

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 774

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore LUSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 LUGLIO 2006 (*)

Modifiche ed integrazioni delle disposizioni in materia di rimborsi elettorali, con particolare riferimento alla circoscrizione elettorale Estero per l’elezione delle Camere, di cui all’articolo 48 della Costituzione, nonché di rimborsi per i comitati promotori dei *referendum*

(*) *Testo ritirato dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - Nel dibattito che è seguito alla recente riforma della legge elettorale non sono mancati interventi che hanno evidenziato l'assenza, nella legge 21 dicembre 2005, n. 270, di alcune necessarie modifiche alla cosiddetta «legislazione di contorno» in materia di sistema elettorale.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative ai rimborsi elettorali, ai limiti e alla pubblicità delle spese elettorali, ai controlli sui rendiconti presentati dai parlamentari che, pur nel mutato sistema elettorale, continuano a fare riferimento a collegi elettorali uninominali e ai candidati nei rispettivi collegi.

Una soluzione parziale a tali problematiche è stata data con il decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22. In tale provvedimento hanno trovato posto, tra le altre, alcune disposizioni riguardanti i limiti alle spese elettorali per candidati e partiti. Per converso, poco o nulla - se si esclude il limitato intervento contenuto nel decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006 n. 51 - è stato detto nella specifica materia dei contributi spettanti a titolo di «rimborsi per spese elettorali», la cui concreta gestione presenta, in alcuni casi, problematiche applicative.

Particolarmente complessa, appare, la valutazione della nuova disciplina sul voto degli italiani residenti all'estero, recata dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in relazione al contenuto delle disposizioni dell'articolo 9 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Come è noto, le leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1, e 23 gennaio 2001, n. 1, hanno previsto l'elezione da parte dei cittadini italiani residenti all'estero di sei se-

natori e di dodici deputati nell'ambito di una «circostrizione Estero», demandando alla legge ordinaria il compito di stabilire contestualmente le modalità per l'attribuzione dei seggi assegnati alla circostrizione Estero e le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati nel territorio nazionale.

La legge n. 459 del 2001 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) ha attuato la previsione costituzionale. Con il successivo decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104, è stato approvato il regolamento di attuazione della richiamata legge n. 459 del 2001.

Per l'elezione sia dei senatori sia dei deputati la legge individua nell'ambito della circostrizione Estero quattro ripartizioni, comprendenti gli Stati ed i territori afferenti a:

- a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia;
- b) America meridionale;
- c) America settentrionale e centrale;
- d) Africa, Asia, Oceania e Antartide.

In ciascuna delle ripartizioni è eletto almeno un senatore ed un deputato, mentre gli altri due seggi per il Senato e gli altri otto per la Camera sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (legge n. 459 del 2001, articolo 6).

Con riguardo, poi, alla disciplina fondamentale dei rimborsi elettorali, va ricordato che la legge 3 giugno 1999, n. 157, come modificata dalla legge 26 luglio 2002, n. 156, prevede un sistema di rimborso per le spese elettorali sostenute dai partiti e mo-

vimenti politici per le elezioni politiche, europee e regionali.

I rimborsi sono corrisposti ripartendo, tra i movimenti o partiti politici aventi diritto, quattro fondi, corrispondenti agli organi da rinnovare (Senato della Repubblica; Camera dei deputati; Parlamento europeo; Consigli regionali) (legge n. 157 del 1999, articolo 1, commi 1 e 3).

L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi è pari, per ciascun anno della legislatura degli organi interessati, alla somma che risulta dalla moltiplicazione di 1 euro per il numero dei cittadini della Repubblica italiana iscritti nelle liste elettorali della Camera dei deputati (legge n. 157 del 1999, articolo 1, comma 5).

Il contributo è versato sulla base di quote annuali. In caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è comunque effettuato (legge n. 157 del 1999, articolo 1, comma 6).

Le somme erogate o da erogare ai partiti a titolo di rimborso per le spese elettorali possono costituire oggetto di operazioni di cartolarizzazione e sono comunque cedibili a terzi. I rimborsi elettorali sono posti a garanzia dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai partiti e movimenti politici. Per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici maturati in epoca pregressa, è istituito un fondo di garanzia alimentato dall'1 per cento delle risorse stanziare per l'erogazione dei rimborsi elettorali (legge n. 157 del 1999, articolo 6-bis).

La legge n. 157 del 1999 rinvia, per la determinazione degli aventi diritto alla ripartizione dei fondi e per il calcolo di tale ripartizione, alle leggi vigenti in materia (in particolare, con riferimento ai rimborsi elettorali per le elezioni politiche, all'articolo 9 della citata legge n. 515 del 1993).

Per quanto riguarda il meccanismo di riparto dei rimborsi per le spese sostenute dai partiti nella campagna elettorale per le

elezioni politiche, il contributo è corrisposto ripartendo tra gli aventi diritto due fondi relativi, rispettivamente, alle spese elettorali per il rinnovo del Senato e della Camera (legge n. 515 del 1993, articolo 9, comma 1).

Il fondo relativo alla Camera dei deputati è ripartito in proporzione ai voti di lista conseguiti tra i partiti e movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi.

Per il calcolo del rimborso spettante ai partiti o movimenti che abbiano presentato proprie liste o candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche, l'articolo 9, comma 3, della legge n. 515 del 1993 prevede specifici criteri.

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica è invece 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 gruppi di candidati e i candidati non collegati ad alcun gruppo in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale. Partecipano alla ripartizione del fondo i gruppi di candidati che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione o che abbiano conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale. Partecipano altresì alla ripartizione del fondo i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti o che conseguano nel rispettivo collegio almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi (articolo 9, comma 2, della legge n. 515 del 1993).

L'erogazione del rimborso è disposta con decreti del Presidente della Camera dei deputati o del Presidente del Senato della Repubblica, secondo le rispettive competenze. I partiti o movimenti politici che intendono usufruire dei rimborsi sono tenuti a fame richiesta, a pena di decadenza, al Presidente del ramo del Parlamento competente, entro dieci giorni dalla data di scadenza del ter-

mine per la presentazione delle liste (legge n. 157 del 1999, articolo 1, comma 2).

Orbene, alla luce di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 515 del 1993, non appare possibile riconoscere - con riferimento al fondo rimborsi elettorali per il Senato - contributi ai gruppi di candidati (liste) che hanno concorso per l'attribuzione dei seggi della circoscrizione Estero.

Tale valutazione si fonda sulla circostanza che il citato comma 2 dell'articolo 9, ai fini della ripartizione del fondo per i rimborsi elettorali relativo al Senato, fa riferimento ad un rigido criterio regionale:

- 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 gruppi di candidati e i candidati non collegati ad alcun gruppo in proporzione ai voti conseguiti «in ambito regionale».

Conseguentemente, in mancanza di un'esplicita modifica legislativa, non appare possibile considerare la circoscrizione Estero come un'ulteriore regione, anche perché taluno potrebbe ritenere che la stessa singola ripartizione, e non l'intera circoscrizione estero, possa costituire articolazione rilevante ai fini della disciplina dei rimborsi elettorali.

Considerazioni analoghe si possono avanzare con riferimento al fondo relativo alla Camera dei deputati, che, ai sensi del comma 3 del citato articolo 9 della legge n. 515 del 1993, deve essere ripartito «tra i partiti e i movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi in ambito nazionale».

Come si vede, anche per il caso della nuova disciplina del voto degli italiani residenti all'estero, sembrano essere stati trascurati i riflessi sulla legislazione di contorno ed

in particolare su quella relativa ai «rimborsi elettorali».

Alcuni aspetti relativi alla disciplina della campagna elettorale, con particolare riferimento ai limiti delle spese elettorali dei candidati e di ciascun partito, sono stati «recuperati» solo in sede di regolamento di attuazione della legge n. 459 del 2001, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 104 del 2003.

Al contrario, per quanto riguarda i riflessi sulla disciplina dei rimborsi elettorali, essi non sembrano aver costituito oggetto di specifica attenzione nel corso del dibattito parlamentare che ha accompagnato l'approvazione della legge n. 459 del 2001. Ed anche dall'esame delle relazioni di accompagnamento (in particolare delle relazioni tecniche) e dalla connessa verifica da parte degli uffici parlamentari (Servizi del Bilancio) e delle Commissioni parlamentari competenti non sembra emergere alcuna valutazione in ordine a possibili nuovi oneri legati ad eventuali incrementi dei fondi per i rimborsi elettorali, in relazione all'istituzione della circoscrizione Estero o, comunque, di diversi criteri di ripartizione degli attuali fondi.

* * *

Il presente disegno di legge tende a colmare le richiamate lacune normative - e a superare le evidenti discriminazioni che esse sono suscettibili di provocare -, riconoscendo, innanzitutto, anche ai movimenti e ai partiti che hanno concorso alle elezioni nella circoscrizione Estero il diritto ad un rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute.

Il disegno di legge tende, altresì, a specificare la disciplina relativa ai rimborsi per i Comitati promotori dei *referendum*, oggi non molto chiara nel testo della citata legge n. 157 del 1999. In particolare, nel testo proposto si specifica che l'erogazione dei rimborsi avviene in un'unica soluzione, da corrispondere entro il 31 luglio dell'anno in cui la consultazione referendaria si è svolta.

1. A tal fine, sembra preferibile enucleare una specifica regolamentazione per tali rimborsi, che tenga conto delle particolari caratteristiche della circoscrizione Estero, rispetto alle altre circoscrizioni elettorali. Infatti, volendo per esempio considerare l'attuale disciplina di riparto del fondo del Senato, non risulterebbe congruo assumere a parametro di ripartizione quello, attualmente previsto per le singole regioni, della «popolazione» della circoscrizione, per la evidente sproporzione nel rapporto seggi/popolazione della circoscrizione Estero rispetto alle analoghe situazioni delle regioni nazionali.

In tale contesto, la soluzione suggerita dal presente disegno di legge è quella di riservare, per i rimborsi riferiti alle spese elettorali per la circoscrizione Estero, specifiche risorse aggiuntive nell'ambito dei fondi già istituiti per i rimborsi relativi alle campagne elettorali per il rinnovo della Camera e del Senato. In particolare, ciascuno dei due fondi relativi, rispettivamente, alla Camera e al Senato viene incrementato nella misura dell'1,5 per cento del suo ammontare, come determinato ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 157 del 1999. Nell'individuare tale misura di aumento dei fondi, si è tenuto conto che l'ammontare risultante dall'applicazione della richiamata percentuale di incremento (1,5 per cento), corrisponde, sostanzialmente, all'importo medio dei rimborsi attualmente attribuiti annualmente, in sede di riparto regionale del fondo per il Senato, alle regioni assegnatarie del numero minimo di seggi (sette) ai sensi dell'articolo 57, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, considerato un numero di iscritti nelle liste elettorali della Camera dei deputati (criterio evocato dal richiamato comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 157 del 1999) stimato (per le elezioni dell'aprile 2006) in 49.502.192, l'ammontare aggiuntivo da riservare ai rimborsi elettorali per la circoscrizione Estero risulta pari ad euro 742.532,88 per ciascun anno della legisla-

tura, sia per la Camera dei deputati che per il Senato della Repubblica, per un onere complessivo annuale di euro 1.485.065,76 a decorrere dall'anno 2006.

2. Quanto al meccanismo di riparto dei contributi, si è ritenuto che l'attuale sistema di ripartizione del fondo rimborsi per le elezioni del Senato, fondato su un criterio regionale, fosse più idoneo a rappresentare un punto di riferimento, per l'attribuzione dei nuovi rimborsi per spese elettorali alla circoscrizione Estero e, in particolare, alle sue singole ripartizioni territoriali, anche con riguardo all'elezione dei deputati della medesima circoscrizione. Così anche, per quanto riguarda la successiva ripartizione delle quote agli aventi diritto, sembra preferibile uniformare i criteri per Camera e Senato, prendendo anche in questo caso a riferimento il sistema attualmente previsto per il fondo del Senato. In particolare, con riguardo alle soglie di accesso ai contributi (in termini di percentuale di voti raccolti) il limite attualmente previsto per le singole liste presso il Senato (5 per cento) appare più congruo rispetto a quello più ridotto previsto per la Camera (1 per cento).

A tali finalità rispondono le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 del presente disegno di legge, con le quali, in particolare, si dispone l'inserimento di un comma *5-bis* nell'articolo 1 della già richiamata legge 3 giugno 1999, n. 157, al fine di disciplinare autonomamente la formazione ed i criteri di ripartizione delle risorse aggiuntive destinate, rispettivamente per Camera e Senato, ai rimborsi relativi alle spese sostenute da partiti e movimenti politici per la campagna elettorale nella circoscrizione Estero.

3. Le disposizioni del successivo comma 3 dell'articolo 1 hanno, invece, finalità di coordinamento normativo, e mirano a rendere più conformi al nuovo sistema elettorale le norme di cui all'articolo 9 della citata legge n. 515 del 1993, in materia di individuazione degli aventi diritto e di criteri di ripartizione dei due fondi generali destinati al

rimborso delle spese elettorali per il Senato e la Camera. È bene precisare che l'intervento di coordinamento normativo proposto tende a superare le incongruenze più vistose nella disciplina in parola, pur nella consapevolezza che occorrerebbe procedere ad un più completo riordino e ad una più ampia razionaliz-

zazione delle numerose norme che nel tempo sono intervenute a disciplinare la materia dei rimborsi elettorali e, più in generale, gli aspetti finanziari legati allo svolgimento delle campagne elettorali.

L'articolo 2 reca le norme relative alla copertura finanziaria del provvedimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Disposizioni in materia di
rimborsi elettorali)*

1. All'articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-*bis*. Specifiche disposizioni sono previste dal successivo comma 5-*bis* per il rimborso da attribuire ai movimenti o partiti politici in relazione alle spese sostenute per le campagne elettorali nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, per l'elezione delle Camere.»;

b) al comma 4, le parole: «lire mille» sono sostituite dalle seguenti: «un euro»;

c) dopo il comma 5, è inserito il seguente:

«5-*bis*. Per il rimborso previsto dal comma 1-*bis*, in relazione alle spese sostenute per le elezioni nella circoscrizione Estero, i fondi di cui al comma 5 relativi, rispettivamente, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, sono incrementati nella misura dell'1,5 per cento del loro ammontare. Ciascuno dei due importi aggiuntivi di cui al precedente periodo è suddiviso tra le ripartizioni della circoscrizione Estero in proporzione alla rispettiva popolazione. 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 5 per cento dei voti va-

lidamente espressi nell'ambito della ripartizione stessa. Si applicano le disposizioni di cui al comma 13 dell'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.»;

d) al comma 6:

1) dopo le parole: «commi 1», sono aggiunte le seguenti: «e 1-bis»;

2) le parole: «e 4» sono soppresse;

3) dopo le parole: «entro il 31 luglio di ciascun anno.», sono aggiunte le seguenti: «I rimborsi di cui al comma 4 sono corrisposti in un'unica soluzione, entro il 31 luglio dell'anno in cui si è svolta la consultazione referendaria».

2. All'articolo 2, comma 1, della legge 3 giugno 1999, n. 157, dopo le parole: «fondi medesimi» sono inserite le seguenti: «, ad eccezione degli importi di cui al comma 5-bis dello stesso articolo 1,».

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

a) il comma 1 è abrogato;

b) al comma 3, le parole: «per l'attribuzione della quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale» sono soppresse.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano a partire dai rimborsi delle spese elettorali sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nelle elezioni dell'aprile 2006.

Art. 2.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, valutato in 1.750.000 euro a decorrere dall'anno 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo Speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'e-

conomia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

