articolo; comma 19.

7. In caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti, movimenti politici e liste, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000. La dichiarazione di cui all'articolo 7, comma 6, della legge 10 dicembre 1993, n.515, e successive modificazioni, deve essere trasmessa al presidente del consiglio comunale entro tre mesi dalla data delle elezioni.

L'articolo 13 definisce *un tetto massimo di spese per la campagna elettorale dei candidati alla carica di sindaco e di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.*

Si ricorda che la legge n. 81 del 1993¹⁴, agli articoli 5 e 6, ora abrogati, ma di fatto confluiti nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali¹⁵ (si vedano gli artt. 71 e 72) ha differenziato il sistema di elezione del sindaco e del consiglio comunale dei comuni sotto i 15.000 abitanti, dove è previsto un maggioritario a turno unico, da quello previsto per i comuni oltre i 15.000 abitanti, in cui si applica il doppio turno.

In particolare, i **commi da 1 a 3** sono relativi alle spese per la campagna elettorale di ciascun *candidato alla carica di sindaco.*

¹⁴ Legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.*

¹⁵ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il **comma 1**, relativo alle elezioni nei comuni con popolazione compresa fra 15.001 e 100.000 abitanti, stabilisce che tale limite non possa superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 25.000 e dell'ulteriore cifra di un euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali.

Il **comma 2**, relativo alle elezioni nei comuni con popolazione compresa fra 100.001 e 500.000 abitanti, determina tale limite massimo nella cifra di 125.000 euro più un euro per ogni iscritto nelle liste elettorali.

Il **comma 3**, relativo alle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, determina il limite massimo nella cifra fissa di 250.000 euro e della cifra ulteriore di euro 0,90 per ogni iscritto nelle liste.

Il successivo **comma 4** introduce *limiti di spesa altresì per la campagna elettorale dei singoli candidati alla carica di consigliere comunale*.

Per i comuni con popolazione fra 15.001 e 100.000 abitanti, il limite è fissato ad una cifra risultante dalla somma di un importo fisso di 5.000 euro e di un'ulteriore cifra pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali del comune.

Per i comuni la cui popolazione è superiore a 100.000 abitanti, ma non a 500.000, l'importo massimo è stabilito nella somma della cifra fissa di euro 12.500 più il prodotto di euro 0,05 per ogni iscritto nelle liste elettorali.

Nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, la cifra fissa sale a euro 25.000, a cui va aggiunta l'ulteriore cifra derivante dal prodotto di 0,05 euro per ogni avente diritto.

Dai dati provvisori dell'ultimo censimento Istat (alla pagina internet <http://dati.istat.it>), si tratterebbe di 682 comuni con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti, di 39 comuni con popolazione compresa fra 100.001 e non superiore a 500.000 abitanti e di 6 comuni con oltre 500.000 abitanti.

Il **comma 6** dispone che *si applichino alle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti* alcune disposizioni della legge n. 515 del 1993, come modificate da ultimo dal presente disegno di legge.

In particolare verrebbero ad applicarsi:

a) l'articolo 7:

- il comma 2, per cui le spese per la propaganda elettorale (cioè i limiti di spesa di cui ai commi da 1 a 4 dell'articolo in esame), anche se direttamente riferibili a un candidato o a un gruppo di candidati, sono computate

esclusivamente al committente che le ha effettivamente sostenute (purché esso sia un candidato o il partito di appartenenza);

- i commi 3 e 4, relativi all'obbligo di nomina di un mandatario elettorale, con esclusione solo dei candidati che spendono meno di 2.500 euro, avvalendosi di denaro proprio;

- il comma 6, relativo alla dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, da inviare al presidente della consiglio comunale entro tre mesi dalla proclamazione: a tale dichiarazione va allegato un rendiconto, obbligatorio anche per i candidati che non debbono necessariamente avvalersi del mandatario elettorale (vedi sopra), in cui sono analiticamente riportati i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche per un importo o valore superiore a 5.000 euro, importo previsto nella legislazione vigente a 20.000 euro, e di cui si propone la modifica nel precedente articolo 11, comma 2 del disegno di legge in esame, alla cui scheda di lettura si rinvia;

- i commi 7 e 8, relativi all'obbligo di trasmissione al presidente del consiglio comunale della dichiarazione di cui sopra, anche per i candidati non eletti e alla rivalutazione degli importi citati sulla base degli indici Istat;

b) l'articolo 11, che indica puntualmente la tipologia di spese elettorali;

c) l'articolo 12:

- il comma 1, sulla presentazione del consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale, da effettuare al presidente del consiglio comunale;

- il comma 2 e il comma 3, primo e secondo periodo, relativi ai controlli su detti consuntivi, da effettuarsi da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti competente per territorio;

- il comma 3-*bis*, introdotto dall'articolo 11, comma 3 del disegno di legge in esame, che prevede la pubblicità dei referti a cura della Corte dei Conti;

- il comma 4, in base al quale copia del consuntivo va altresì depositata presso l'Ufficio elettorale centrale;

d) l'articolo 13, sul collegio regionale di garanzia elettorale;

e) l'articolo 14, sull'esame di regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti da parte di detto collegio di garanzia elettorale;

f) l'articolo 15, sulle sanzioni, limitatamente ai seguenti commi:

- commi 3 e 5, che prevedono, rispettivamente, che le spese sostenute dal comune per la rimozione della propaganda abusiva nelle forme di scritte o affissioni murali e di volantinaggio siano a carico, in solido, dell'esecutore materiale e del committente responsabile, e che, in caso di mancato deposito presso il Collegio regionale di garanzia elettorale della dichiarazione delle spese sostenute dai candidati, il Collegio regionale

applichi la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cinquanta milioni a lire duecento milioni;

- comma 6, per cui, in caso di violazione dei limiti di spesa previsti per i singoli candidati a sindaco o a consigliere comunale, il Collegio regionale di garanzia elettorale applica la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore all'importo eccedente il limite previsto e non superiore al triplo di detto importo;

- comma 7, per cui l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto con delibera del consiglio comunale;

- comma 8, relativo al mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione delle spese sostenute da parte di un candidato, che può essere sanzionato dal Collegio regionale di garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni, e alla mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, che comporta la decadenza dalla carica;

- comma 9, per cui il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti, per un ammontare pari o superiore al doppio da parte di un candidato proclamato eletto comporta, oltre all'applicazione della sanzione di cui al comma 6, la decadenza dalla carica;

- comma 10, in base al quale, al fine della dichiarazione di decadenza, il Collegio regionale di garanzia elettorale dà comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni al Presidente del consiglio comunale, il quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento;

- comma 11, primo periodo, per cui, in caso di irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali o di mancata indicazione nominativa dei soggetti che hanno erogato al candidato contributi, nei casi in cui tale indicazione sia richiesta, il Collegio regionale di garanzia elettorale applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni;

- comma 15, in base al quale in caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento la sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni;

- comma 16, primo periodo, per cui in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista che partecipa all'elezione (cioè un euro per ogni cittadino iscritto nelle

liste elettorali del comune, come recita il comma 5 dell'articolo in esame), la sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio applica una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto;

- comma 19, che esclude il pagamento in misura ridotta della sanzione, di cui all'articolo 16 della legge n. 689 del 1981 e prevede l'applicazione delle disposizioni di cui alle sezioni I e II del Capo I della medesima legge, relative ai principi generali e all'applicazione delle sanzioni amministrative.

Da ultimo, il **comma 7** commina una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000 in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte di partiti, movimenti politici e liste, che viene inflitta dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Viene inoltre determinato in tre mesi dalla data delle elezioni il periodo di tempo entro il quale deve essere presentata al presidente del consiglio comunale la dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale.

Mentre il comma 7 considera come termine a quo per la decorrenza dei tre mesi la data delle elezioni, la lettera a) del comma 6 sopra commentato, considerando applicabile il disposto dell'articolo 7, comma 6 della legge 515 alle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, sembrerebbe invece porre come inizio della decorrenza del trimestre la data della proclamazione dell'eletto.

Articolo 14

(Limiti di spesa, controlli e sanzioni concernenti le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia)

1. Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito e movimento politico che partecipa alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei deputati.

2. Per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 7, intendendosi sostituito il Presidente della Camera di appartenenza con il Presidente della Camera dei deputati, 11, 12, intendendosi sostituiti i Presidenti delle

rispettive Camere con il Presidente della Camera dei deputati, 13, 14 e 15 della legge 10 dicembre 1993, n.515, come da ultimo modificata dalla presente legge.

3. Alla legge 5 luglio 1982, n.441, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1 è aggiunto, in fine, il seguente numero:

«5-bis) ai membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»;

b) all'articolo 10, primo comma, le parole: «nel numero 2» sono sostituite dalle seguenti: «nei numeri 2) e 5-bis)»;

c) all'articolo 11, primo comma, le parole: «3, 4 e 5» sono sostituite dalle seguenti: «3), 4), 5) e 5-bis)».

L'**articolo 14** introduce disposizioni volte a uniformare alcuni aspetti della disciplina delle elezioni per il Parlamento europeo a quelle delle elezioni politiche.

In particolare (**comma 1**) viene posto un 'tetto' per le spese elettorali sia dei partiti che dei movimenti politici che partecipano alle elezioni europee.

Tale tetto è stabilito, per i partiti, in 1 euro moltiplicato per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera.

Rimane beninteso fermo il tetto complessivo del fondo, pari a 15.925.000 euro (cfr. articolo 1).

Per i singoli candidati si fa rinvio (**comma 2**) ad alcuni articoli della legge n. 515 del 1993.

In particolare, il rinvio è:

- all'articolo 7, riguardante i limiti e pubblicità delle spese elettorali, in base al quale il limite di spesa per la campagna elettorale è pari a 52.000 euro per ogni circoscrizione elettorale, più 0,01 euro per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Dal momento che la

disposizione non fa ricorso alla tecnica della novella, il comma 2 provvede, inoltre, ad estendere, con le necessarie modifiche, le modalità di applicazione di tali limiti e le relative sanzioni contenute nella legge 515 anche alle elezioni europee, sostituendo, per quanto riguarda il soggetto ricevente la dichiarazione relativa alle spese sostenute e alle obbligazioni assunte (*ex* articolo 2, comma 1, numero 3), della legge n. 441 el 1982), il Presidente della Camera di appartenenza con il Presidente della Camera dei deputati;

- all'articolo 11, concernente la tipologia delle spese elettorali, ovvero quelle relative:
 - *a)* alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda;
 - *b)* alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera *a)*, compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri;
 - *c)* all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;
 - *d)* alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali;
 - *e)* al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale;
- all'articolo 12, che disciplina la pubblicità e il controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati (anche qui, l'invio del consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento si intende effettuato al Presidente della Camera dei deputati piuttosto che "ai Presidenti delle rispettive Camere");
- agli articoli 13 e 14 (Collegio regionale di garanzia elettorale, che riceve le dichiarazioni e i rendiconti di cui all'articolo 7 e ne verifica la regolarità e relativa procedura di controllo);
- all'articolo 15, che riguarda le sanzioni amministrative pecuniarie nel caso di violazione dell'articolo 1 della legge stessa, nonché delle disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria in materia di accesso ai mezzi di informazione.

Il **comma 3** estende anche ai parlamentari europei gli obblighi di *dichiarazione patrimoniale* degli eletti (di cui alla legge 5 luglio 1982, n.

441, recante "Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti"). Si veda *supra*, la scheda relativa all'articolo 12.

Articolo 15

(Deleghe al Governo e disposizioni in materia di erogazioni liberali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, un decreto legislativo recante un testo unico nel quale, con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo, sono riunite le disposizioni della presente legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, nonché di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie.

2. Alla lettera *i-bis*) del comma 1 dell'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, e successive modificazioni, in materia di detrazioni per oneri, le parole da: «le erogazioni liberali» fino a: «nonché» e le parole: «erogazioni e» sono soppresse a decorrere dal 1° gennaio 2013.

3. Dopo il comma 1 dell'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«1.1. Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 24 per cento, per l'anno 2013, e al 26 per cento, a decorrere dall'anno 2014, per le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 2.065 euro annui, a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti

individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La detrazione è consentita a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito tramite banca o ufficio postale ovvero mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall'articolo 23 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n.241, e secondo ulteriori modalità idonee a consentire all'Amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli, che possono essere stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400».

4. Alle minori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 3 del presente articolo, valutate in 47,4 milioni di euro per l'anno 2014, 37,9 milioni di euro per l'anno 2015 e 33,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9 della legge 3 giugno 1999, n.157.

5. Le residue disponibilità dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9 della legge 3 giugno 1999, n.157, sono iscritte in apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

6. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n.196, l'Agenzia delle entrate provvede al monitoraggio delle minori entrate di cui al comma 3 del presente articolo e riferisce in merito al Ministro

dell'economia e delle finanze. Nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni di cui al medesimo comma 3, fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 11, comma 3, lettera l), della citata legge n.196 del 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze

provvede, con proprio decreto, a valere sulle risorse di cui al comma 5 del presente articolo. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo.

Il **comma 1** delega il Governo all'adozione - entro centoventi giorni - di un *testo unico* in materia di contribuzione ai candidati ed ai partiti o movimenti politici (e di rimborso alle spese per consultazioni referendarie).

La portata innovativa del testo unico è intesa come circoscritta al "coordinamento normativo" - entro una disciplina sostanziale che, si è esaminato in avvio, è stata percorsa da una complessa stratificazione.

La presenza nel disegno di legge di una disposizione di delega rende non percorribile la sede deliberante (come la redigente), per la riserva d'Assemblea costituzionalmente prevista in caso di delegazione legislativa.

I **commi da 2 a 6** estendono *il regime delle detrazioni fiscali* sulle erogazioni liberali fissato per i partiti politici, a quello stabilito *per le ONLUS, le associazioni di volontariato, ecc.*

Per esse si prevede l'aumento dell'importo detraibile dal 19 per cento al 24 per cento, per l'anno 2013; al 26 per cento, a decorrere dal 2014.

A rigore, pare materia estranea al contenuto del disegno di legge, come perimetrato dal suo titolo.

Più in dettaglio, il **comma 2** novella, a decorrere dal 1° gennaio 2013, la lettera *i-bis* del comma 1 dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986¹⁶, concernente la detrazione del 19 per cento degli oneri dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, sopprimendo il riferimento ivi contenuto alle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 4 milioni di lire (2.065,82 euro), a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con DPCM, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Tale soppressione è connessa con quanto previsto dal successivo **comma 3** che, sempre all'articolo 15 del TUIR, inserisce un nuovo comma

¹⁶ *Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR).*

1.1 diretto a prevedere, per le erogazioni liberali in denaro di importo non superiore a 2.065 euro annui - a favore delle ONLUS, delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con dPCM, nei Paesi non appartenenti all'OCSE - la detrazione dall'imposta lorda di un importo del 24 per cento, per l'anno 2013, e del 26 per cento, a decorrere dall'anno 2014.

Pertanto, per effetto del combinato disposto dei commi 2 e 3, *viene aumentato (dall'attuale 19 per cento al 24 per cento per l'anno 2013, al 26 per cento a decorrere dal 2014) l'importo detraibile per le erogazioni liberali in favore delle ONLUS, delle associazioni di volontariato ecc.*

Il nuovo comma 1.1 (introdotto dal comma 3) consente - ricalcando quanto già previsto dalla citata lettera *i-bis* del comma 1 - la detrazione a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito:

- tramite banca o ufficio postale;
- mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 241 del 1997 (articolo, questo, dedicato al pagamento con mezzi diversi dal contante, che prevede che i contribuenti possano mettere a disposizione delle banche somme anche mediante carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari ovvero mediante altri sistemi di pagamento);
- secondo ulteriori modalità idonee a consentire all'Amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli, da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Si ricorda che per le erogazioni liberali in favore dei partiti politici l'articolo 7 del disegno di legge consente la detrazione (del 24 ovvero del 26 per cento) a condizione che queste siano effettuate mediante versamento bancario o postale.

Il **comma 4** *quantifica l'onere recato dal comma 3 - in termini di minori entrate - in: 47,4 milioni di euro per l'anno 2014; 37,9 milioni di euro per l'anno 2015; 33,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.*

All'onere si provvede riducendo l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9 della legge n. 157 del 1999 (che reca la copertura finanziaria della stessa legge).

Ai sensi del **comma 5** le residue disponibilità dell'autorizzazione di spesa predetta devono essere iscritte in apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sempre in merito alle minori entrate recate dal comma 3, il **comma 6** ne attribuisce all'Agenzia delle entrate il relativo monitoraggio.

La norma, inoltre, secondo quanto previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato (articolo 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009), introduce una specifica clausola di salvaguardia, nelle ipotesi in cui gli effetti finanziari derivanti dalla norma risultassero superiori rispetto alla previsione di spesa.

In particolare, la clausola di salvaguardia dispone, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, che il Ministro dell'economia e delle finanze provveda, con proprio decreto, a valere sulle risorse iscritte sull'apposito fondo previsto al comma 5 dell'articolo in commento.

Si stabilisce infine - dal **comma 6** - che il Ministro dell'economia riferisca alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e alla adozione delle misure correttive.

Articolo 16

(Destinazione dei risparmi ad interventi conseguenti ai danni provocati da eventi sismici e calamità naturali)

1. I risparmi derivanti dall'attuazione dell'articolo 1 negli anni 2012 e 2013, da accertare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati ad apposito programma dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, al

fine di destinarli alle amministrazioni pubbliche competenti in via ordinaria a coordinare gli interventi conseguenti ai danni provocati dagli eventi sismici e dalle calamità naturali che hanno colpito il territorio nazionale a partire dal 1° gennaio 2009.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Destina i risparmi di spesa attesi per il 2012 e 2013 dall'entrata in vigore della disciplina recata dal disegno di legge, alla Protezione civile, per far fronte agli eventi sismici e calamità naturali prodottisi dal 1° gennaio 2009.

Per il 2012, il risparmio di spesa è quantificabile - per la riduzione alla metà del contributo stanziato in bilancio - in circa 91 milioni di euro.

Per il 2013, lo stanziamento previsionale a bilancio è pari a 165 milioni. Pertanto, il risparmio di spesa sarebbe di 74 milioni.

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE DELL'ITALIA
SULLA TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO
DEI PARTITI POLITICI**

adottato dal GRECO il 23 marzo 2012

Strasbourg, 23 marzo 2012

Greco Eval III Rep (2011) 7F
Theme II

Terzo ciclo di valutazione

**Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento
dei partiti politici**

(Theme II)

Adottato dal GRECO
nella Riunione Plenaria
(Strasburgo, 20-23 marzo 2012)

Traduzione non ufficiale a cura dell'Amministrazione della Camera dei deputati

I. INTRODUZIONE

1. L'Italia è entrata a far parte del GRECO nel 2007. Il GRECO ha approvato il Rapporto di Valutazione concernente il Primo e il Secondo ciclo congiunti sull'Italia (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F) nel corso della sua 43^a Riunione Plenaria (29 giugno – 22 luglio 2009). Il suddetto Rapporto di Valutazione, ed il suo corrispondente Rapporto di Conformità, sono disponibili sulla *homepage* del GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

2. L'attuale Terzo Round di Valutazione del GRECO (avviato il 1 gennaio 2007) riguarda i seguenti argomenti:
 - **Tema I – Incriminazioni:** Articoli 1a e 1b, 2-12, 15-17, 19 paragrafo 1 della Convenzione di diritto penale sulla corruzione (ETS 173)¹, gli articoli 1-6 del suo Protocollo Aggiuntivo² (ETS 191) ed il Principio Guida 2 (incriminazione della corruzione).
 - **Tema II – Trasparenza del finanziamento ai partiti:** Articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione Rec(2003)4 sulle Norme Comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, e – più in generale – il Principio Guida 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).

3. Il gruppo di valutazione del GRECO per il Tema II (di seguito denominato “GET”) che ha effettuato una visita in Italia dal 5 al 10 ottobre 2011, era composto da Fernando JIMENEZ SANCHEZ, Dipartimento di scienze politiche e pubblica amministrazione, Università Murcia (Spagna), Zorana MARKOVIC, Direttrice dell'agenzia anti-corruzione (Serbia), e Marcin WALECKI, Capo della *Governance* democratica presso l'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni democratiche ed i Diritti umani. Il GET è stato supportato da Laura SANZ-LEVIA del Segretariato del GRECO. Prima della visita è stata fornita agli esperti del GET un esauriente documento di risposta al questionario di Valutazione (documento Greco Eval III (2011) 8R REPQUEST, Tema II) ed anche delle copie della legislazione sulla materia.

¹ L'Italia ha firmato la Convenzione di Diritto Penale sulla Corruzione (ETS 173) il 27 gennaio 1999, ma non l'ha ancora ratificata.

² L'Italia ha firmato il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Diritto Penale (ETS 191) il 15 maggio 2003, ma non l'ha ancora ratificato.

4. Il GET ha incontrato i funzionari delle seguenti amministrazioni dello Stato italiano: Ministero della Giustizia, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Collegio dei revisori dei rendiconti dei partiti politici, Comitato di controllo dei consuntivi delle spese elettorali presso la Corte dei Conti, Collegio regionale di garanzia elettorale, Ufficio del Procuratore della Repubblica di Roma e Corte di Cassazione. Inoltre, il GET ha incontrato rappresentanti dei seguenti partiti politici: Il Popolo della Libertà, Partito Democratico, Unione di Centro, Italia dei Valori, Federazione della Sinistra e Sinistra Ecologia e Libertà. Il GET ha avuto altresì un confronto con alcuni rappresentanti della sezione nazionale di *Transparency international*, dei media e del mondo universitario.
5. L'attuale rapporto sul Tema II del Terzo Ciclo di valutazione del GRECO sulla trasparenza del finanziamento ai partiti politici è stato elaborato sulla base delle risposte al questionario e delle informazioni fornite nel corso della visita *in loco*. L'obiettivo principale del rapporto è di valutare i provvedimenti adottati dalle autorità italiane al fine di ottemperare agli obblighi derivanti dalle disposizioni indicate nel paragrafo 2. Il rapporto contiene una descrizione della situazione, seguita da un'analisi critica. Le conclusioni includono una lista di raccomandazioni adottate dal GRECO e rivolte all'Italia al fine di migliorare il suo livello di conformità con le norme in esame.
6. Il rapporto sul Tema I – Incriminazioni, è esposto nel *Greco Eval III Rep (2011)7F, Tema I*.

II. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO AI PARTITI – PARTE GENERALE

Descrizione generale del sistema politico e elettorale

7. L'Italia è una repubblica parlamentare democratica, divisa amministrativamente in 20 regioni, di cui una (il Trentino-Alto Adige) è composta di 2 province autonome. Il capo dello Stato è il Presidente della Repubblica, il cui mandato dura sette anni. Il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica, salva approvazione del Parlamento. Il Parlamento bicamerale è composto

dalla Camera dei Deputati (630 membri eletti) e dal Senato (315 membri eletti più 6 membri non eletti), entrambi eletti direttamente a suffragio universale.

8. In Italia il diritto di elettorato attivo si consegue a 18 anni per le elezioni della Camera dei Deputati e a 25 anni per le elezioni del Senato. Il diritto di elettorato passivo, invece, si matura a 25 anni alla Camera e a 40 anni al Senato.
9. Le elezioni politiche si tengono (di norma, anche se in pratica le cose vanno diversamente) ogni cinque anni.
10. Le leggi elettorali sono state oggetto di diverse modifiche a partire dall'inizio degli anni '90. Dal 1948 al 1992 è stato adottato un sistema di ripartizione proporzionale dei seggi (secondo il metodo d'Hondt); tale sistema ha prodotto assemblee legislative molto frammentate e coalizioni di governo di vita breve e instabili. Dal 1945 al 1993 si sono succeduti 52 governi, che mediamente sono rimasti in carica meno di un anno. Nel 1993 è stato adottato un nuovo sistema elettorale, secondo il quale tre quarti dei seggi della Camera dei Deputati e del Senato venivano assegnati con sistema maggioritario, mentre i seggi rimanenti venivano attribuiti attraverso un sistema proporzionale (sistema elettorale misto, detto *Mattarellum*). Ci si aspettava che questo nuovo sistema elettorale avrebbe semplificato lo scenario politico e garantito l'alternanza di governo. Invece, è emerso un sistema di alleanze elettorali tra una pluralità di piccoli partiti, che ha dato luogo a due grandi cartelli elettorali, uno di destra e l'altro di sinistra, che si sono alternati al potere. Dal 1994 al 2006 si sono succeduti otto governi, che sono rimasti in carica mediamente un po' più di un anno. In occasione delle elezioni parlamentari tenutesi nell'aprile 2006, la legge elettorale è stata modificata a seguito dell'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza.
11. Con l'attuale sistema elettorale, per le elezioni alla Camera dei Deputati, ciascun elettore esprime un voto a favore di una lista di partito. Queste liste sono bloccate: ciò significa che gli elettori non possono né scegliere i singoli candidati né modificare l'ordine della lista. 618 su 630 seggi alla Camera sono distribuiti a livello nazionale secondo il metodo proporzionale tra: (i) le coalizioni che ottengano almeno il 10% dei voti e che comprendano almeno un partito che abbia conseguito il 2% dei voti; (ii) i partiti politici che ottengano almeno il 4% dei voti, correndo individualmente o come parte di una

coalizione che consegua meno del 10% dei voti; e (iii) i partiti che rappresentino minoranze linguistiche riconosciute, a condizione che ottengano almeno il 20% dei voti nelle regioni corrispondenti. I seggi della Camera assegnati ad una coalizione sono a loro volta distribuiti proporzionalmente tra i partiti che ne fanno parte, a condizione che abbiano ottenuto almeno il 2% dei voti; in ogni caso questo requisito viene meno per il partito di coalizione con il più alto numero di voti tra quelli che abbiano conseguito meno del 2%. Il nuovo sistema prevede un premio di maggioranza su base nazionale: se la coalizione che ottiene una maggioranza di voti riceve inizialmente meno del 55% dei seggi (340 su 618), il suo numero di seggi è aumentato a 340. In questo caso, i seggi rimanenti sono assegnati tra le altre coalizioni e i singoli partiti aventi diritto. I seggi della Camera sono successivamente distribuiti tra 26 circoscrizioni plurinominali. I cittadini italiani che risiedono all'estero eleggono i rimanenti 12 deputati; anche questi seggi sono distribuiti in base al metodo proporzionale.

12. Per le elezioni del Senato, gli elettori votano per una lista di partito bloccata in 18 delle 20 regioni italiane. I seggi del Senato relativi a tali regioni sono assegnati con metodo proporzionale tra: (i) le coalizioni che ricevano almeno 20% dei voti e che comprendano almeno un partito che abbia conseguito il 3% o più dei voti, nonché tra (ii) i partiti che ricevano almeno l'8% dei voti, correndo individualmente o all'interno di una coalizione che riceva meno del 20% del voto. I seggi del Senato assegnati ad una coalizione sono a loro volta distribuiti tra i partiti che ne fanno parte, a condizione che abbiano ricevuto almeno il 3% dei voti. Il nuovo sistema di elezione del Senato prevede anche un premio di maggioranza su base regionale: se la coalizione che ottiene la maggioranza dei voti in una data regione riceve inizialmente meno del 55% dei seggi del totale della regione, il suo numero di seggi è elevato ad almeno il 55% del totale ed i rimanenti seggi sono distribuiti tra le altre coalizioni ed i singoli partiti aventi diritto. Infine, 6 senatori sono scelti dai cittadini italiani residenti all'estero; questi seggi sono assegnati allo stesso modo dei seggi corrispondenti nella Camera dei Deputati.

Quadro giuridico e registrazione dei partiti politici

13. Il sistema giuridico italiano non prevede una definizione di partiti politici; nondimeno, in base all'articolo 49 della Costituzione, essi possono essere definiti come libere associazioni di persone al fine di

contribuire a mettere a punto le politiche nazionali attraverso dinamiche democratiche. In base alla giurisprudenza consolidata, i partiti ed i movimenti politici sono considerati come associazioni private e non riconosciute, che sono disciplinate dal Codice Civile.

14. In Italia, i partiti ed i movimenti politici non hanno personalità giuridica e non devono essere riconosciuti dal Governo o essere registrati. Nondimeno, i partiti politici possono essere titolari di diritti ed obblighi autonomi, distinti da quelli dei loro singoli membri.

Partecipazione alle elezioni

15. Un totale di 44 partiti si sono presentati alle ultime elezioni politiche il 13-14 aprile 2008. I seguenti partiti hanno vinto seggi in Parlamento:

<u>Partito</u>	<u>Camera dei Deputati</u>	<u>Senato della Repubblica</u>	<u>Totale eletti</u>
1. Il Popolo della Libertà	276	147	423
2. Partito Democratico	217	118	335
3. Lega Nord	60	25	85
4. Italia dei Valori Lista Di Pietro	29	14	43
5. Unione di Centro	36	3	39
6. Movimento per l'Autonomia	8	2	10
7. Südtiroler Volkspartei	2	4	6
8. Movimento Associativo Italiani all'estero	1	1	2
9. Autonomie Liberté Democratie	1	0	1
10. Vallée d'Aoste	0	1	1
Totale	630	315	945

16. È da rilevare che i Parlamentari possono cambiare partito nel corso della legislatura in base al principio costituzionale secondo cui i candidati eletti esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

Descrizione generale del sistema di finanziamento

Quadro giuridico

17. Le questioni relative al finanziamento dei partiti sono disciplinate in diverse leggi. In particolare:

- La Legge n. 2/1997 disciplina gli obblighi di rendicontazione dei beneficiari di rimborsi elettorali e istituisce una autorità responsabile del controllo della contabilità dei partiti.
- Legge n. 195/1974 prevede il reato di finanziamento illecito dei partiti.
- Legge n. 416/1981, Legge n. 416/1987 e Legge n. 250/1990 che disciplinano il finanziamento pubblico dei giornali di proprietà dei partiti.
- Legge n. 659/1981 stabilisce obblighi di rendicontazione, sia per il beneficiario che per il ricevente qualora le donazioni superino le soglie previste dalla legge (cioè i contributi annuali superiori ai 50.000 euro).
- Legge n. 441/1982 sulla dichiarazione del patrimonio degli eletti.
- Legge n. 515/1993 reca disposizioni sui requisiti per accedere ai rimborsi per le elezioni alla Camera dei Deputati, al Senato, al Parlamento europeo ed ai consigli regionali. Stabilisce limiti per le spese elettorali. Include anche norme sulla revisione contabile pubblica delle spese elettorali e prevede sanzioni in caso di violazioni.
- Legge n. 43/1995 reca norme sul rimborso delle spese per le elezioni ai consigli regionali.
- La Legge n. 157/1999 disciplina l'unica forma di finanziamento pubblico per i partiti politici, vale a dire il rimborso per le spese elettorali e per le campagne referendarie.

18. La suddivisione percentuale tra finanziamenti pubblici e privati relativamente ai principali partiti politici è la seguente:

Finanziamenti pubblici	82%
Finanziamenti privati	16,5%
Altre fonti (attività editoriali, eventi, ecc.)	1,5%

** Dati relativi ai bilanci dei principali partiti politici per il 2010*

Finanziamento pubblico

Partiti politici, movimenti politici, liste di candidati, singoli candidati e comitati referendari

(i) Finanziamento pubblico diretto:

19. La concessione di finanziamenti pubblici ai partiti politici è stata inizialmente prevista nel 1974 e si riferiva all'attività ordinaria ed ai sussidi per le campagne elettorali. Gli scandali del 1992-1993, conosciuti come "Tangentopoli", ed i "Movimenti referendari per la riforma elettorale" hanno portato non solo a cambiamenti del sistema elettorale come detto sopra, ma anche alla disciplina del finanziamento pubblico. Dal 1993, i finanziamenti pubblici sono distribuiti sotto forma di rimborso delle spese per le campagne elettorali. Nonostante tale definizione, i fondi pubblici distribuiti a tal fine spesso superano le somme effettivamente spese dai partiti in occasione delle elezioni. I partiti politici non ricevono più finanziamenti pubblici per l'attività ordinaria.

20. L'ammontare medio dei rimborsi per le campagne è di circa 180.000.000 Euro, ossia circa 45.000.000 Euro per i diversi tipi di elezione. Al riguardo, sono stati istituiti quattro fondi per finanziare le elezioni per (i) la Camera dei Deputati, (ii) il Senato, (iii) il Parlamento Europeo e (iv) i consigli regionali. Questi fondi sono distribuiti tra i partiti o movimenti politici, le liste di candidati ed i candidati indipendenti (per il Senato), nonché gli organizzatori di referendum che hanno raggiunto la soglia richiesta. In particolare:

- per quanto riguarda le elezioni alla Camera dei Deputati, il finanziamento pubblico è diviso, in proporzione ai voti ottenuti, tra i partiti ed i movimenti politici che raggiungono almeno l'1% dei voti validi a livello nazionale; la legge prevede norme specifiche per favorire i partiti che rappresentano le minoranze linguistiche (nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige); è previsto un fondo aggiuntivo, che ammonta all'1,5% del fondo di base, per i rimborsi elettorali dei partiti che si presentano nella "circoscrizione estero";
- per quanto riguarda le elezioni al Senato, il finanziamento pubblico è diviso su base regionale: è previsto un contributo per ciascuna delle 20 regioni, suddiviso proporzionalmente ai voti ottenuti a livello regionale, tra le liste di candidati che raggiungano almeno il 5% di voti validi nella regione, ovvero che abbiano ottenuto un candidato eletto, nonché tra i singoli candidati eletti, o che abbiano conseguito almeno il 15% dei voti validi nel proprio collegio; per il Senato è anche previsto un fondo aggiuntivo, pari a 1,5% del fondo di base, per il rimborso elettorale ai partiti che si presentano nella "circoscrizione estero";
- per quanto riguarda le elezioni europee, il finanziamento pubblico è suddiviso proporzionalmente tra i partiti politici ed i movimenti che hanno ottenuto almeno un candidato eletto;
- per ciascuna elezione regionale, il finanziamento pubblico è assegnato in base al numero di persone aventi diritto di voto nella regione; il

finanziamento pubblico è suddiviso tra le liste provinciali di candidati che hanno ottenuto almeno un candidato eletto;

- per ciascuna richiesta valida di indire un referendum, è previsto un rimborso forfettario di 500.000 Euro ai comitati organizzatori; il tetto del finanziamento annuo è 2.582.284,50 Euro.

(ii) Finanziamento pubblico indiretto

21. La legge n. 28/2000 prevede che tutti i programmi di “comunicazione politica” (per esempio, presentazione di programmi elettorali, tavole rotonde, dibattiti, interviste) devono garantire la *par condicio* per tutti i soggetti politici. Tutti i soggetti politici rappresentati nel Parlamento italiano, o che abbiano almeno due rappresentanti al Parlamento europeo, hanno titolo ai benefici previsti dalla legge. Il principio del pari accesso è attuato attraverso la messa a disposizione di tempi di trasmissione gratuiti sulle emittenti nazionali (emittenti radiofoniche e canali televisivi). Le emittenti radio-televisive private possono concedere tempi di trasmissione per la comunicazione politica gratuitamente o a metà prezzo rispetto alle altre forme di pubblicità. A nessun soggetto politico è consentito trasmettere più di un messaggio al giorno sulla stessa emittente. I risultati dei sondaggi politici non possono essere resi pubblici nel corso dei 15 giorni precedenti il giorno dell’elezione. Inoltre, nei 30 giorni precedenti alle elezioni politiche, le amministrazioni locali, le istituzioni pubbliche ed i loro rappresentanti non sono autorizzati a promuovere dibattiti o pubblicare materiale a sostegno di un partito politico o dei suoi candidati. Il controllo sull’applicazione della Legge n. 28/200 è di competenza della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

22. Sono previste tariffe postali scontate per gli invii postali per le campagne elettorali nei 30 giorni precedenti le campagne stesse: si applica una tariffa speciale di 0,36 euro per l’invio di materiale elettorale, per un numero di copie pari al numero degli aventi diritto al voto nel collegio elettorale.

23. Infine durante le campagne elettorali sono forniti gratuitamente dai comuni gli spazi per i cartelloni elettorali e l’uso di sale per riunioni pubbliche (per esempio, scuole, municipi).

24. Inoltre, si applicano sconti fiscali ad un’ampia gamma di attività legate ai partiti (vedi paragrafo 35 e 37).

Giornali di partito

25. Sono altresì previsti finanziamenti pubblici per gli editori di giornali e periodici (anche in formato elettronico) di proprietà di partiti o movimenti politici rappresentati al Parlamento Italiano o che abbiano almeno due rappresentanti al Parlamento Europeo. Tutte le aziende editoriali che soddisfano questi criteri possono ricevere donazioni a condizione che: (i) non siano collegate e non controllino direttamente o indirettamente aziende che pubblicano altri periodici di partito; (ii) non beneficino, direttamente o indirettamente, di contributi previsti per altre case editoriali, e che non ricevano sovvenzioni società consociate o loro holding, né altre società controllate dalla stessa holding o dallo stesso partito politico. Il controllo sul rispetto di queste condizioni è effettuato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

26. Il finanziamento consiste in un contributo fisso corrispondente ai costi di produzione dei media in questione più un contributo variabile collegato alla tiratura. In ogni caso il totale dei finanziamenti pubblici non può superare il 70% (giornali e periodici di partiti politici), il 50% (giornali elettronici di partiti politici) o il 60% (giornali e periodici di movimenti politici) dei costi operativi.

27. Analogamente, le emittenti radiofoniche e i canali monotematici di tv satellitare in chiaro di proprietà di partiti politici hanno diritto al finanziamento pubblico fino ad un massimo dell' 80% dei loro costi operativi.

28. Il finanziamento pubblico di cui sopra può essere erogato ad un giornale, periodico o emittente radiofonica di un partito/movimento politico, ma non a tutti e tre i media.

Gruppi parlamentari

28. In virtù dell'articolo 15 del Regolamento della Camera dei Deputati ed dell'articolo 16 del Regolamento del Senato, i gruppi parlamentari di ciascuna Camera ricevono contributi finanziari nonché locali ed attrezzature per svolgere le loro attività. Questi finanziamenti pubblici sono assegnati tenendo presente la consistenza numerica dei gruppi parlamentari e sono addebitati sui bilanci della rispettiva Camera. I finanziamenti sono erogati in parte per consentire ai gruppi parlamentari di svolgere i loro compiti e le loro funzioni ed in parte per pagare gli stipendi dei dipendenti degli stessi.

Contributi finanziari ai gruppi parlamentari - Camera dei Deputati

Anno	Ammontare
2010	34.311.771,76 EURO
2009	33.633.438,08 EURO
2008	32.538.782,43 EURO

Contributi finanziari ai gruppi parlamentari – Senato

Anno	Ammontare
2010	19.892.690,11 EURO
2009	18.698.613 EURO
2008	19.184.674,90 EURO

Finanziamenti privati

30. Non ci sono limiti all'ammontare/entità/periodicità di contributi privati che possono essere devoluti a partiti/movimenti/candidati politici.

31. Non ci sono restrizioni quantitative sulle quote associative, né sul totale di prestiti/crediti, lasciti ed introiti da attività di partito e raccolta fondi che il partito può ricevere.

32. Non ci sono restrizioni particolari sui contributi da organizzazioni non-profit, come sindacati o organizzazioni patronali, istituzioni religiose, organizzazioni politiche, ecc.

33. Non ci sono limiti per i contributi da enti stranieri.

34. Nonostante le considerazioni di cui sopra, si applicano alcune restrizioni ai finanziamenti privati. In particolare:

- sono vietate le donazioni da parte di società a partecipazione pubblica o con partecipazione di capitale pubblico superiore del 20% (Articolo 7, Legge 195/1974);
- ogni altra donazione societaria deve essere approvata dall'organo sociale della persona giuridica coinvolta e regolarmente iscritta in bilancio;
- sono vietate le donazioni in contanti al di sopra dei 1.000 euro; pertanto ogni donazione superiore alla soglia di cui sopra non può essere anonima

(articolo 49, Decreto legislativo n. 231/2007³). Durante le campagne elettorali per le politiche e per i consigli regionali, i singoli candidati possono raccogliere fondi esclusivamente attraverso un conto bancario o postale gestito da un mandatario elettorale. Il personale della posta o della banca deve verificare l'identità di coloro che effettuano bonifici sui conti per la campagna elettorale.

Regime di tassazione

35. Le spese/i rimborsi per la campagna elettorale non sono soggetti a tassazione.

36. È prevista una detrazione fiscale del 19% per le donazioni di denaro (effettuate attraverso bonifici bancari o postali) ai partiti o movimenti politici rappresentati in Parlamento per somme comprese tra i 51,65 euro e 103.291,37 euro. Il mancato gettito fiscale dovuto alle suddette detrazioni non può superare i 25.823.000 euro all'anno. Se si superasse tale limite, il Ministero delle Finanze ridefinirebbe queste detrazioni fiscali per il successivo anno finanziario ai fini del rispetto del suddetto limite.

37. Le donazioni non sono detraibili quando provengono da: società quotate in Borsa o da holding che le controllano; società che hanno passività nella loro dichiarazione dei redditi nell'anno finanziario precedente la donazione; soci come pagamento della loro quota associativa.

Spese

Limiti di spesa per le elezioni politiche

38. Il sistema giuridico italiano prevede limiti per le spese dei partiti politici ed i singoli candidati esclusivamente con riferimento alle elezioni politiche o per i consigli regionali. Non ci sono limiti di spesa per le elezioni europee o, più in generale, al di fuori delle campagne elettorali. I limiti alle spese elettorali per la Camera dei Deputati ed il Senato sono i seguenti:

- (a) partiti politici: l'ammontare ottenuto moltiplicando 1 euro per il numero di persone aventi diritto di voto nei collegi elettorali di Camera e Senato per i quali hanno presentato liste di candidati (Articolo 10, Legge n. 515/1993);

³ Così come modificato dal decreto-legge 6 dicembre 2011. A seguito di tale modifica, la soglia relativa alle donazioni in contanti è stata ridotta da 2.500 euro a 1.000 euro.

- (b) singoli candidati: l'ammontare fisso di 52.000 euro per ciascun collegio elettorale più il risultato ottenuto moltiplicando 0,01 euro per il numero di cittadini che vivono nei collegi elettorali nei quali corrono i candidati.

Limiti di spesa per elezioni regionali, provinciali e comunali

39. Per quanto riguarda le elezioni regionali i limiti di spesa dei partiti politici sono gli stessi di quelli parlamentari: 1 euro moltiplicato per il numero di persone aventi diritto di voto nei collegi elettorali di Camera e Senato per i quali hanno presentato liste di candidati. Per quanto riguarda i singoli candidati il limite di spesa è dato dalla somma di 38.802,85 euro più il prodotto della moltiplicazione di 0,0061 euro per il numero di cittadini che vivono nel collegio elettorale provinciale nei quali concorrono i candidati⁴. Per i candidati che entrano in lizza in diverse liste provinciali il limite è pari a quello più alto consentito per singoli candidati aumentato del 10%.

40. Per quanto riguarda le elezioni comunali e provinciali, la legge stabilisce solo che in città con più di 50.000 abitanti le liste di candidati o singoli candidati devono essere presentate unitamente al bilancio preventivo di spesa cui le liste ed i candidati intendono vincolarsi (articolo 30, Legge 81/1993).

41. La tabella riportata di seguito riassume il regime applicabile in Italia con riferimento alle entrate ed alle uscite dei partiti, come precedentemente illustrato.

Tabella riassuntiva del finanziamento politico in Italia

Entrate:		Finanziamenti pubblici e privati		
Finanziamento pubblico	Partiti e movimenti politici		Giornali di partito	Gruppi parlamentari
	50-80% delle entrate dei partiti	<i>Diretto</i>	Rimborso delle spese elettorali per i partiti con rappresentanza in Parlamento (circa 180 milioni di euro, in media 45 milioni)	<ul style="list-style-type: none"> • Sovvenzione fissa di costi di produzione <li style="text-align: center;">+ • Sovvenzione

⁴ Tale ammontare è pari a 0,03 euro per la Regione Lazio e a 0,005 euro per la Toscana.

		di euro per tipo di elezione)	ne variabile relativa alla dimensione della tiratura della pubblicazione	tecniche
	<i>Indiretto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo di trasmissione gratuito nelle emittenti nazionali • Sconto sulle tariffe postali • Spazi per i cartelloni • Sale per riunioni pubbliche • Detrazioni fiscali 		
Finanziamento privato	<u>Nessun limite su:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ammontare/entità/periodicità di donazioni private • Quote associative • Donazioni da non-profit • Donazioni dall'estero • Prestiti • Lasciti • Introiti da attività di partito e raccolta fondi 		<u>Restrizioni su:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Società a partecipazione pubblica o con partecipazione di capitale pubblico superiore del 20% • Donazioni di società se approvate dall'organo sociale e iscritte al bilancio annuale • Anonime consentite solo al di sotto di 1.000 euro 	
SPESE: CON LIMITI PER LE ELEZIONI POLITICHE E REGIONALI				

III. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO AI PARTITI – PARTE SPECIFICA

- (i) Trasparenza (articoli 11, 12 e 13b della Raccomandazione Rec(2003)4)

Contabilità, tenuta dei registri e bilanci

Partiti e movimenti politici

42. I partiti politici che ricevono finanziamenti pubblici (rimborsi elettorali) devono ottemperare ad alcuni requisiti di trasparenza per quanto riguarda le entrate e le uscite.

43. Il legale rappresentante o il tesoriere del partito devono mantenere il libro giornale e il libro inventario. Sul libro giornale devono figurare le operazioni effettuate giorno per giorno. Prima di essere messi in uso, i libri contabili devono essere numerati su ciascuna pagina in maniera progressiva ed ogni foglio deve essere timbrato da un notaio. Il libro inventario deve essere preparato il 31 dicembre di ciascun anno e deve riportare le attività e passività e dichiararne il valore. Il libro inventario deve accompagnarsi ad un rendiconto annuale e deve essere sottoscritto dal legale rappresentante (o dal tesoriere) del partito entro tre mesi dalla sua presentazione ai competenti organi previsti dalla legge.

44. Tutti i registri devono essere tenuti conformemente ai principi della regolare tenuta dei libri contabili, senza spazi vuoti, inserimenti tra le righe e aggiunte a margine.

45. I libri contabili devono essere conservati per almeno 5 anni. Gli enti commerciali in cui i partiti hanno investimenti in valori mobiliari devono tenere i loro registri per 10 anni.

Singoli candidati

46. Durante le campagne elettorali politiche ed i consigli regionali, i singoli candidati possono raccogliere fondi solo attraverso un conto bancario o postale, gestito da un rappresentante elettorale.

Obblighi di rendicontazione

Partiti e movimenti politici

(i) Rapporti finanziari sull'attività annuale

47. Il legale rappresentante (o tesoriere) del partito ha l'obbligo di redigere un rendiconto annuale di tutte le attività e le spese. La contabilità del partito è presentata su moduli standard; i moduli riportano tutte le voci che dovrebbero

essere elencate nel conto, per esempio attivi netti, sussidi statali, donazioni private (compreso il nome del donatore, sia persona fisica che giuridica), costi per attività di stampa, attrezzature tecniche/macchine da ufficio/arredi, prestiti, ecc. I rendiconti annuali devono essere accompagnati da note integrative che si riferiscono tra l'altro ai criteri di valutazione usati per la situazione dei conti, i dettagli sulla cessione di attività, impegni fuori bilancio, numero di dipendenti suddivisi per categoria, ecc. Si devono presentare anche appendici ai rendiconti annuali, compresi i rendiconti annuali di altre società in cui il partito ha partecipazioni azionarie, sia attraverso società fiduciarie o intermediarie, nonché dichiarazioni relative a aziende che pubblicano giornali o periodici, nonché ogni altra documentazione richiesta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

48. Si deve inoltre includere una relazione sulle condizioni finanziarie ed economiche del partito e sulla sua performance operativa nel suo insieme; anche a tal fine, si utilizza un modulo standard.

49. I rendiconti annuali, la relazione sulla gestione e la nota integrativa sono sottoposti alla revisione di un collegio di revisori contabili interno al partito o movimento politico (vedi paragrafo xx).

50. I rendiconti annuali, accompagnati dalla relazione sulla gestione e dalla nota integrativa, debitamente sottoscritti dal legale rappresentante (o dal tesoriere) del partito, unitamente alla relazione del collegio dei revisori del partito o movimento politico e alle copie dei giornali in cui è stato pubblicato quanto sopra, devono essere trasmessi dal legale rappresentante (o dal tesoriere del partito) al Presidente della Camera dei Deputati entro il 31 luglio di ogni anno.

(ii) Rendiconti finanziari relativi alle spese sostenute per la campagna elettorale

51. Per quanto riguarda le campagne elettorali per il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo e i consigli regionali, tutti i partiti che presentano liste di candidati sono tenuti a fornire al Presidente della Camera alla quale si candidano (il Presidente della Camera dei Deputati in caso di elezioni al Parlamento europeo) un consuntivo delle spese elettorali e delle fonti di finanziamento (Articolo 12 della Legge n. 515/1993 richiamato dall'articolo 16(5) della medesima legge).

52. Tale consuntivo viene quindi trasmesso ad un apposito Collegio di controllo istituito presso la Corte dei Conti.

(iii) Dichiarazioni congiunte sulle donazioni

53. In caso di donazioni per un importo che nell'anno solare superi 50.000 euro, il donatore ed il beneficiario sono tenuti a farne dichiarazione congiunta (articolo 4, Legge n. 659/1981). La dichiarazione deve essere presentata al Presidente della Camera dei Deputati entro tre mesi dalla percezione del finanziamento, se la singola erogazione supera i 50.000 euro, ovvero entro il mese di marzo dell'anno successivo in caso di contributi frazionati (di inferiore importo) erogati da parte dello stesso soggetto nel corso di un anno solare. L'obbligo di dichiarazione congiunta non si applica ai prestiti concessi da istituti di credito o bancari. Nell'ipotesi di contributi di provenienza estera, l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce (non del soggetto che li eroga).

Giornali di partito

54. Per quanto attiene ai giornali e alle emittenti radiofoniche che fungono da organi di partiti politici, la legge non impone particolari adempimenti o obblighi in relazione alla tenuta dei libri contabili, alla contabilità in generale e alla predisposizione ed approvazione dei rendiconti finanziari diversi da quelli previsti dalla normativa in materia societaria.

Gruppi parlamentari

55. La legge non impone particolari adempimenti o obblighi ai gruppi parlamentari in relazione alla tenuta dei libri, alla contabilità in generale e alla predisposizione ed approvazione dei rendiconti finanziari.

Candidati alle elezioni

56. Tutti i candidati alle elezioni politiche e regionali, compresi coloro che non sono eletti, hanno l'obbligo di presentare:
- (i) una dichiarazione relativa alle spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, accompagnata da un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti e alle spese sostenute. Il rendiconto, che può basarsi anche soltanto sulle attestazioni del solo candidato, riporta analiticamente i nomi delle persone fisiche che hanno erogato contributi e servizi per un importo superiore a 20.000 euro, nonché tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo e valore provenienti da altre*

fonti. Il rendiconto include gli estratti dei conti correnti ed eventualmente postali utilizzati dal candidati.

57. Il rendiconto di cui sopra è firmato dal candidato e controfirmato dal rappresentante autorizzato (mandatario elettorale) che ne certifica la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate. Tale obbligo non è previsto in caso di elezioni per il Parlamento europeo.
58. I rendiconti e le dichiarazioni relative alle spese elettorali devono essere trasmesse al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale.

Rappresentanti eletti

59. La legge n. 441/1982 stabilisce per i rappresentanti eletti l'obbligo di depositare una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale. In particolare, entro tre mesi dalla proclamazione, i membri del Parlamento nazionale e i membri del Governo sono tenuti a depositare presso la rispettiva Camera di appartenenza (per i membri del Governo presso il Senato):

(i) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società; una dichiarazione, da presentarsi entro la scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi, concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute durante la loro permanenza in carica o al termine del loro mandato;

(ii) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; la dichiarazione dei redditi deve essere presentata ogni anno per tutta la durata del mandato di parlamentare, nonché al termine del mandato;

(iii) una dichiarazione relativa alle spese sostenute e obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di risorse elettorali messi a disposizione dal partito per il quale sono stati eletti.

(iv) Copia delle dichiarazioni congiunte e sottoscritte relative alle erogazioni di contributi di importo superiore a 50.000 euro.

60. Gli adempimenti indicati nei precedenti punti (i) e (ii) si applicano anche alla situazione patrimoniale e alla dichiarazione dei redditi del coniuge non separato e dei figli conviventi, se gli stessi vi consentono.

61. Le precedenti disposizioni si riferiscono anche ai membri dei consigli regionali e provinciali, nonché ai membri dei consigli comunali (per i comuni con più di 50.000 abitanti), secondo le modalità previste dai consigli stessi.

Adempimenti relativi alla pubblicazione

Rendiconti finanziari annuali

62. Entro il 30 giugno di ogni anno il legale rappresentante o il tesoriere è tenuto a pubblicare in almeno due quotidiani, uno dei quali a diffusione nazionale, i rendiconti d'esercizio del partito unitamente ad una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa.
63. L'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati provvede alla pubblicazione dei rendiconti d'esercizio dei partiti politici in un supplemento speciale della Gazzetta Ufficiale.
64. I rendiconti d'esercizio delle imprese partecipate, compresi gli editori di giornali e le società amministrate da fiduciari o intermediari, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.
65. Non vi sono disposizioni per quanto concerne la pubblicazione dei bilanci e dei rendiconti dei gruppi parlamentari.

Rapporti concernenti le spese di campagna elettorale

66. L'Ufficio Elettorale circoscrizionale presso la Corte d'Appello è responsabile della pubblicazione del consuntivo relativo alle spese elettorali sostenute dai partiti politici.
67. I consuntivi, presentati dai candidati, relativi alle spese sostenute per la campagna elettorale sono consultabili presso i Collegi Regionali di Garanzia elettorale.
68. Anche il Collegio di Controllo delle spese elettorali, istituito presso la Corte dei Conti, redige i propri rapporti sui consuntivi relativi alle spese elettorali.

Dichiarazioni congiunte sulle erogazioni di contributi

69. Le dichiarazioni congiunte possono essere prese in visione da tutti gli elettori e sono disponibili anche negli archivi elettronici gestiti dal competente Servizio della Camera dei Deputati.

Dichiarazioni concernenti la situazione patrimoniale

70. La Camera dei Deputati e il Senato sono responsabili della pubblicazione delle dichiarazioni concernenti la situazione patrimoniale. Le dichiarazioni sulla situazione finanziaria sono pubblicate in bollettini ufficiali a disposizione, su richiesta, degli elettori iscritti.

Accesso ai documenti contabili

71. Le forze dell'ordine hanno accesso ai documenti contabili dei partiti politici in caso sussista il sospetto della commissione di un reato, così come vi hanno accesso le autorità tributarie, al fine di effettuare accertamenti fiscali. Le perquisizioni condotte nell'esercizio di un'azione penale sono soggette a determinati limiti se riguardano un membro del Parlamento. In tal caso, l'autorità giudiziaria deve ottenere l'autorizzazione a procedere dalla Camera di appartenenza del membro eletto.

72. I partiti politici non rientrano nell'ambito di applicazione della normativa sul libero accesso alle informazioni. Pertanto, non sono accessibili al pubblico informazioni dettagliate di carattere finanziario (diverse da quelle contenute nei rendiconti finanziari annuali o nei rendiconti relativi alle spese di campagna elettorale, nelle dichiarazioni congiunte e nelle dichiarazioni sullo stato patrimoniale).

(ii) Vigilanza (Articolo 14 della Raccomandazione Rec(2003)4)

Revisione dei conti

Partiti e movimenti politici

73. I rendiconti finanziari annuali dei partiti politici beneficiari di finanziamenti pubblici sono sottoposti al controllo dei revisori del partito (Legge n. 2/1997). La legge non prevede particolari requisiti di cui debba essere in possesso il revisore del partito.

74. Per quanto concerne le società controllate o altre società in cui i partiti hanno quote di partecipazione, come ad esempio quelle che pubblicano il

giornale di partito, si applicano i parametri normativi per la revisione contabile delle società stabiliti dal diritto civile.

75. Non esiste una normativa specifica in merito alla revisione interna per le sezioni locali di partiti politici aventi autonomia legale e finanziaria.
76. Non esistono obblighi di revisione interna in relazione alla preparazione dei consuntivi di spesa relativi alle campagne elettorali e alle relative fonti di finanziamento.

Singoli candidati

77. Per quanto riguarda la dichiarazione relativa alle spese elettorali che deve essere presentata dai singoli candidati, tutte le operazioni inerenti alla campagna elettorale e alla relativa contabilità devono essere eseguite da un mandatario elettorale designato dal candidato. Prima di essere trasmesso al Collegio Regionale di Garanzia elettorale, il rendiconto definitivo concernente le spese elettorali è firmato dai candidati e controfirmato dai mandatarî che ne certificano la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate. Tale obbligo non è previsto in caso di elezioni per il Parlamento europeo.

Giornali di partito

78. I giornali di partito sono tenuti a presentare all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni i consuntivi di spesa certificati dalle società di revisione.

Gruppi parlamentari

79. Non vi sono disposizioni in relazione alla revisione interna per i gruppi parlamentari.

Autorità di vigilanza previste dalla legge

Camera dei Deputati e Senato

80. La Camera dei Deputati e il Senato sono congiuntamente responsabili per il rimborso delle spese elettorali ai partiti politici e la sospensione del pagamento dello stesso. Ai fini dello svolgimento del proprio compito le due Camere si affidano alle attività di revisione e controllo svolte dal

Collegio dei Revisori dei rendiconti dei partiti, dal Collegio di Controllo delle spese elettorali e dal Collegio Regionale di Garanzia elettorale, come qui di seguito specificato.

Collegio dei Revisori per la verifica dei rendiconti d'esercizio dei partiti politici (articolo 8, Legge n. 2/1997)

81. Il Collegio dei Revisori verifica la veridicità e la conformità alla legge dei rendiconti finanziari annuali presentati dai partiti politici.
82. Il Collegio dei Revisori è composto da 5 revisori dei conti iscritti nel Registro Nazionale dei revisori contabili, nominati all'inizio di ogni legislatura d'intesa tra i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato. Il mandato dei revisori nominati a far parte del Collegio non è rinnovabile. I costi di finanziamento del Collegio e la retribuzione dei suoi componenti sono sostenuti dalle due Camere. Il Collegio ha sede presso la Camera dei Deputati.
83. Il Collegio svolge una revisione di "secondo grado" dei rendiconti finanziari dei partiti politici. Non ha poteri diretti di accertamento.
84. Il Collegio non ha autorità sulle forze dell'ordine. Tuttavia, il Collegio può richiedere, tramite il Presidente della Camera dei Deputati, chiarimenti e documenti integrativi ai partiti, qualora dalla verifica effettuata emerga la possibilità che sia stata commessa una violazione della legge sul finanziamento dei partiti.
85. Il Collegio non ha il potere diretto di imporre sanzioni. In caso di violazioni rilevate dal Collegio, le sanzioni sono imposte dai Presidenti delle Camere.

Collegio di Controllo delle spese elettorali presso la Corte dei Conti (articolo 12, Legge n. 515/1993)

86. Il Collegio di Controllo verifica che le spese elettorali sostenute dai partiti politici siano conformi alla legge e la regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse. Riferisce al Presidente della Camera dei Deputati/del Senato, o ai consigli regionali, sui risultati dei controlli eseguiti, che devono concludersi entro sei mesi, con possibilità di proroga non superiore ad altri tre mesi.

87. Il Collegio di Controllo delle spese elettorali è istituito presso la Corte dei Conti ed è composto da 3 magistrati estratti a sorte tra i membri della Corte medesima. Per la durata dell'incarico i revisori non possono assumere ovvero svolgere altri incarichi o funzioni.
88. Il Collegio di Controllo è coadiuvato da nove addetti alla revisione e, ove necessario, da personale ausiliario della Corte dei Conti (dipendenti della Corte dei Conti assunti a seguito di concorso pubblico).
89. Pur non avendo poteri di accertamento, può richiedere chiarimenti e documenti integrativi ai partiti, qualora dai risultati del controllo emerga la possibilità che sia stata commessa una violazione delle norme sul finanziamento delle campagne elettorali
90. Il Collegio di Controllo ha il potere di imporre sanzioni. Queste ultime possono essere dirette o indirette (irrogate dai Presidenti delle due Camere).

Collegio Regionale di Garanzia elettorale (articolo 13, Legge n. 515/1993)

91. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale verifica la correttezza dei consuntivi delle spese elettorali presentate dai candidati.
92. È istituito presso la Corte d'Appello o, in assenza di questa, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione. Si compone del Presidente della Corte d'Appello o del Tribunale, che lo presiede, e da altri sei membri nominati dal Presidente per un periodo di 4 anni, rinnovabile una sola volta. I componenti sono nominati, per la metà, tra i magistrati ordinari, e per la restante metà tra coloro che sono iscritti da almeno 10 anni all'albo nazionale dei dottori commercialisti ovvero tra i professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche. Oltre ai componenti effettivi, il Presidente nomina 4 componenti supplenti, di cui due tra i magistrati e gli altri due tra i commercialisti/professori universitari, come sopra specificato. Non possono essere nominati componenti effettivi o supplenti del Collegio i parlamentari nazionali e europei, i consiglieri regionali, provinciali e comunali, nonché i membri delle amministrazioni locali, coloro che siano stati candidati a far parte del Collegio nei 5 anni precedenti, coloro che ricoprono incarichi direttivi e esecutivi nei partiti politici a qualsiasi livello, nonché coloro che abbiano ricoperto un incarico nel Collegio nei cinque anni precedenti.

93. Per l'espletamento delle sue funzioni, il Collegio si avvale del personale in servizio presso la cancelleria della Corte d'Appello o del tribunale. Il Collegio può chiedere ai competenti uffici pubblici, ivi incluso quello del Garante per le garanzie nelle comunicazioni, tutte le informazioni pertinenti al proprio incarico. Per l'effettuazione degli accertamenti, il Collegio si avvale anche dei servizi di controllo e vigilanza dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.
94. Qualsiasi elettore, nel termine di 120 giorni dalle elezioni, può presentare un esposto al Collegio sulla regolarità dei rendiconti concernenti le elezioni.
95. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale ha il potere di imporre sanzioni. Queste ultime possono essere dirette o indirette (irrogate dal Presidente della Camera di appartenenza o dal consiglio regionale).

L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni

96. L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni è competente in materia di rimborsi e di controllo sui finanziamenti pubblici erogati ai giornali di partito.
97. L'Autorità si compone di 8 commissari, di cui 4 sono eletti dalla Camera dei Deputati e 4 dal Senato. Il Presidente dell'Autorità è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'Autorità opera in piena autonomia ed è indipendente nei propri giudizi e valutazioni. Si avvale dell'assistenza della Guardia di Finanza.
98. Per quanto riguarda la validazione delle spese, importante al fine di calcolare l'ammontare dei finanziamenti pubblici concessi, le imprese editrici beneficiarie sono tenute a presentare un consuntivo delle spese certificato da una società di revisione.
99. Il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri può disporre accertamenti specifici da parte della Guardia di Finanza, qualora l'attività di revisione metta in luce incongruenze nelle spese indicate. Tale Dipartimento può anche comminare sanzioni, anche se solo successivamente all'assegnazione del finanziamento, qualora si verificano violazioni.

Tabella riassuntiva sugli adempimenti di rendicontazione e controllo in relazione alle risorse finanziarie dei partiti politici

	Tipo di rendiconto	Controllo interno	Controllo esterno
Partito politico	Rendiconto finanziario annuale (solo per i partiti che percepiscono finanziamenti pubblici)	revisore	Collegio dei Revisori (poteri solo procedurali, non di accertamento)
	Consuntivo delle spese per la campagna elettorale	assenza di revisore	Collegio di Controllo (poteri procedurali, non di accertamento)
	Dichiarazione congiunta sulle erogazioni di contributi	assenza di revisore	Camera dei Deputati (solo per l'archiviazione)
Candidato	Rendiconto delle spese elettorali	mandatario elettorale	Collegio Regionale di Garanzia elettorale (poteri procedurali, non di accertamento)
Giornale di partito	Rendiconto d'esercizio annuale	revisore	Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni
Gruppo parlamentare	Nessun rendiconto d'esercizio	assenza di revisore	Nessuno

Adempimenti relativi alla pubblicazione

100. Il Collegio dei Revisori dei rendiconti dei partiti presenta una relazione ai Presidenti delle due Camere in merito alle proprie attività di controllo. Anche se la legge non richiede la pubblicazione delle relazioni, esse sono tuttavia soggette alle norme che disciplinano l'accesso ai documenti amministrativi. Pertanto, chiunque vanti un interesse giuridicamente rilevante può esaminarle e farne copia. In conformità al Regolamento della Camera dei Deputati, tale interesse si presume automaticamente in capo ai membri del Parlamento in carica e ai giornalisti.
101. Le relazioni redatte dal Collegio di Controllo delle spese elettorali presso la Corte dei conti sono pubbliche. Attualmente, essi sono anche pubblicati sul sito web della stessa Corte.
102. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale non è tenuto a redigere rapporti. I consuntivi relativi alle spese elettorali dei candidati, a differenza degli atti dei lavori del Collegio, sono liberamente accessibili per la consultazione da parte dei cittadini.

Pubblicazione di rendiconti relativi alle risorse finanziarie dei partiti politici

Tipo di rendiconto	Responsabile della pubblicazione	Mezzo di pubblicazione
Rendiconto del partito/del candidato		
Rendiconto finanziario annuale	Partito politico	Due quotidiani
	Camera dei Deputati	Gazzetta Ufficiale
Consuntivo delle spese per la campagna elettorale del partito politico	Corte d'Appello	Su richiesta presso la sede della Corte d'Appello
Consuntivo delle spese elettorali del candidato	Collegio Regionale di Garanzia elettorale	Su richiesta presso la sede della Corte d'Appello
Rendiconti finanziari annuali relativi alle imprese partecipate, alle aziende editrici e alle società	Camera dei Deputati	Gazzetta Ufficiale (e accessibile anche quali allegati ai rendiconti finanziari annuali dei rispettivi partiti)

amministrate da fiduciari o intermediari		
Dichiarazione congiunta sulle erogazioni di contributi	Camera dei Deputati	Accessibile per la consultazione nell'archivio elettronico della Camera dei Deputati
Rapporto sulla revisione		
Rendiconto finanziario annuale	Collegio dei Revisori dei rendiconti dei partiti: nessun obbligo di pubblicazione	Accesso garantito attraverso le disposizioni sull'accesso alle informazioni amministrative se è provato un interesse giuridicamente rilevante
Consuntivo delle spese per la campagna elettorale del partito politico	Collegio di Controllo	Sito web della Corte dei Conti
Consuntivo delle spese elettorali del candidato	Il Collegio regionale di Garanzia elettorale non è tenuto a redigere rapporti sulla revisione	

Denuncia alle autorità di polizia

103. Qualora, nel quadro delle proprie attività di controllo, una delle autorità di vigilanza (Collegio dei Revisori, Collegio di Controllo, Collegio Regionale di Garanzia elettorale, Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni) individui atti contrari alla legge, essa deve farne denuncia al pubblico ministero o alla polizia conformemente all'articolo 331 del codice di procedura penale.

(iii) Sanzioni (articolo 16 della Raccomandazione Rec(2003)4)

Sanzioni penali

104. Esiste una specifica fattispecie penale per il finanziamento illecito dei partiti politici (articolo 7, Legge n. 195/1974). In particolare, sono vietati i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma, da parte di enti pubblici, enti locali o società in cui un ente pubblico abbia una partecipazione superiore al 20% o da parte di controllate di tali società. Sono vietate altresì tutte le forme di finanziamento e contributi diretti o indiretti, da parte di società non comprese tra quelle sopraindicate, salvo che tali finanziamenti e contributi siano stati deliberati dall'organo sociale competente della società e che siano regolarmente iscritti nel bilancio di quest'ultima. Chiunque eroghi (soggetto donatore) o riceva (beneficiario) contributi in violazione della presente norma è punito con una pena detentiva da 6 mesi a 4 anni e con una pena pecuniaria fino al triplo del valore delle somme illecitamente versate o ricevute.

Sanzioni amministrative/civili

Sanzioni ai partiti politici

105. La violazione delle norme in materia di rendicontazione finanziaria è punibile con la sospensione dei rimborsi elettorali ai quali i partiti hanno diritto (articolo 8, Legge n. 2/1997).

106. Le violazioni delle norme concernenti i consuntivi delle spese elettorali sono punibili con sanzioni che variano in relazione al tipo di violazione (articolo 12, Legge n. 515/1993):

(a) se i partiti politici omettono di presentare il consuntivo delle loro spese elettorali, il pagamento del rimborso elettorale è sospeso sino all'adempimento di tale obbligo;

(b) se i partiti politici omettono di presentare il consuntivo delle loro spese elettorali, è irrogata una sanzione amministrativa sotto forma di pena pecuniaria da 51.645,69 euro fino a 516.457 euro;

(c) se i partiti politici omettono di indicare la fonte del loro finanziamento nel consuntivo delle spese elettorali, è irrogata una pena pecuniaria da 5.164,57 euro fino a 51.645,69 euro. Se il partito non provvede al pagamento della sanzione, è possibile procedere legalmente nei confronti dei soggetti che hanno agito in nome del partito

(amministratori del partito), qualora essi abbiano svolto le loro funzioni illecitamente o con colpa grave (articolo 6-bis, Legge n. 157/1999)⁵.

(d) i partiti che hanno violato i limiti di spesa sono passibili di una pena pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore a tre volte l'importo eccedente il limite previsto.

107. Gli organi competenti per l'irrogazione di sanzioni per le suddette violazioni sono il Presidente della Camera dei Deputati (elezioni per la Camera dei Deputati, il Parlamento europeo e i consigli regionali) e il Presidente del Senato (elezioni per il Senato), ciascuno in riferimento al proprio ambito di competenza.
108. L'omissione e il ritardo nel predisporre la dichiarazione congiunta (sulle erogazioni di contributi) sono puniti con la pena pecuniaria di importo da 2 a 6 volte l'ammontare del contributo non dichiarato (articolo 4, Legge 659/1981). L'autorità competente per l'irrogazione di tale sanzione è il Prefetto competente.

Sanzioni ai candidati

109. In caso di violazione delle norme in materia di rendicontazione delle spese elettorali da parte del candidato si applicano le seguenti sanzioni (articolo 7, Legge n. 515/1993):
- (a) il mancato deposito presso il Collegio Regionale di garanzia elettorale del consuntivo relativo alle spese elettorali è punito con una pena pecuniaria da 5.164,57 euro a 51.645,69 euro, come stabilito dal Collegio stesso;
- (b) in caso di violazione dei limiti di spesa previsti per i singoli candidati, il Collegio Regionale di Garanzia elettorale applica una pena pecuniaria non inferiore all'importo eccedente il limite previsto e non superiore al triplo di detto importo. Le violazioni dei limiti di spesa per un importo pari o superiore al doppio dell'importo consentito comporta non soltanto

⁵ Ai fini del rimborso dei debiti dei partiti e movimenti politici contratti in data anteriore al 3 giugno 1999, è stato stabilito un fondo di garanzia, alimentato con l'1% delle risorse rese disponibili. Tale fondo di garanzia per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici contratti anteriormente al 3 giugno 1999 è stato istituito con legge n. 157 del 1999. Il decreto del Ministero dell'Economia n. 31/2007 precisa i criteri di rimborso, come di seguito indicato:

- i creditori interessati devono indirizzare apposita domanda allo stesso Ministero dell'Economia;
- le condizioni di funzionamento della garanzia in esame sono le seguenti: i) il credito deve essere certo, liquido ed esigibile; ii) il credito deve essere sorto prima del 3 giugno 1999; iii) i creditori devono aver esperito tutte le procedure di riscossione coattiva relative alle altre eventuali garanzie fidejussorie fornite dai partiti politici interessati.

l'irrogazione di una pena pecuniaria come sopra descritto, bensì anche la decadenza dalla carica del candidato eletto;

(c) in caso di mancata presentazione della dichiarazione relativa alle spese elettorali da parte di un candidato nel termine previsto (ovvero tre mesi dalla proclamazione), il Collegio Regionale di Garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi 15 giorni, applica la pena pecuniaria da 5.164,57 euro a 51.645,69 euro. La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica;

(d) in caso di irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali, o di mancata indicazione nominativa dei soggetti che hanno erogato al candidato contributi, il Collegio Regionale di Garanzia elettorale, esperita la procedura di accertamento del caso, applica una pena pecuniaria da 5.164,57 euro a 51.645,69 euro.

110. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale è responsabile dell'irrogazione di sanzioni in relazione alle violazioni delle norme sulle dichiarazioni delle spese elettorali da parte dei candidati.

111. Al fine di dichiarare la decadenza di un candidato dalla carica, il Collegio Regionale di Garanzia elettorale dà comunicazione, al competente ramo del Parlamento o consiglio regionale, dell'accertamento definitivo delle violazioni, e la Camera competente o il consiglio regionale, ai sensi del proprio regolamento, pronunciano la decadenza.

Sanzioni ai giornali di partito

112. Il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri può imporre sanzioni, ma soltanto successivamente all'assegnazione del finanziamento. Le sanzioni sono stabilite dal diritto civile e pertanto consistono nella restituzione obbligatoria dei finanziamenti percepiti oltre agli interessi e nell'adeguamento del valore monetario delle società che hanno violato le norme in materia di revisione delle società e le leggi in materia di società consociate.

Sanzioni ai gruppi parlamentari

113. Non esistono sanzioni specifiche in relazione ai contributi erogati ai gruppi parlamentari.

Tabella riassuntiva delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici

Tipo di violazione	Sanzione applicabile	Trasgressore sanzionato	Autorità competente per l'irrogazione di sanzioni
Penale			
Finanziamento illecito dei partiti (contributi da parte di soggetti non ammessi dalla legge)	Pena detentiva da 6 mesi a 4 anni e Pena pecuniaria sino a 3 volte il valore dei finanziamenti illeciti erogati o percepiti	Il soggetto che eroga e il soggetto che riceve il contributo	Autorità giudiziaria
Amministrativa/civile			
Mancata presentazione o presentazione irregolare del rendiconto finanziario	Sospensione dei finanziamenti pubblici fino a regolarizzazione	Partiti e movimenti politici	Presidente della Camera dei Deputati/Senato
Mancata presentazione del rendiconto/dichiarazione delle spese elettorali	Sospensione dei finanziamenti pubblici fino alla presentazione	Partiti e movimenti politici	Presidente della Camera dei Deputati/Senato
	Pena pecuniaria da 51.645,69 a 516.457 euro	Partiti e movimenti politici	Collegio di Controllo
	Pena pecuniaria da 5.164,57 a 51.645,69 euro	Candidati	Collegio Regionale di Garanzia elettorale
	Decadenza dalla carica (se non presentata entro la nuova scadenza comunicata)	Candidati	Collegio di Controllo
Omessa indicazione della	Pena pecuniaria da	Partiti e	Collegio di

Tipo di violazione	Sanzione applicabile	Trasgressore sanzionato	Autorità competente per l'irrogazione di sanzioni
fonte di finanziamento o delle irregolarità nel rendiconto/dichiarazione delle spese elettorali	5.164,57 51.645, 69 euro	movimenti politici /candidati	Controllo/ Collegio Regionale di Garanzia elettorale
Violazione dei limiti di spesa	Pena pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore a 3 volte l'importo eccedente il limite previsto	Partiti e movimenti politici /candidati	Collegio di Controllo/ Collegio regionale di Garanzia elettorale
	Decadenza dalla carica (in caso di eccesso pari al doppio del limite di spesa)	Candidati	Camera dei Deputati/ Senato/Consiglio regionale
Mancata presentazione o presentazione tardiva delle dichiarazioni congiunte	Pena pecuniaria di importo da 2 a 6 volte l'importo del contributo non dichiarato	Partiti e movimenti politici / soggetti che erogano i contributi	Prefetto
Violazione delle norme sulla revisione contabile delle società e sull'affiliazione delle società separate	Restituzione obbligatoria dei fondi più interessi	Giornali di partito	Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
	Adeguamento del valore monetario delle società		

Ricorsi

114. È possibile proporre ricorso alle autorità giudiziarie competenti avverso le sanzioni penali/amministrative/civili irrogate per la violazione delle norme sul finanziamento dei partiti politici.

Norme in materia di prescrizione

115. Il termine di prescrizione per il reato di finanziamento illecito dei partiti politici è di 6 anni.

116. Non vi è un termine di prescrizione per le violazioni delle norme sulla rendicontazione da parte dei partiti politici.

117. In relazione alle sanzioni concernenti le violazioni delle norme sulle spese elettorali e sulla rendicontazione di queste ultime, il diritto di chiedere il pagamento delle pene pecuniarie applicabili decade nel termine di 5 anni dalla data in cui si è verificata la violazione. La prescrizione può essere interrotta, come previsto dalle norme applicabili del Codice Civile (artt. 2943 e 2944). Inoltre, l'obbligo di pagare una pena pecuniaria decade se non è stata trasmessa alcuna notifica entro 90 giorni dalla data in cui la violazione è stata accertata.

Immunità

118. La legge non contempla particolari immunità in materia di finanziamento dei partiti politici. Tuttavia, l'articolo 68 della Costituzione riconosce ai membri del Parlamento l'insindacabilità assoluta in ambito penale e civile per le opinioni espresse o per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza definitiva e inappellabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è necessaria per l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni, di qualsiasi forma, di membri del Parlamento, e per il sequestro della loro corrispondenza.

Statistiche

119. Tra il 1997 e il 2009, sono state accertate irregolarità relative ai bilanci annuali a carico di 91 partiti politici, dei quali, tuttavia, soltanto 6 hanno subito la sospensione dei contributi elettorali in quanto ancora

beneficiari (avendo maturato ratei annuali dopo la notifica delle citate irregolarità). A causa delle sanzioni citate, questi partiti non potranno ricevere rimborsi fino alla completa regolarizzazione dei documenti contabili. I rimanenti 85 partiti, avendo ricevuto tutti i ratei annuali dovuti (fino al quinto e ultimo) prima della notifica delle irregolarità e non avendone maturati altri a seguito di partecipazione a successive tornate elettorali (poiché non più esistenti o per mancato raggiungimento della soglia richiesta dalla legge), non hanno subito gli effetti delle sanzioni (sospensione dei rimborsi elettorali).

120. Per quanto concerne le sanzioni relative alla violazione dell'obbligo di presentare le dichiarazioni congiunte, nel 2009 si sono conclusi 4 procedimenti giudiziari, mentre 3 sono ancora pendenti.
121. Per quanto riguarda le sanzioni per il finanziamento illecito dei partiti, nel 2009 è stato definito un procedimento giudiziario, mentre 5 sono ancora pendenti.
122. La Corte dei Conti riferisce di aver avviato, dal 1996, 7 procedimenti amministrativi per bloccare il finanziamento pubblico a causa dell'omessa presentazione dei consuntivi delle spese elettorali che avevano diritto al finanziamento. Dopo aver ricevuto la documentazione integrativa, a 6 partiti politici è stato quindi erogato il finanziamento pubblico sospeso. In riferimento alle pene pecuniarie per omessa presentazione del consuntivo delle spese elettorali da parte di partiti politici non aventi diritto ai fondi pubblici, sono stati avviati 17 procedimenti amministrativi, dei quali soltanto 9 si sono conclusi con l'effettiva applicazione della sanzione. In particolare, la pena pecuniaria applicata ammontava a 51.645,70 euro. Infine, è stata avviata una procedura di esecuzione nei confronti di un movimento politico che, nel presentare il consuntivo finale, aveva ommesso di indicare le fonti di finanziamento utilizzate nel corso della campagna elettorale. Tale procedimento si è concluso con l'irrogazione della pena pecuniaria di 5.164,57 euro.

III. ANALISI

123. Nel 1990, l'Italia è stata scossa da una serie di scandali, concernenti il finanziamento illecito dei partiti politici. In particolare, quelli venuti alla luce tra il 1992 e il 1993, conosciuti come "Tangentopoli" – unitamente alle richieste per una maggiore trasparenza del sistema avanzate dai

cittadini a capo dei cosiddetti "Movimenti referendari per la riforma elettorale" – hanno portato non solo a modifiche del sistema elettorale, ma anche ad una nuova disciplina del finanziamento ai partiti. Gli insegnamenti appresi hanno certamente contribuito a introdurre diverse caratteristiche positive nell'ordinamento, tra cui la previsione di obblighi di contabilità, registrazione e rendicontazione sia per i partiti sia per i candidati, rafforzando così la disciplina finanziaria. Tuttavia, questa Commissione di valutazione è fermamente convinta che siano indispensabili ulteriori riforme nella materia di finanziamento della politica, in quanto il quadro normativo e istituzionale soffre di evidenti carenze rispetto agli standard della Raccomandazione Rec (2003) 4, recante norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

124. In occasione dei colloqui *in loco*, il GET ha notato come, tra le autorità pubbliche competenti in materia, nonché tra le stesse forze politiche, sia largamente condivisa l'idea che siano indispensabili riforme volte, da un lato, a migliorare la trasparenza delle finanze dei soggetti politici e, dall'altro, a rendere più rigorosi i controlli pubblici e i meccanismi sanzionatori. Ciò al fine di garantire condizioni di sostanziale parità a tutti i soggetti politici. In tale contesto, il GET esprime il proprio apprezzamento per le iniziative intraprese da taluni partiti, che talvolta sono andati al di là di quanto strettamente richiesto dalla legge al fine, in particolare, di migliorare i sistemi di controllo interno (ad esempio, mediante il ricorso a società, esterne e indipendenti, di revisione dei bilanci del partito) e di prevenire la corruzione (ad esempio mediante l'elaborazione di codici di condotta, la pubblicazione dei bilanci sui siti dei partiti, la trasparenza delle quote associative, l'adozione delle norme in materia di sedi locali). Il GET ritiene che sia giunto il momento di fare ulteriori passi avanti in questo settore, per rendere giuridicamente vincolanti *erga omnes* le buone prassi che alcuni partiti seguono nell'attività corrente. Appare inoltre necessario ridurre al minimo i rischi di corruzione e rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nei partiti politici, implementando la trasparenza dei bilanci, applicando sistemi più incisivi di controllo delle irregolarità e irrogando sanzioni efficaci.
125. In particolare, e fin dall'inizio del presente rapporto, il GET sottolinea che l'aspetto più debole della disciplina sul finanziamento dei partiti in Italia concerne i meccanismi di controllo attualmente in vigore. Le modalità di revisione interne e la disciplina finanziaria dei partiti stessi varia notevolmente nella pratica e dipende dal comportamento delle singole formazioni politiche, in assenza di specifici requisiti di legge. Il

ruolo di controllo che i privati cittadini possono esercitare è molto limitato, poiché non è possibile accedere ad informazioni significative e tempestive: i dati contabili dei soggetti politici sono espressi in forma aggregata e spesso sono pubblicati troppo tardi, vale a dire dopo il periodo finanziario di riferimento. Inoltre, il controllo effettuato dalle autorità pubbliche è molto frammentario, posto che tre diverse istituzioni hanno sostanzialmente la responsabilità di supervisione in questo campo. Esse, inoltre, comunicano poco tra loro e risentono tutte di forti limitazioni in ordine ai propri poteri di controllo (più formali che sostanziali) nonché in ordine ai poteri ispettivi e sanzionatori di cui dispongono. Considerato che i poteri di controllo delle autorità pubbliche sono frammentati e ristretti, che le modalità di revisione interna variano molto nella pratica a seconda del rigore seguito da ciascun partito e, infine, che il tipo di verifica che i cittadini possono esercitare è limitato, è evidente che il controllo attualmente effettuato sulle finanze dei partiti politici e dei candidati è notevolmente carente. Mentre il controllo esercitato dagli organismi pubblici che si occupano di finanziamento ai partiti è troppo limitato e in gran parte inefficiente, i pubblici ministeri e i giudici svolgono un ruolo prezioso nell'individuazione della corruzione che ruota attorno ai partiti stessi. Anche in questo settore, tuttavia, l'impatto della loro azione è limitato dalle carenze già individuate in relazione al regime sanzionatorio dei reati di corruzione nel diritto penale, come descritto nella relazione sul Tema I - incriminazioni (Greco Eval III Rep (2011) 7E, Tema I).

Quadro normativo in materia di finanziamento dei partiti: regole generali e definizioni

126. L'attuale quadro normativo sul finanziamento della politica è complesso e frammentato in diverse fonti normative (oltre dieci), che sono state oggetto di varie modifiche nel corso degli ultimi quattro decenni. Gli interlocutori incontrati dal GET hanno richiamato l'attenzione sulla "stratificazione" delle norme in questo settore (molteplicità dei soggetti politici interessati, dei tipi di finanziamenti pubblici concessi, dei livelli territoriali, ecc). La maggior parte degli intervistati ha convenuto che la mancanza di uniformità nella legislazione rappresenta un ostacolo evidente per quanto concerne la trasparenza e l'efficacia del sistema di finanziamento dei partiti. Il GET ritiene che la situazione attuale, che è ben lungi dall'essere ideale, pregiudica la corretta attuazione e l'efficacia della legge stessa, che appare macchinosa per gli operatori e non consente alla collettività di avere una visione complessiva delle norme applicabili. Pertanto, appare improcrastinabile una riforma di ampio

respiro, in stretta consultazione con i partiti politici, che permetta l'adozione di un testo unico delle norme sul finanziamento alla politica, assicurandone coerenza, efficacia e completezza.

127. Una peculiarità della materia in esame è l'assenza di disposizioni di legge che disciplinino l'istituzione e lo *status* giuridico dei partiti politici. In Italia, i partiti e i movimenti politici non hanno personalità giuridica e non sono tenuti né ad essere riconosciuti né registrati. La mancanza di regole è stata tradizionalmente spiegata con riferimento al principio della libertà di associazione, sancita dall'articolo 49 della Costituzione. Il GET ha discusso tale questione con gli interlocutori incontrati *in loco*, compresi i rappresentanti dei partiti, la maggior parte dei quali ha riconosciuto che è necessario colmare questo vuoto giuridico; a tal fine, peraltro, sono state già state presentate proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento. Il GET ritiene di fondamentale importanza che sia definito a livello normativo lo *status* giuridico dei partiti politici, nella chiara consapevolezza che ogni regolamentazione in questo settore non interferirebbe con la vivace attività politica che si svolge in Italia né con le iniziative e le prerogative dei partiti politici, ma piuttosto ne garantirebbe la piena tutela a livello di funzionamento interno e ne aumenterebbe la trasparenza. Inoltre, dato che i partiti beneficiano di un significativo finanziamento pubblico (oltre l'80% delle loro entrate, a quanto risulta), è ragionevole che lo Stato e i cittadini debbano ottenere informazioni di base sulle strutture e le attività degli stessi (ad esempio statuti, soggetti responsabili, ecc.).
128. Un'altra lacuna consiste nella mancanza di una chiara definizione dei periodi di riferimento contabile e finanziario per le campagne elettorali che, a sua volta, genera dilemmi interpretativi per gli organi di controllo competenti. Ad esempio, la Corte dei conti, nel suo ultimo rapporto relativo al controllo delle spese elettorali (2009), evidenzia tale questione sottolineando che il periodo che viene comunemente accettato come periodo di campagna elettorale – cioè due mesi prima del Decreto del Presidente della Repubblica di indizione delle elezioni e due mesi dopo il giorno di svolgimento delle stesse – debba essere chiaramente definito dalla legge, onde garantire una rendicontazione adeguata e precisa delle spese elettorali medesime.
129. Inoltre, la legislazione attuale (Legge n. 515/1993) non tratta in maniera sistematica le elezioni al Parlamento europeo. I requisiti di trasparenza e contabilità (ad. esempio presentazione di un consuntivo delle spese elettorali e delle fonti di finanziamento) sono sì applicabili ai partiti

politici nel caso di elezioni al PE, ma non è previsto il corrispondente regime sanzionatorio in caso di violazione della legge. I singoli candidati non sono soggetti ad alcun obbligo di rendicontazione o contabilità per questo tipo di elezioni e non sono stati fissati limiti di spesa per le campagne del PE. Considerato che anche in questo tipo di elezioni viene erogato un finanziamento pubblico, il GET ha difficoltà a comprendere perché i partiti e i candidati non siano sottoposti agli stessi obblighi di trasparenza e di controllo (e assoggettati alle medesime sanzioni), previsti per gli altri tipi di elezioni.

130. Alla luce delle carenze individuate in precedenza, **il GET raccomanda di avviare una riforma legislativa che definisca:**
- 1. lo *status* giuridico dei partiti politici;**
 - 2. una definizione chiara del periodo di riferimento finanziario e contabile per le campagne elettorali;**
 - 3. con riferimento alle elezioni del Parlamento europeo, regole di trasparenza e controllo nonché fattispecie sanzionatorie che siano assimilabili a quelle previste per altri tipi di elezioni;**
 - 4. un quadro giuridico sul finanziamento dei partiti politici e dei candidati che sia sistematico, comprensibile e funzionale, eventualmente anche mediante l'adozione di un testo unico.**

Trasparenza

131. Il GET prende atto che attualmente i partiti politici seguono in pratica regole di tenuta dei libri contabili e di rendicontazione. Inoltre, il ruolo di guida svolto dal Collegio dei revisori sembra contribuire a migliorare gradualmente la qualità dei rendiconti annuali dei partiti politici. I candidati alle elezioni, poi, possono raccogliere fondi per la campagna elettorale solo attraverso conti correnti gestiti da un mandatario elettorale. Secondo il GET, detta disciplina, se applicata in modo responsabile e coerente, non può che essere un vantaggio per il successo delle future riforme del sistema.
132. Le entrate che i soggetti politici ricevono si fondano in gran parte sui finanziamenti pubblici (si veda anche la tabella al paragrafo 18). Dal 1974 al 1993, i finanziamenti pubblici erano finalizzati sia al sostegno dell'attività ordinaria dei partiti sia ai rimborsi delle spese sostenute per le campagne elettorali. A seguito delle gravi irregolarità scoperte nei primi

anni '90, i fondi pubblici, a partire dal 1993, vengono distribuiti solo sotto forma di rimborso delle spese elettorali; ciò vuol dire che i partiti politici non ricevono più i fondi pubblici per finanziare l'attività ordinaria. Secondo i dati disponibili, tuttavia, i partiti politici ricevono molto di più di quello che spendono durante le campagne elettorali: dal 1994 al 2008 essi hanno dichiarato spese complessive pari a 570.000.000 euro, e ciononostante hanno ricevuto 2.253.612,233 euro. Si riscontra, pertanto, una differenza di 1.674.612,233 euro. Durante la visita in Italia, le autorità hanno indicato che alcuni partiti hanno ricevuto il 400% in più di quello che hanno effettivamente speso. Ciò si spiega con il fatto che, in Italia, i fondi pubblici per le spese elettorali sono assegnati in proporzione ai voti ottenuti dal partito piuttosto che in relazione alle spese effettivamente sostenute. Detto questo, i limiti di spesa delle campagne elettorali sono legati al numero di elettori del collegio corrispondente. Al di là delle limitazioni sopra riferite, l'uso che i partiti politici fanno dei fondi pubblici ricevuti è incondizionato: i partiti stessi possono farne ciò che vogliono delle sovvenzioni pubbliche ricevute. Non vi è alcun controllo su come i fondi pubblici siano spesi. Vi è un evidente squilibrio fra l'ammontare dei fondi pubblici che i partiti politici ricevono per coprire, in teoria, le spese della campagna elettorale e i limiti delle stesse spese elettorali che devono rispettare per legge. Il GET si astiene dall'indirizzare una raccomandazione in questo ambito, dal momento che spetta alle autorità italiane decidere l'entità del finanziamento pubblico da attribuire ai partiti politici. Tuttavia, sembra necessaria una riflessione sullo scollamento esistente *de facto* tra quanto previsto in materia di rimborsi e quanto sancito a proposito dei limiti di spesa nelle campagne elettorali. Al riguardo – posto che, in realtà, i fondi pubblici concessi ai partiti politici non coprono solo le spese elettorali, ma sostanzialmente finanziano anche l'attività ordinaria – il GET è del parere che debbano essere notevolmente rafforzate le regole di trasparenza e di controllo, in linea con le raccomandazioni IV (paragrafo 137) e VI (punto 144). Il GET ha anche appreso che, fino a poco tempo fa (2010), i partiti potevano beneficiare di finanziamenti maturati a titolo di rimborsi elettorali anche se le legislature erano interrotte anticipatamente. Fortunatamente; a tale situazione si è ora posto rimedio.

133. Per quanto riguarda le donazioni private (sia da persone fisiche che giuridiche), non sono previsti limiti all'entità delle stesse. Tuttavia, sono in vigore alcune restrizioni: il divieto di donazioni in contanti oltre i 1.000 euro; il divieto di erogazioni liberali da parte di società pubbliche o con capitale pubblico superiore al 20%; l'obbligo, per le altre società, di far deliberare la donazione all'organo sociale competente e di iscriverla a

bilancio. Per quanto riguarda la divulgazione dell'identità del donatore, la soglia è fissata a 20.000 euro per le donazioni ricevute dai candidati alle elezioni e a 50.000 euro per quelle ricevute dai partiti politici. Il GET nutre dubbi sulla trasparenza delle modalità con cui i soggetti privati elargiscono denaro ai candidati e ai partiti. In particolare, il GET ha discusso con gli interlocutori incontrati circa la prassi dei partiti politici riguardante le donazioni in denaro inferiori a 1.000 euro. La maggior parte di loro ha sostenuto di rilasciare ricevute e di registrare nei libri contabili i dettagli della donazione (importo, identità del donatore e data in cui è stata effettuata la donazione), a meno che non si tratti di erogazioni di importo modesto, spontaneamente raccolte in occasione di incontri di partito. Tuttavia, essi hanno anche riconosciuto che, al momento, non vi è alcun obbligo legale che imponga di identificare coloro che erogano un contributo inferiore a 1.000 euro, né un divieto generale di donazioni anonime. Secondo il GET, le norme in materia di trasparenza delle donazioni devono essere più chiare e severe. Inoltre, le attuali soglie di divulgazione sono troppo elevate e possono nascondere l'origine delle donazioni dei soggetti privati – cosa che contrasta con l'esigenza di piena trasparenza del finanziamento dei partiti. Alla luce di quanto detto, **il GET raccomanda di (i) introdurre un divieto generalizzato di donazioni provenienti da donatori la cui identità non sia nota al partito politico e al candidato; (ii) ridurre ad un livello appropriato le attuali soglie di donazione sopra le quali l'identità del donatore deve essere divulgata, vale a dire, 20.000 euro per le donazioni effettuate ai singoli candidati alle elezioni, e 50.000 euro per le donazioni effettuate ai partiti politici.**

134. Esaminando le limitazioni vigenti per le società con capitale pubblico o con partecipazione pubblica oltre il 20%, il GET ha constatato che la legge nulla dispone in ordine alle società aggiudicatarie di contratti pubblici o che ricevono sovvenzioni pubbliche. A questo proposito, il GET richiama l'attenzione sull'articolo 5, lett. b), della Raccomandazione Rec (2003) 4, concernente regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nella parte in cui chiede agli Stati membri di adottare misure volte a limitare, vietare o comunque regolamentare in modo restrittivo le donazioni da soggetti che forniscono beni o servizi alla pubblica amministrazione. Il GET ricorda che altri Stati aderenti al GRECO hanno introdotto norme specifiche per limitare le donazioni da parte delle imprese che hanno stipulato contratti con autorità pubbliche, al fine di evitare il c.d. "*pay-to-play*"⁶, vale a dire strumenti di finanziamento pubblico selettivo e occulto attraverso

⁶ N.d.T. *Entri in gioco se paghi*

l'affidamento di commesse pubbliche come 'corrispettivo' per il sostegno alle campagne elettorali; è senz'altro possibile trarre ispirazione dalle esperienze e dai modelli normativi di tali paesi. Pur astenendosi dall'adottare una raccomandazione al riguardo, il GET non può che esortare le autorità italiane a cogliere l'occasione per disciplinare questa importante questione in una futura riforma della materia, in considerazione dei rischi di corruzione che essa può generare.

135. Sussiste, inoltre, la necessità di una maggiore trasparenza dell'ambito di attività complessivo dei partiti politici. Questi ultimi non sono tenuti a redigere il bilancio in forma consolidata. Quindi, al momento, i rendiconti di esercizio presentati dai partiti stessi non forniscono un quadro completo delle loro attività finanziarie. Ciò non è conforme all'articolo 11 della Raccomandazione Rec (2003) 4, sopra menzionata, che impone ai partiti di redigere i bilanci in forma consolidata. Più particolarmente, non vi è alcun obbligo per questi ultimi (né si seguono prassi in tal senso) di consolidare la contabilità delle sedi locali. Se, per un verso, deve riconoscersi che per le sedi locali di un piccolo partito può costituire un onere amministrativo eccessivo riferire alla sede centrale dello stesso, per altro verso, non può tacersi che la mancanza di informazioni su come le medesime sedi locali raccolgano e spendano le proprie risorse economiche offra la possibilità di sfuggire al controllo amministrativo e a quello pubblico. Questo stato di cose assume notevole rilevanza in relazione alle ramificazioni operanti in circoscrizioni di dimensioni significative. I rischi di corruzione potrebbero essere particolarmente elevati in tali circoscrizioni, data l'entità delle operazioni economiche che avvengono a livello locale (ad esempio, procedure di rilascio di concessioni, aggiudicazione di appalti, pianificazioni urbanistiche, ecc.). I partiti non sarebbero, inoltre, tenuti a registrare nei propri documenti contabili le informazioni concernenti i soggetti giuridici ad essi collegati, direttamente o indirettamente, o che risultino, in un modo o nell'altro, sotto il loro controllo (ad esempio fondazioni o associazioni politiche). Analoghe problematiche si pongono anche con riferimento ai gruppi parlamentari collegati ai partiti (gruppi parlamentari all'interno delle Camere, Consigli regionali, provinciali e comunali). Infatti, se per un verso questi gruppi ricevono cospicui finanziamenti pubblici (98.000.000 EURO/anno - così ripartiti: 54.000.000 EURO per i gruppi parlamentari e 30.000.000 EURO per i singoli parlamentari), per altro verso, essi non sono soggetti ad alcun obbligo di rendicontazione e non sono, quindi, sottoposti al controllo pubblico. Infine, il GET ha appreso che talvolta i gruppi parlamentari sostengono le spese per le attività del partito (consulenze, affitto di uffici e assunzione di personale

di segreteria). **Il GET, pertanto, raccomanda di introdurre (i) metodi per consolidare i bilanci dei partiti politici in modo da includere le sedi locali e ii) adottare misure per accrescere la trasparenza delle entrate e delle spese a) dei soggetti collegati, direttamente o indirettamente, ai partiti politici o altrimenti sotto il loro controllo e b) dei gruppi parlamentari.**

136. In generale, le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali (compresi i dettagli di donazioni private e delle spese) non sono tempestive né facilmente accessibili da parte del pubblico. Nel sistema attuale si riscontra una sostanziale mancanza di dettagli nelle relazioni date dai partiti. I dati sono troppo generali: essi sono resi in forma aggregata come importo complessivo per ciascuna delle principali fonti di entrata (ad esempio, quote associative, donazioni, ecc.), con la conseguenza che potrebbe risultare abbastanza facile, in pratica, occultare il flusso effettivo di denaro. Il GET ha avuto notizia di casi di finanziamento occulto e di falsi in bilancio commessi da taluni partiti politici. Inoltre, le informazioni sul finanziamento dei partiti o/e delle campagne elettorali non segue sempre, sotto il profilo temporale, il periodo di riferimento finanziario di cui i partiti danno conto.
137. Il ruolo di supervisione che i media e i cittadini possono svolgere in questo settore, di vitale importanza in una democrazia funzionante, è ulteriormente ostacolato dalla complessità del sistema – che è caratterizzato dal fatto che i rapporti in materia sono redatti da diverse istituzioni e sono resi pubblici con modalità diversificate, che esigono in taluni casi di recarsi fisicamente presso gli uffici dell'istituzione in questione per accedere alle informazioni. È superfluo sottolineare che la divulgazione di informazioni in via ordinaria rappresenta il pilastro della trasparenza del finanziamento alla politica. In Italia, i cittadini e i media possono accedere solo ai dati aggregati (non facilmente comprensibili), che peraltro arrivano troppo tardi. Per questo motivo, il GET nutre seri dubbi sul fatto che le informazioni messe a disposizione consentano adeguatamente di identificare collegamenti finanziari sospetti e possibili fonti di corruzione nel sistema del finanziamento dei partiti. **Di conseguenza, il GET raccomanda di (i) mettere a punto un sistema coordinato di pubblicazione dei dati finanziari concernenti i partiti e le campagne elettorali, (ii) garantire che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo e di assicurare un accesso più facile da parte del pubblico a dati leggibili, anche mediante un migliore uso di internet.**

Supervisione

138. Come già sottolineato, si avverte l'urgente necessità, riconosciuta praticamente da tutti gli interlocutori incontrati, di rendere più efficace l'attuale sistema di controllo.
139. Il controllo interno e la disciplina finanziaria seguita dai partiti varia considerevolmente nella pratica, in assenza di specifici requisiti di legge. Mentre alcune formazioni politiche hanno modalità di revisione interna dei conti sufficientemente articolate, altri si affidano a sistemi contabili più rudimentali e non eseguono alcuna revisione successiva. A questo proposito, il GET ha rilevato che non sono previsti requisiti legali che assicurino l'indipendenza e la qualificazione professionale di coloro che sono incaricati della revisione dei bilanci dei partiti politici e dei candidati alle elezioni. Solo uno dei partiti politici incontrati dal GET ha fatto ricorso ad una società di revisione privata esterna. Il GET ha già sottolineato quanto sia importante per la credibilità dell'intero sistema che i meccanismi di controllo siano potenziati e resi pienamente efficaci. Se eseguita in modo indipendente ed efficace, la revisione dei conti dei partiti servirebbe a facilitare il compito di controllo degli enti pubblici che viene effettuato a valle. La previsione di specifici obblighi di legge che impongano ai partiti di far certificare i propri conti da revisori professionisti rafforzerebbe indubbiamente la loro disciplina finanziaria, riducendo i rischi di corruzione. Pertanto, **il GET raccomanda di (i) introdurre norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione contabile applicabili ai partiti politici, (ii) garantire la necessaria indipendenza dei revisori che certificano i bilanci dei partiti politici.** Il GET riconosce che le esigenze di revisione devono essere bilanciate, con una certa flessibilità, con le differenti necessità e modalità dei partiti, al fine di evitare, in particolare, che vengano imposte procedure troppo complicate per partiti piccoli che dispongono di strumenti amministrativi limitati o nulli.
140. Il controllo effettuato dalle autorità pubbliche sulle finanze dei soggetti politici è troppo frammentato per garantire una visione complessiva dei bilanci degli stessi e, quindi, per assicurarne un controllo efficace. Tre sono le autorità competenti in materia: (i) il Collegio dei Revisori nominato dai Presidenti dei due rami del Parlamento, che verifica i rendiconti annuali dei partiti politici; (ii) il Collegio di controllo della Corte dei conti, che verifica le spese elettorali dei partiti; (iii) il Collegio regionale di garanzia elettorale che controlla le spese elettorali dei candidati. Il GET nutre serie perplessità su un sistema di monitoraggio

così frammentario, tanto più che, in pratica, è difficile distinguere tra attività ordinarie e attività legate allo svolgimento delle campagne elettorali, come pure tra le relative entrate e spese. A questo proposito, il GET è preoccupato per il fatto che le autorità competenti non abbiano attivato, se non in misura limitatissima, canali di cooperazione e di comunicazione volti a scambiarsi informazioni sulle proprie attività, sui propri rilievi e perplessità e a coordinare meglio la propria azione in questo campo. Al GET è stato riferito che la visita del GRECO, tenutasi nel corso del Terzo ciclo di valutazione, ha rappresentato la prima occasione in cui tutte e tre le autorità si sono sedute insieme allo stesso tavolo per discutere delle problematiche della materia.

141. Il GET rileva inoltre che la giurisdizione e gli ambiti di competenza delle autorità interessate sono piuttosto limitati. Tutti convengono nel segnalare la sussistenza di rilevanti restrizioni: sulla base delle leggi vigenti, dette autorità non hanno poteri di ispezione, e il tipo di controllo che esse svolgono è puramente formale. Allo stato attuale, il controllo consiste nel verificare la corrispondenza formale tra lo stato patrimoniale e le fatture e altri documenti contabili: le autorità non dispongono dei poteri e delle risorse necessari per verificare se gli importi dichiarati riflettano effettivamente le entrate e le uscite dei soggetti politici. Come uno degli interlocutori incontrati dal GET ha osservato: "I partiti sanno come preparare rendiconti accettabili e far sì che le transazioni dubbie rimangano ben nascoste".
142. Il GET è anche preoccupato per il carattere ad-hoc, la durata limitata del mandato e la mancanza di cooperazione degli organismi di controllo competenti. In particolare, il Collegio di controllo è istituito in seno alla Corte dei conti per un periodo di 6 mesi (con possibilità di proroga fino a 3 mesi); è composto da 3 giudici scelti a sorte tra i membri della Corte e può essere assistito da revisori e personale di supporto. Il Collegio dei revisori è composto di 5 revisori dei conti indipendenti che esercitano il proprio mandato nel corso di una legislatura parlamentare. Il Collegio regionale di garanzia elettorale, che è istituito presso le Corti d'Appello o presso i Tribunali, opera per un periodo di 4 anni, e può essere rinnovato una sola volta. Il carattere ad-hoc di questi organismi determina diversi problemi legati alla mancanza di continuità della loro attività. Ciò è particolarmente vero nel caso del Collegio di controllo della Corte dei conti, data la sua durata particolarmente breve, che porta con sé la difficoltà di maturare un'adeguata esperienza in materia. Un altro svantaggio di rilievo è rappresentato dal fatto che, in caso di elezioni contemporanee, devono essere nominati due Collegi di controllo, con

inevitabili conseguenze negative sul coordinamento del processo di supervisione. Analogamente, potrebbe verificarsi che il Collegio che ha avviato procedure di infrazione nei confronti di taluni partiti non sia più operativo a causa della scadenza del mandato, laddove potrebbe svolgere un ruolo consultivo molto prezioso nel procedimento.

143. Inoltre, vi è ampio spazio per una più stretta cooperazione con le autorità fiscali e con le forze di polizia. A questo proposito, le autorità di monitoraggio esistenti potrebbero svolgere un ruolo più attivo in ordine alla rilevazione delle irregolarità finanziarie. Al momento, gli organi di controllo non fanno riscontri incrociati con altri organi dello Stato che potrebbero avere informazioni pertinenti. Qualora siano riscontrate irregolarità, queste vengono generalmente risolte in collaborazione col partito interessato, e ciò può andare avanti fino a quando le irregolarità siano sanate o i conti corrispondano. Ciò che non appare mai chiaro in questo procedimento è se le cifre definitive costituiscano una rappresentazione fedele delle finanze del partito o se esse non siano piuttosto un puro artificio volto a dimostrare la conformità. In questo contesto caratterizzato da controlli incoerenti e formalistici, il GET valuta positivamente le iniziative intraprese dai giudici e dai pubblici ministeri volte a portare alla luce pratiche di finanziamento illecito ai partiti. Le forze di polizia incontrate *in loco* hanno affermato che nessuno degli organismi di controllo ha mai segnalato irregolarità concernenti le finanze dei soggetti politici e di essere riuscite, tuttavia, a scoprire attività illecite che coinvolgevano i partiti politici nell'ambito di indagini su reati connessi. Il GET ha constatato che il finanziamento illecito ai partiti ha rappresentato la componente principale della maggior parte degli scandali di corruzione portati alla luce nei primi anni '90 attraverso i processi di Tangentopoli.

144. Alla luce delle gravi carenze individuate in precedenza, **il GET raccomanda di (i) costituire un'autorità capofila indipendente – assistita se del caso da altre istituzioni – che disponga di un mandato stabile, di poteri e risorse adeguate per eseguire una vigilanza attiva ed efficiente, svolgere indagini e garantire il rispetto delle regole sulle finanze dei soggetti politici; (ii) fino a che ciò non si verifichi, garantire che le istituzioni competenti concordino delle soluzioni concrete per l'effettiva attuazione delle norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, e (iii) rafforzare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi, a livello concretamente operativo, tra le autorità incaricate della**

sorveglianza delle finanze dei soggetti politici, da un lato, e le autorità di controllo fiscale e le forze di polizia, dall'altro.

145. In positivo, il GET sottolinea che, nel settore dei giornali di partito che ricevono fondi pubblici, il sistema di revisione e di controllo già in vigore appare di gran lunga migliore. Sebbene non vi siano disposizioni su come questi fondi debbano essere utilizzati, e quindi non sia prevista alcuna procedura per verificare come essi vengono spesi, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria del Consiglio dei Ministri (che opera come organismo tecnico indipendente) ha maturato una significativa esperienza che consente di far emergere sospetti anche a seguito di una lettura formale dei bilanci. Sono stati avviati canali per un'efficace cooperazione e scambio di dati con la Guardia di Finanza, con ispezioni e controlli occasionali effettuati da quest'ultima. Se vengono scoperte delle frodi, può essere chiesta la restituzione dei fondi con gli interessi. L'attuale meccanismo di controllo dei giornali politici sembra funzionare abbastanza bene nella pratica: si potranno trarre insegnamenti da questo modello quando verrà migliorato il sistema di controllo del finanziamento dei partiti.

Sanzioni

146. Le sanzioni previste per le violazioni delle norme in materia di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali sono disseminate in una molteplicità di leggi. Mentre la reclusione fino a 4 anni per finanziamento illecito dei partiti è prevista dalla legge n. 195/1974, le sanzioni amministrative come la sospensione dei rimborsi elettorali e l'irrogazione di sanzioni pecuniarie sono disciplinate dalla legge n. 2/1997, dalla legge n. 515/1993 e dalle norme di diritto civile (per i giornali di partito). Analogamente, il potere di irrogare sanzioni ai partiti politici e ai candidati è stata attribuita ad organi diversi. Oltre ai problemi connessi ad una cornice normativa e ad una struttura istituzionale che, come descritto in questo rapporto, sono così frammentate, il GET deve sottolineare che vi sono altre significative lacune nell'attuale sistema sanzionatorio. Tali lacune riguardano in particolare la gamma piuttosto limitata delle sanzioni disponibili (molte potenziali attività di corruzione politico-finanziaria non sono definite dalla legge) e la loro inadeguatezza rispetto alle violazioni commesse.
147. In primo luogo, l'ambito coperto dall'unica disposizione penale concernente il finanziamento illecito è troppo limitata. Infatti, ai sensi dell'articolo 7 della legge 195/1974, il donatore e il beneficiario possono

essere ritenuti penalmente responsabili solo nel caso in cui le donazioni provengano da enti pubblici, enti locali o società in cui un ente pubblico abbia una partecipazione superiore al 20% o da società controllate da tali soggetti, o da società il cui organo sociale competente non abbia deliberato la donazione o non abbia iscritto il contributo in bilancio. Le autorità incontrate dal GET hanno affermato che il reato di finanziamento illecito ai partiti costituisce in genere la spia di altri crimini come la concussione o la corruzione e che pertanto vi sono scarse possibilità che i trasgressori rimangano impuniti in caso di commissione di altri illeciti. Pur comprendendo il ragionamento delle autorità, il GET è convinto che un ampliamento della fattispecie del reato di finanziamento illecito ai partiti sarebbe maggiormente dissuasivo ed efficace, dal momento che la condanna per finanziamento illecito a carico di chi è legato a un partito politico avrebbe anche un effetto negativo sull'immagine del partito e diminuirebbe la possibilità di affermare che la persona condannata abbia agito autonomamente.

- 148 Con riferimento alle sanzioni amministrative previste dalle diverse leggi, il GET è del parere che non sono né dissuasive né efficaci né proporzionate per diversi motivi. In primo luogo, non sono previste sanzioni per tutti i potenziali beneficiari di fondi pubblici o per tutti i tipi di elezione. In particolare, i gruppi parlamentari che beneficiano di un significativo finanziamento dello Stato non ricadono negli attuali meccanismi di controllo e di contrasto (cfr. anche il paragrafo 135). Allo stesso modo, nessuna sanzione amministrativa è attualmente applicabile per le irregolarità verificatesi nel contesto delle elezioni europee. In secondo luogo, non sussistono sanzioni nei confronti delle persone con responsabilità dirette a fronte di obblighi fondamentali previsti dalle norme in materia di finanziamento dei partiti, quali ad esempio i tesoriери e i mandatari elettorali. In terzo luogo, la sospensione dei finanziamenti pubblici (rimborsi elettorali) che è la sanzione più comune (utilizzata 91 volte dal 1997 al 2009) e che viene applicata quando un partito non presenta un rendiconto finanziario, un consuntivo della campagna elettorale o un rendiconto elettorale, viene revocata (e tutti gli importi dovuti sono erogati) una volta che il documento sia stato depositato. La Corte dei conti ha anche evidenziato nelle sue relazioni di controllo l'inequità delle sanzioni pecuniarie per la mancata presentazione i rendiconti finanziari: da un lato, ai partiti politici che continuano a beneficiare di sovvenzioni pubbliche viene data la possibilità di rettificare i loro documenti; fino a quando ciò non avviene, la sanzione loro inflitta, cioè la sospensione dell'erogazione di fondi pubblici, ha mera natura preventiva e provvisoria. D'altra parte, i partiti politici che non hanno

diritto ai fondi pubblici (perché non hanno ottenuto voti sufficienti) ricevono una sanzione pecuniaria definitiva e non hanno diritto di sanare la situazione. La situazione sopra descritta dà luogo ad un regime chiaramente discriminatorio tra i partiti che hanno titolo a ricevere fondi pubblici e quelli che non hanno lo stesso diritto. Infine, l'importo massimo dell'ammenda applicabile, che è fissato in 51,645.57 euro per la mancata indicazione delle fonti di finanziamento, appare insignificante in un paese in cui l'importo medio dei rimborsi della campagna elettorale ammonta a 182.558.664,78 euro. Alla luce di quanto detto, il GET è del parere che l'attuale regime sanzionatorio debba essere notevolmente rafforzato e **raccomanda di rivedere le attuali sanzioni amministrative e penali relative a violazioni delle norme in materia di finanziamento della politica al fine di garantire che siano efficaci, proporzionate e dissuasive.**

IV. Conclusioni

- 149 Dopo i noti scandali concernenti il finanziamento illecito dei partiti negli anni '90, sono stati apportati significativi miglioramenti al sistema per rafforzare la trasparenza e la disciplina finanziaria dei partiti politici. Ciononostante, un numero rilevante di carenze e lacune devono essere affrontate in via prioritaria.
- 150 In particolare, il ruolo di sorveglianza esercitato dalle autorità pubbliche in tale settore risulta frammentario e formalistico, essendo svolto da tre differenti istituzioni investite di responsabilità fondamentali, ma con poteri limitati, e affatto prive di coordinamento reciproco e di collegamenti con le autorità di polizia e contrasto. Di conseguenza, il sistema di supervisione del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali è piuttosto inefficiente. In tale contesto, è essenziale stabilire un chiaro obbligo acciocché i partiti mettano a punto propri sistemi di controllo interno. La previsione di un obbligo di sottoporre i bilanci dei partiti ad una revisione indipendente rafforzerebbe la credibilità dei bilanci stessi.
- 151 Inoltre, l'attuale regime sanzionatorio è molto limitato e particolarmente debole. In pratica, le sanzioni sono pressoché limitate alla sospensione dei finanziamenti pubblici fino a che non siano sanate le irregolarità formali nella rendicontazione. Nella loro attuale forma, le sanzioni non sono né efficaci né proporzionate né dissuasive.
- 152 Bisognerebbe fare di più per accrescere la trasparenza dei bilanci dei soggetti politici, in modo tale che possano essere fornite informazioni

chiare e comprensibili sulle entrate e le uscite dei candidati, dei partiti politici e dei soggetti loro collegati (articolazioni locali, fondazioni politiche e associazioni, ecc.) nonché dei gruppi parlamentari. Occorre rendere molto più incisive le regole di trasparenza e controllo, come pure le sanzioni, in relazione alle elezioni europee. Resta cruciale introdurre ulteriori disposizioni affinché i cittadini abbiano facile e tempestivo accesso alle informazioni sulle finanze dei soggetti politici; se l'informazione è adeguata, la supervisione pubblica può contribuire ad individuare rapporti finanziari discutibili e casi di corruzione nel sistema del finanziamento ai partiti. Attualmente, in Italia, i cittadini e i media possono accedere solo a dati aggregati (non immediatamente comprensibili) e non tempestivi.

- 153 Le lacune individuate nell'attuale quadro normativo e nella prassi possono dare adito ad abusi e non fornire strumenti adeguati per rilevare potenziali casi di influenza impropria nel finanziamento della politica. L'attuazione delle misure raccomandate in questo rapporto può costituire un passo importante non solo verso la riduzione dei rischi di corruzione, ma anche verso il rafforzamento della fiducia dei cittadini nei partiti e nella rappresentanza politica in Italia.
- 154 In considerazione di quanto sopra esposto, il GRECO rivolge le seguenti raccomandazioni all'Italia:
- i. **Avviare un processo legislativo di riforma che contempli disposizioni riguardanti: 1) lo *status* giuridico dei partiti politici; 2) una chiara definizione del periodo di campagna elettorale; 3) trasparenza, controllo e requisiti sanzionatori concernenti le elezioni del Parlamento europeo in maniera assimilabile ad altri tipi di elezioni; 4) un quadro giuridico sistematico, comprensibile e funzionale per il finanziamento dei partiti politici e dei candidati, anche prendendo in esame l'accorpamento delle normative applicabili in un unico atto legislativo (par 130).**
 - ii **1) Introdurre un divieto generalizzato per i contributi da donatori la cui identità non sia nota al partito politico/candidato; 2) ridurre ad un livello adeguato l'attuale soglia di donazioni al di sopra della quale l'identità del donatore deve essere rivelata, vale a dire 20.000 euro per le donazioni effettuate a candidati individuali e 50.000 euro per donazioni a partiti politici (par. 133);**
 - iii **i) consolidare i bilanci dei partiti politici, includendo le sedi locali; e ii) adottare misure per accrescere la trasparenza delle**

fonti di finanziamento e delle spese a) dei soggetti direttamente o indirettamente collegati ai partiti politici o da essi controllati; e b) dei gruppi parlamentari (par. 135).

- iv i) elaborare un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni finanziarie sui partiti e sulle campagne elettorali; ii) assicurare che tali informazioni siano disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo e si fornisca quindi un più agevole accesso da parte dei cittadini a dati leggibili, anche facendo un uso migliore della pubblicazione via internet (par. 138).
- v i) introdurre norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione applicabili ai partiti politici; ii) assicurare la necessaria indipendenza dei revisori che devono certificare i conti dei partiti politici (par. 139).
- vi i) costituire un'autorità capofila indipendente – assistita se del caso da altre istituzioni – che disponga di un mandato stabile, di poteri e risorse adeguate per eseguire una vigilanza attiva ed efficiente, svolgere indagini e garantire il rispetto delle regole sulle finanze degli attori politici; ii) fino a che ciò non si verifichi, garantire che le istituzioni esistenti, con le attuali competenze, concordino delle soluzioni concrete per l'effettiva attuazione delle norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; ii) rinsaldare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi, a livello concretamente operativo, tra le autorità incaricate della sorveglianza delle finanze dei soggetti politici, da un lato, e le autorità di controllo fiscale e le forze di polizia, dall'altro (par. 144)
- vii riformare l'attuale sistema di sanzioni amministrative e penali relative alle infrazioni delle norme sul finanziamento della politica al fine di assicurare che le stesse siano efficaci, proporzionate e dissuasive (par. 148).

155 In conformità all'art. 30.2 del Regolamento Interno, il GRECO invita le autorità italiane a presentare un rapporto sulla attuazione delle sopra menzionate raccomandazioni entro il 30 settembre 2013.

156 Infine, il GRECO invita le autorità italiane ad autorizzare senza indugi la pubblicazione del rapporto, a tradurre il rapporto nella lingua nazionale ed a rendere pubblica tale traduzione.

Ultimi dossier del Servizio Studi

- 353 Dossier Disegno di legge A.S. n. 3255 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni
- 354 Schede di lettura Disegno di legge A.S. n. 3162-A “Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di sfalci e potature, di miscelazione di rifiuti speciali e di oli usati nonché di misure per incrementare la raccolta differenziata”
- 355 Dossier Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale (A.S. 3271)
- 356 Dossier Ripartizione dei seggi per regione - Simulazione sui dati del censimento 2011 anticipati dall'Istat
- 357 Testo a fronte Riforma costituzionale: le leggi bicamerali 'paritarie' nei progetti di revisione costituzionale del 2007 (cd. 'bozza Violante'), del 2005 (sottoposto a *referendum* nel 2006) e del 1998 ('Bicamerale D'Alema)
- 358 Dossier Disegno di legge A.S. n. 3284 “Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”
- 359 Dossier Atto del Governo n. 478 Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2010/78/UE che modifica le direttive 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE, per quanto riguarda i poteri dell' Autorità bancaria europea, dell' Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell' Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati
- 360 Dossier Disegno di legge A.S. n. 3304 Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 58, recante disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite, denominata United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS), di cui alla Risoluzione 2043 (2012), adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite
- 361 Schede di lettura Disegno di legge A.S. n. 3270 Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi
- 362 Schede di lettura Disegno di legge A.S. n. 2750-B Modifiche all'articolo 1 della legge 7 luglio 2010, n. 106, in favore dei familiari delle vittime e in favore dei superstiti del disastro ferroviario di Viareggio
- 363 Dossier Disegno di legge A.S. n. 3305 Conversione in legge del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, recante disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".