

Misure per garantire la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici

A.C. 5123

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del progetto di legge	A.C. 5123
Titolo	Misure per garantire la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici
Iniziativa	Parlamentare
Iter al Senato	No
Numero di articoli	1
Date:	
<i>presentazione alla Camera</i>	12 aprile 2012
<i>assegnazione</i>	18 aprile 2012
Commissione competente	I Commissione (Affari costituzionali)
Sede	Referente
Pareri previsti	II Giustizia, V Bilancio e VI Finanze

Contenuto

L'articolo unico della proposta di legge introduce nuove disposizioni in materia di **controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici**, con l'obiettivo di garantire la trasparenza e la correttezza della gestione contabile.

A questi fini, la pdl prevede, principalmente:

- l'obbligo di partiti e movimenti politici di sottoporre i bilanci al **giudizio di società di revisione**;
- il **controllo** dei bilanci da parte di una Commissione istituita *ad hoc*;
- l'obbligo di **pubblicazione** del bilancio sul sito *internet* del partito o del movimento e in apposita sezione del sito della Camera;
- l'abbassamento dell'importo al di sopra del quale è necessario dichiarare pubblicamente i **contributi dei privati** ai partiti.

In particolare, il **comma 1**, innovando la disciplina vigente, introduce l'obbligo per i partiti di "avvalersi" di **società di revisione**, con lo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza non solamente in sede di redazione del bilancio, ma nel complesso della gestione contabile e finanziaria.

Attualmente, il rendiconto di esercizio dei partiti politici deve essere corredato dalla relazione dei revisori dei conti che ne certifica la regolarità contabile (L. 2/1997, art. 8, co. 12). I revisori dei conti sono scelti dagli organi interni di ciascun partito. Fino al 1997 la legge prevedeva espressamente che i revisori dei conti dovessero essere iscritti nell'albo professionale da almeno 5 anni (L. 659/1981, art. 4, co. 13, abrogato e dalla L. 2/1997). Alcuni partiti hanno continuato ad avvalersi di revisori iscritti all'albo.

La proposta di legge prescrive che le società di revisione devono essere iscritte all'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa ai sensi dell'art. 161 del testo unico sull'intermediazione finanziaria (TUIF, D.Lgs. 58/1998).

Ai sensi del comma in esame, la società di revisione **esprime un giudizio** sul bilancio di esercizio. Il giudizio si basa su una serie di attività di **verifica**, da effettuare nel corso dell'esercizio finanziario, che riguardano:

- la regolare tenuta della contabilità sociale;
- la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili;
- la corrispondenza del bilancio di esercizio alle risultanze delle scritture contabili e degli accertamenti eseguiti

- la conformità del bilancio alle norme che lo disciplinano.

Ai sensi del successivo comma 4, relativo alla pubblicazione dei documenti contabili dei partiti, si evince che la società di revisione redige una **relazione** sulla sua attività di verifica.

Andrebbe valutata l'opportunità di inserire esplicitamente nel comma in esame l'obbligo di relazione da parte della società di revisione e i termini e le modalità del suo svolgimento.

Gli atti cui conduce l'attività della società di revisione, indicati dalla pdl, sono quindi il giudizio sul bilancio di esercizio e la suddetta relazione.

Non risulta invece menzionata dal testo della proposta di legge la certificazione dei bilanci, seppure considerata obbligatoria dalla relazione illustrativa.

Con particolare riferimento alla formulazione del giudizio sul bilancio, si rileva che il comma 1 prevede che esso sia espresso "secondo quanto previsto dalla normativa vigente".

Tuttavia appare opportuno considerare che tale normativa riguarda bilanci la cui redazione è oggetto di specifica disciplina.

La disciplina della revisione legale dei conti è oggi contenuta nel D.Lgs. 39/2010, con il quale è stata recepita nell'ordinamento interno la direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati ed è stata unificata in un corpus normativo omogeneo la disciplina dell'attività di revisione. Il suddetto provvedimento contiene infatti disposizioni concernenti, tra l'altro, l'abilitazione e la formazione continua dei soggetti abilitati all'attività di revisione (art. 2), il Registro dei revisori legali e delle società di revisione, lo svolgimento dell'attività di revisione legale, la responsabilità dei revisori.

Il suddetto decreto legislativo 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 TUIF (il citato D.Lgs. 58/1998), si dispone (art. 43, comma 1 del D.Lgs. n. 39 del 2010) che queste ultime tuttavia continueranno ad essere applicate fino all'emanazione dei regolamenti di attuazione. In particolare, l'art. 14 del D.Lgs. 39/2010 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 indica 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 relazione illustra analiticamente i motivi della decisione.

L'ambito applicativo delle norme in esame riguarda tutti i partiti e movimenti politici e quindi non soltanto quelli che hanno usufruito dei contributi per le spese elettorali come prevede la normativa vigente (L. 2/1997, art. 8, co. 1).

Sotto il profilo dell'effettività della disciplina che si intende introdurre, si rileva che, in mancanza di disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost., non essendo censibili tutti i partiti e i movimenti politici destinatari delle suddette disposizioni, il controllo sull'adempimento degli obblighi sopra illustrati appare difficilmente realizzabile.

Inoltre appare opportuno valutare la congruità di un ambito applicativo delle disposizioni in esame così ampio – comprensivo cioè di soggetti che non percepiscono risorse da parte dello Stato - rispetto all'obiettivo dell'intervento legislativo di accrescere il controllo e la trasparenza in ordine all'utilizzo delle risorse pubbliche da parte dei partiti e movimenti politici. Del resto, l'obbligo generalizzato di presentazione dei rendiconti anche per i partiti e movimenti politici che non usufruiscono di rimborsi elettorali sarebbe privo di sanzione non essendo a questi ultimi applicabile - pur in presenza di irregolarità nel rendiconto o di sua mancata presentazione - il meccanismo di cui al successivo comma 3, sesto periodo, consistente nella decurtazione della somma spettante a titolo di rimborso.

Il **comma 2** istituisce la **Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici**, con il compito controllare i rendiconti dei partiti con le modalità di cui al successivo comma 3.

La Commissione è **composta** dai vertici delle tre massime **magistrature**:

- il **Presidente** della **Corte dei conti**;
- il **Presidente** del **Consiglio di Stato**;
- il **Primo Presidente** della **Corte di cassazione**.

Stante il fatto che si tratta di organi sostanzialmente pari ordinati, non è prevista una presidenza della commissione, bensì un**coordinamento**, affidato al Presidente della Corte dei conti.

Si ricorda che la nomina di due dei tre membri della istituenda Commissione, pur nell'ambito di procedimenti complessi, è riconducibile a scelte governative. Infatti, sia il Presidente della Corte dei conti, sia il Presidente del Consiglio di Stato sono nominati, tra i magistrati in servizio presso le rispettive Corti, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza della rispettiva Corte. (L. 202/2000, art. 1, e L. 186/1982, art. 22). Il Primo Presidente della Cassazione è, invece, nominato dal Consiglio superiore della magistratura.

La disposizione individua quindi negli organi apicali delle tre massime magistrature una funzione di controllo su documentazione contabile di enti di fatto, aventi quindi natura privata, funzione non riscontrabile tra quelle istituzionalmente attribuite alle medesime magistrature. Andrebbe quindi specificato che tale controllo si esercita su enti che ricevono contributi a carico dello Stato.

Attualmente il controllo dei bilanci dei partiti è effettuato da un **Collegio di revisori** composto da 5 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 (L. 2/1997, art. 1, co. 14).

La **sede della Commissione** è stabilita presso la Camera dei deputati. Mentre le risorse di **personale** di segreteria necessarie all'operatività della Commissione sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato. Inoltre, ogni membro della Commissione si può avvalere fino a un massimo di **due magistrati** appartenenti ai rispettivi ordini giurisdizionali. Costoro e i tre componenti non percepiscono alcun compenso per l'attività prestata per la Commissione.

La costituzione presso la Camera della Commissione e il supporto di personale delle due Camere si configura quindi come una soluzione logistica, mantenendo la Commissione una sostanziale indipendenza funzionale.

Attualmente il Collegio dei revisori che opera presso la Camera svolge un compito di controllo in base ad atto di nomina dei Presidenti delle Camere, rispetto al quale risulta funzionale che il medesimo Collegio si avvalga della collaborazione operativa delle relative strutture. La Commissione per la trasparenza, a differenza del suddetto Collegio, è invece chiamata ad operare ex lege ed è connotata, dal punto di vista soggettivo, da un profilo giurisdizionale. L'attuale Collegio di controllo delle spese elettorali, di cui all'articolo 12 della legge n. 515 del 1993, composto da magistrati contabili, ha sede presso la Corte dei conti ed è supportato da personale amministrativo appartenente alla stessa.

Il **comma 3** disciplina le modalità di controllo dei bilanci dei partiti, affidando alla Commissione di cui sopra l'effettuazione del **controllo** vero e proprio e ai Presidenti di Camera e Senato l'applicazione delle eventuali **sanzioni**, secondo il procedimento di seguito descritto.

1) I partiti e i movimenti politici **depositano** presso la Commissione (quindi alla Camera) i propri bilanci, unitamente agli altri documenti previsti dalla normativa vigente (relazione e nota integrativa) e al giudizio della società di revisione, entro 30 giorni dalla loro approvazione, e comunque **non oltre il 31 maggio** di ogni anno (attualmente il termine è fissato al 31 luglio, L. 2/1997).

2) La Commissione effettua il **controllo** del rendiconto, della relazione e della nota integrativa procedendo eventualmente anche a "verifiche del contenuto del bilancio con riferimento alla **conformità delle spese effettivamente sostenute alla documentazione prodotta** a prova delle spese stesse". Si tratta di un punto particolarmente innovativo rispetto alla normativa vigente, che 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 (art. 1, co. 14, L. 2/1997).

*Non è, invece, previsto il controllo della Commissione sulla **finalità** delle spese, ossia se queste siano indirizzate alle attività istituzionali del partito o meno. Mentre si rileva che un controllo finalistico è previsto per gli investimenti dei partiti al comma 6 (vedi oltre).*

3) Se la Commissione individua eventuali **irregolarità** o **inottemperanze** si apre un contraddittorio che può portare alla richiesta della Commissione al partito di sanare tali irregolarità o inottemperanze. Non viene specificato il termine entro il quale la Commissione deve effettuare il controllo.

4) Presumibilmente il controllo va effettuato entro il **31 luglio** di ogni anno, perché entro tale data la Commissione trasmette una **relazione ai Presidenti di Camera e Senato** sull'esito del controllo.

5) Nel caso la relazione evidenzi la permanenza di irregolarità, i Presidenti dei due rami del Parlamento applicano, **supposta** della Commissione, una **sanzione amministrativa pecuniaria** consistente in una

decurtazione dei rimborsi delle spese elettorali pari a tre volte la misura delle **irregolarità** riscontrate. Qualora le irregolarità riguardino proprietà immobiliari o partecipazioni ad imprese, il partito “perde il diritto a godere di una somma pari al 10 per cento dei valori patrimoniali non iscritti nel bilancio o indicati in maniera inesatta”. Anche in questo caso il riferimento è, presumibilmente, alla decurtazione dei contributi.

La disposizione in commento non specifica gli effetti della proposta della Commissione ai fini del provvedimento da adottare da parte dei Presidenti delle Camere, in particolare se tale provvedimento debba essere conforme alla proposta.

La fattispecie introdotta dal comma in esame sembra configurabile quale sanzione amministrativa di tipo accessorio-interdittivo consistente nella privazione di un diritto o di una capacità nei confronti di chi abbia trasgredito un precetto (cfr. art. 20 della L. 689/1981). Rientra nella discrezionalità del legislatore sia l'individuazione delle condotte punibili, sia la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni; tale discrezionalità potrebbe essere oggetto di censura soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza. (C. Cost.. n. 144 del 2005; ordinanze n. 401 e n. 262 del 2005, n. 212 e n. 109 del 2004).

Si osserva, in proposito, che entrambe le sanzioni colpiscono esclusivamente le irregolarità e non anche le inottemperanze dei partiti, pur contemplate tra le fattispecie riscontrabili dalla Commissione.

La normativa vigente, prevede che, sia in caso di inottemperanza, sia di irregolarità, la sanzione è comminata dai Presidenti di Camera e Senato e consiste nella **sospensione** dell'erogazione dell'intero importo dei rimborsi fino all'avvenuta regolarizzazione (L. 157/1999, art. 1, co. 8).

*Le disposizioni in esame non specificano la **tipologia delle irregolarità** che conducono all'applicazione di sanzioni, irregolarità che potrebbero anche non essere suscettibili di quantificazione in termini monetari (come la mancata presentazione del rendiconto e dei suoi allegati ovvero la diversa strutturazione dello stesso rispetto allo schema previsto dall'allegato A della legge n. 2 del 1997). Ciò induce una sostanziale indeterminatezza degli importi delle sanzioni irrogabili - a differenza di quanto previsto dalla legislazione vigente. L'indeterminatezza delle irregolarità e delle relative sanzioni non consente inoltre di escludere che le disposizioni in esame non possano costituire un deterrente adeguato, in un quadro di bilanciamento, da parte dei soggetti politici, tra gli effetti delle decurtazioni pecuniarie e gli eventuali vantaggi derivanti da irregolarità. Sotto questo profilo va infatti considerato che la proposta di legge in esame, a differenza del sistema attuale (v. articolo 1, comma 8, della l. n. 157 del 1999), che prevede la sospensione di ogni rimborso, fino a regolarizzazione, non reca alcuna disposizione di sospensione, consentendo così il versamento dei rimborsi medesimi, sia pure decurtati nella misura prevista dalle sanzioni, ai partiti cui sono state formalmente contestate irregolarità contabili o che addirittura non hanno presentato il rendiconto. Sarebbe, infine, opportuno precisare la destinazione delle somme eventualmente decurtate, ad esempio specificando che tali somme sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.*

Come già rilevato con riferimento al comma 1, cui si rinvia per le relative considerazioni, anche per le disposizioni dei successivi commi andrebbe valutata l'opportunità dell'estensione della disciplina descritta a tutti i partiti e movimenti politici e quindi non soltanto quelli che hanno usufruito dei contributi per le spese elettorali.

*Appare opportuno verificare la **congruità dei tempi** previsti per lo svolgimento dell'attività dell'istituenda Commissione per la trasparenza. Tale Commissione - i cui magistrati componenti non sono esentati dagli ordinari compiti di istituto, a differenza di quanto accade a proposito dei membri del Collegio di controllo delle spese elettorali di cui all'articolo 12 della legge n. 515 del 1993 - dovrebbe concludere il procedimento di controllo (esteso peraltro anche a verifiche fattuali), nonché quello di sanatoria delle eventuali irregolarità e inottemperanze riscontrate, in soli due mesi (giugno e luglio). Si valuti che - nonostante l'ambito dei poteri di controllo della Commissione appaia per certi aspetti più limitato rispetto a quello svolto dall'attuale Collegio dei revisori di cui all'articolo 8, comma 14, della legge n. 2 del 1997 in quanto non sono previsti controlli sulle entrate dei partiti e movimenti politici (ma solo sulle “spese effettivamente sostenute”) né sul rispetto dei vari obblighi contabili previsti dallo stesso articolo 8 della medesima legge n. 2 del 1997 - attualmente, i cinque revisori dei conti facenti parte del suddetto Collegio (cui sono demandati compiti di mero riscontro contabile dei rendiconti dei partiti), impiegano mediamente nove mesi per l'adozione del primo rapporto di valutazione e di quelli integrativi (che fanno seguito alle precisazioni dei partiti).*

*Posto che la istituenda Commissione dovrebbe trasmettere ai due rami del Parlamento la relazione contenente l'esito dei controlli entro il 31 luglio - adempimento cui consegue l'applicazione delle sanzioni - non potrebbe più rispettarsi l'obbligo di **pagamento** ai partiti, attualmente previsto per lo stesso 31 luglio di ogni anno (v. articolo 1, comma 6, della l. n. 157 del 1999), che, pertanto, andrebbe differito per consentire*

tempi adeguati per l'approvazione dei piani di riparto e per tener conto dell'eventuale presentazione di ricorsi avverso questi ultimi.

*Occorre, infine, evidenziare che la pdl non reca disposizioni in merito alla **ricorribilità** avverso le decisioni assunte in tema di sanzioni e dinanzi a quale autorità presentarli.*

Sul punto, peraltro, si ricorda che l'art. 4 della legge 195/74 stabilisce, in caso di controversie, la possibilità del ricorso all'Ufficio di presidenza della Camera dei Deputati. Tale disposizione è stata ritenuta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sent. 136/1999) non introduttiva di una ulteriore fattispecie di giurisdizione domestica della Camera dei deputati. La sentenza ha infatti escluso che la disposizione ha riconosciuto all'ufficio di presidenza la funzione di giudice esclusivo in tema di controversie sui contributi elettorali, ritenendo che abbia invece introdotto un rimedio meramente interno all'organo cui è demandata l'erogazione del contributo (al fine dell'eventuale esercizio del relativo potere di autotutela). In conclusione, ad avviso della Corte di cassazione, la previsione di tale rimedio non è in alcun modo preclusiva della facoltà, per il partito politico, di adire successivamente l'autorità giudiziaria ordinaria, secondo i generali principi sanciti dalla Costituzione.

Pertanto, anche in mancanza di espressa previsione nel testo in commento, deve ritenersi che ogni decisione assunta in materia sia ricorribile davanti al giudice ordinario.

Ciò comporta che, qualora il relativo procedimento giunga davanti alla Corte di cassazione, la stessa Corte sarebbe chiamato a pronunciarsi su un provvedimento assunto in base ad atti alla cui adozione ha concorso il suo Primo presidente.

Il **comma 4** interviene in ordine alla **trasparenza** dei **bilanci** dei partiti disponendone la pubblicazione, entro il 15 giugno di ogni anno, sia sul **sito internet del partito**, sia su quello della **Camera**.

In particolare, devono essere pubblicati:

- il rendiconto di esercizio corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa;
- la relazione del collegio sindacale;
- la relazione della società di revisione;
- i bilanci relativi alle imprese partecipate;
- il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio.

Tali documenti sono pubblicati anche in formato *open data*, ossia in formato adatto ad essere ricercato e duplicato.

Secondo le *Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni* del 2011, i formati aperti sono specifiche pubbliche per la descrizione e l'archiviazione di dati digitali senza barriere di natura legale o tecnica, e garantiscono l'accesso a lungo termine alla documentazione e ai dati prodotti dalla Pubblica amministrazione. In altre parole, le pubbliche amministrazioni nella scelta dei formati da usare per la diffusione e archiviazione dei propri dati e documenti devono evitare di imporre vincoli tecnologici ed economici agli utenti; assicurare interoperabilità tra i sistemi e flessibilità nell'utilizzo dei dati; evitare vincoli nei confronti di particolari produttori, favorendo la libera concorrenza di mercato; utilizzare standard che siano certificati e diffusi (capitolo 5.2).

Il **comma 5** chiarisce che l'obbligo di rendicontazione si applica non solamente ai partiti che partecipano alla ripartizione dei rimborsi, ma anche a quelli che vi hanno partecipato nel passato. Tale obbligo permane fino allo scioglimento degli stessi.

La legge vigente prevede che sono tenuti alla redazione del rendiconto il partito o il movimento politico che "ha usufruito dei contributi per le spese elettorali" (L. 2/1997, art. 8, co. 1), pertanto, 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 esistere e ad amministrare i proventi di tali contributi, non si presentano più alle elezioni e, pertanto, sono sottratti dall'obbligo di presentazione del rendiconto.

Al riguardo occorre evidenziare che, in base al comma 5, non è chiaro se i partiti e movimenti politici che non partecipano più alla ripartizione dei rimborsi abbiano l'obbligo di avvalersi di una società di revisione e di trasmettere la documentazione contabile alla Commissione di cui al comma 2, ai fini dei controlli di cui al comma 3. Non beneficiando di rimborsi elettorali, poi, l'inadempimento a tale prescrizione sarebbe di fatto sprovvisto di sanzione.

Il **comma 6** interviene sulle modalità di utilizzo delle risorse dei partiti introducendo una sorta di vincolo di destinazione in caso di **investimento mobiliare**; viene, infatti, posto il divieto di investire la **liquidità**, ma

esclusivamente quella derivante dalla disponibilità di **risorse pubbliche**, in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi dallo Stato italiano.

Tale vincolo non si applica alle donazioni liberali dei privati che potrebbero essere investiti liberamente nei mercati finanziari.

Occorrerebbe precisare la definizione di risorse pubbliche, ossia se debbano essere considerati unicamente i contributi per le spese elettorali o anche i proventi pubblici derivanti da altre fonti, quali i contributi agli organi di stampa di partito, ecc.

Il **comma 7** riduce da 50.000 a 5.000 euro l'importo al di sopra del quale è necessario dichiarare pubblicamente i **contributi dei privati** ai partiti (novella dell'art. 4, 3° co., della L. 659/1981).

Le persone fisiche e le persone giuridiche (ad eccezione di organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 % o di società controllate da queste ultime L. 195/1974, art. 7, co. 2) possono contribuire alle attività dei partiti, mediante erogazioni in denaro o fornendo beni e servizi, senza limiti di importo. La legge impone peraltro il rispetto di alcuni obblighi posti a tutela della trasparenza. Se i finanziamenti sono operati da società devono essere deliberati dall'organo sociale competente e devono essere regolarmente iscritti in bilancio (L. 195/1974, art. 7, co. 2). Inoltre, se il contributo privato supera, nell'arco dell'anno, la somma di 50.000 euro, il donatore e il beneficiario sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione congiunta indirizzata alla Presidenza della Camera (L. 659/1981, art. 4, co. 3). I partiti hanno poi l'obbligo di rendicontare tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale al Presidente della Camera. Per la violazione di tali disposizioni è prevista la multa da due a sei volte l'importo del contributo non dichiarato e la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici (L. 659/1981, art. 4, co. 6).

Il **comma 8** estende l'ambito di applicazione delle disposizioni sui controlli dei bilanci da parte della Commissione anche alle **fondazioni, enti, istituzioni e società** che ricevono dai partiti contributi annuali complessivi superiori a 50.000 euro.

Da tale disposizione non emerge con chiarezza se le contribuzioni per importi superiori a 50.000 euro comportino l'obbligo per i soggetti indicati di avvalersi di una società di revisione in via preliminare rispetto alla trasmissione del rendiconto. Deve inoltre notarsi come tale precetto sarebbe comunque sfornito di sanzione, posto che gli enti menzionati non percepiscono i rimborsi elettorali su cui vanno ad incidere le sanzioni.

Si osserva, inoltre, che per tali soggetti non è stabilito il divieto di investimento di titoli diversi da quelli italiani di cui al comma 6.

La disposizione entra in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2013.

Si rileva che tale precisazione appare non necessaria in quanto il comma 9 dispone in linea generale in ordine all'entrata in vigore del provvedimento.

Il **comma 9**, infatti, prevede che tutte le disposizioni entrano in vigore a partire dai rendiconti successivi all'esercizio finanziario 2012, ad eccezione di quelle contenute nel comma 7 (concernente il limite alla contribuzione privata senza obbligo di pubblicità) che pertanto entrerebbero in vigore nell'esercizio in corso.

In via transitoria si stabilisce che il controllo sui rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2011 e 2012, è effettuato dalla Commissione. La Commissione comunica ai Presidenti della Camera e del Senato i rapporti di valutazione relativi ai predetti rendiconti rispettivamente entro il 31 gennaio 2013 e il 31 gennaio 2014.

Ai sensi del comma 9, il sistema previsto dalla proposta di legge entrerebbe a regime con la presentazione dei rendiconti relativi all'esercizio finanziario 2013, che sarebbero i primi ad essere concretamente assoggettati all'obbligo della certificazione da parte della società di revisione esterna. La prima erogazione dei rimborsi secondo il procedimento complessivo configurato dalla nuova disciplina potrebbe avere dunque corso dopo il 31 luglio 2014.

Allo stato, il Collegio dei revisori è in procinto di presentare il proprio rapporto con riferimento ai rendiconti relativi all'esercizio 2010. A seguito del relativo giudizio di conformità, verrà erogata - entro il 31 luglio - la rata dei rimborsi prevista per l'anno solare 2012. Si rileva in proposito che, anche ove la proposta di legge entrasse in vigore nel testo attuale prima del 31 luglio 2012, e in assenza di una disposizione legislativa contraria, la rata in questione andrebbe comunque erogata.

Relazioni allegare

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare è corredata della sola relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge interviene, pur senza novellarle, su disposizioni recate da fonti di rango primario.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'ambito di intervento delle proposte di legge può essere riconducibile alla materia **ordinamento civile**, per la quale spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva (art. 117 Cost., 2° comma, lett. l) e a quella **organi dello Stato e relative leggi elettorali** (art. 117 Cost., 2° comma, lett. f).

Compatibilità comunitaria

Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria

Appare opportuno verificare la disposizione del comma 6, che vieta a partiti e movimenti politici di investire la propria liquidità che deriva da risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi dallo Stato italiano con il principio di libera circolazione dei capitali, alla luce delle disposizioni del Trattato CE (art. 56 ss.) e dell'Accordo sullo spazio economico europeo, nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, a partire dalla sentenza 26 settembre 2000, nella causa C-478/98, che aveva dichiarato in contrasto con gli obblighi derivanti dall'art. 73 B del Trattato CE (divenuto art. 56 CE) la normativa del Regno del Belgio che vietava l'acquisto, da parte dei residenti in Belgio, di titoli di prestito emesso all'estero.

Consiglio d'Europa

Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) - istituito nel 1999 nel quadro del Consiglio d'Europa per monitorare il rispetto da parte degli Stati membri degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dall'organizzazione, costituito attualmente da 49 Stati Membri e di cui l'Italia è membro dal 30 giugno 2007 - ha adottato il 23 marzo 2012 un rapporto relativo all'Italia ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(20120411\)Eval3Italy_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20120411)Eval3Italy_en.asp)) in cui vengono identificate notevoli criticità in materia di attribuzione di risorse pubbliche ai partiti politici e dei relativi controlli. Il rapporto contiene 16 raccomandazioni che l'Italia deve implementare entro il 2014.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Coordinamento con la normativa vigente

La pdl interviene, senza ricorrere alla tecnica della novella (ad eccezione del comma 7) e senza prevedere abrogazioni, su una stratificata serie di provvedimenti che regolano la materia, e sovrapponendosi ad alcuni di essi.

In particolare, occorrerebbe individuare con attenzione le disposizioni della normativa attualmente in vigore che dovrebbero essere espressamente abrogate a seguito dell'entrata in vigore della presente proposta di legge specificando la decorrenza dell'effetto abrogativo per quelle che dovranno ancora essere applicate per gli esercizi 2011 e 2012; si tratta:

- dell'articolo 8, comma 14 della L. 2/1997, che istituisce il Collegio dei revisori dei rendiconti dei partiti, tenendo presente che tale previsione rappresenta l'unica fonte normativa che disciplina l'attuale procedura dell'intesa tra il Presidente della Camera e quello del Senato ai fini dell'erogazione dei rimborsi ai partiti;
- dell'articolo 8, comma 11 della L. 2/1997, che prevede l'obbligo di pubblicazione del rendiconto, e dei relativi allegati, su due quotidiani nazionali (adempimento che potrebbe ritenersi superato grazie alla pubblicazione degli stessi sui siti *internet* dei partiti e della Camera);
- dell'articolo 8, comma 12 della L. 2/1997, sia nella parte in cui prevede l'obbligo di trasmissione del rendiconto dei partiti e movimenti politici alla Camera entro il 31 luglio, sia nella parte in cui prescrive l'obbligo della relazione del collegio dei revisori interni dei partiti (adempimento che apparirebbe assorbito dal giudizio della società di revisione). In tal senso occorrerebbe sopprimere, al comma 4 della presente proposta di legge, il riferimento a "la relazione del collegio sindacale";
- dell'articolo 1, comma 8, della L. 157/1999, che prevede in capo ai Presidenti dei due rami del Parlamento il potere di sospensione dei rimborsi elettorali, fino a regolarizzazione, in caso di mancata ottemperanza agli obblighi contabili di cui all'articolo 8 della L. 2/1997 o di irregolare redazione del rendiconto.

Collegamento con lavori legislativi in corso

La materia oggetto del provvedimento risulta in parte affrontata da proposte di legge all'esame della I Commissione in tema di attuazione dell'art. 49 Cost. (A.C. 244 e abb.).

Formulazione del testo

Nell'intera proposta di legge andrebbe valutata l'opportunità di sostituire le parole "bilancio di esercizio" con "rendiconto di esercizio", posto che oggetto dei controlli da parte delle società di revisione e della istituenda Commissione per la trasparenza (v. comma 2) è il dato contabile consuntivo e non preventivo.

Allegato

Entrata in vigore delle disposizioni della pdl (art. 1, co. 9).

Anno di riferimento del rendiconto	Presentazione rendiconto entro il	Controllo società di revisione	Controllo organo pubblico	Rata di cui si dispone l'erogazione	Data erogazione
2010	31.07.2011	No	Collegio dei revisori (attuale)	2012	Entro il 31.07.2012
2011	31.07.2012	No	Commissione comma 2	2013	Tra il 1°/2/2013 e il 31/07/2013
2012	31.07.2013	No	Commissione comma 2	2014	Tra il 1°/2/2014 e il 31/07/2014
2013	31.05.2014	Sì	Commissione comma 2	2014	Dopo il 31.07.2014
2014	31.05.2015	Sì	Commissione comma 2	2015	Dopo il 31.07. 2015

DIPARTIMENTO ISTITUZIONI

☎ 6760-9475 - ✉ st_istituzioni@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

C0798_0.doc

File: A