



CORTE DEI CONTI

- COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI -

Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese sostenute e dei finanziamenti raccolti dai partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati in occasione della campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13 maggio 2001

(Relazione prevista dall'art. 12, legge 10 dicembre 1993, n. 515)

PREMESSA	5
CAPITOLO I	7
IL QUADRO NORMATIVO	7
1.L'evoluzione della legislazione in materia di finanziamento pubblico dei partiti	7
2.Disciplinazione delle spese elettorali.....	
a) il limite alle spese elettorali.....	
b) la tipologia delle spese elettorali.....	
3.Il contributo per il rimborso delle spese elettorali	
4.Disciplinazione dei finanziamenti elettorali	
5.L'obbligo di presentare il consuntivo e il controllo della Corte dei conti.	
CAPITOLO II.....	
GLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI ED APPLICATIVI.....	
1.Notazioni preliminari	
2.Tipologia e ammissibilità delle spese elettorali.....	
a) in relazione ai partiti aventi diritto al contributo	
b) in relazione ai partiti non aventi diritto al contributo.....	

c) in relazione al tetto delle spese elettorali

3. Ammissibilità e spese forfettarie

4. I debiti, i crediti e le fatture non quietanzate

5. Il calcolo del limite alle spese elettorali

6. Tipologia dei finanziamenti

a) in relazione all'oggetto

b) in relazione alla fonte

7. I finanziamenti illeciti

8. L'autofinanziamento e la correlazione tra spese e finanziamenti

9. In particolare: correlazione tra spese forfettarie e finanziamenti

10. Indicazione e documentazione dei finanziamenti

11. La presentazione del rendiconto

a) i soggetti tenuti

b) il termine per la presentazione

c) il contenuto

1) dichiarazioni negative

2) rendiconti promiscui

12. Il controllo sul consuntivo

a) L'apposito Collegio presso la Corte dei conti

1) natura giuridica

2) limiti temporali all'esercizio del controllo

3) dotazione organica del personale addetto alla revisione

b) I provvedimenti del Collegio

1) dichiarazione di irregolarità e rettifica

2) le sanzioni e il procedimento sanzionatorio

3) trasmissione di atti ad altre autorità

4) il referto

Premessa

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, dopo aver sancito i limiti delle spese elettorali dei partiti e la tipologia delle stesse (artt. 10 e 11) ai fini del loro rimborso (art. 9), impone, all'art. 12, a tutti i "partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione" la presentazione del consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento (1° comma) perché il Collegio presso la Corte dei conti (2° comma) provveda ai necessari controlli, che devono essere limitati alla verifica della conformità a legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle stesse e che si estendono all'indicazione delle fonti di finanziamento.

In ossequio all'esposta normativa, questo Collegio, costituito ai sensi all'art. 12, comma 2, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, riferisce, con la presente relazione, sui risultati dei controlli eseguiti sui consuntivi delle spese sostenute dai partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati nella campagna per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica del 13 maggio 2001 e sulle relative fonti di finanziamento.

Il referto, così come i controlli eseguiti, si mantiene nei limiti di valutazioni strettamente attinenti agli aspetti di legittimità e di regolarità documentale e, in tale prospettiva, si articola in quattro capitoli intesi:

- il primo, a riepilogare il quadro normativo;
- il secondo, a delineare gli orientamenti interpretativi ed applicativi;
- il terzo, ad analizzare, per ogni formazione politica, i risultati del controllo;
- il quarto a fornire dati di sintesi e valutazioni finali.

Nell'ambito del secondo capitolo, particolarmente significativo è il paragrafo dedicato al problema, che viene affermativamente risolto, del rapporto tra misura del contributo spettante alle formazioni politiche (art. 9) e spese dalle medesime effettivamente sostenute (art. 11, commi 1 e 2, e 12, comma 3).

In un'appendice sono riportate le delibere di costituzione, di insediamento e di proroga del Collegio, nonché quelle organizzative e di massima.

Il referto, quanto alle cifre in esso contenute, per esigenza di omogeneità con le cifre esposte nei consuntivi delle forze politiche, si esprime nella vecchia unità monetaria e, quindi, in lire.

Quanto, poi, alla denominazione delle singole forze politiche, il referto adotta, di norma, quella riportata dal Ministero dell'interno nella pubblicazione in data 8 giugno 2001, concernente i risultati delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Appare, infine, opportuno evidenziare che i controlli sono stati effettuati sulla base delle disposizioni di legge attualmente in vigore.

Il Collegio, quindi, tenuto anche conto del termine assegnatogli per la conclusione dei lavori dall'art. 12, comma 3, della citata legge n. 515/1993, ha potuto solo prendere atto che in data 25 luglio 2002 è stato approvato, in via definitiva, il disegno di legge (atto Senato n. 1601) recante "Disposizioni in materia di rimborsi elettorali".

Capitolo I

Il quadro normativo

1. L'evoluzione della legislazione in materia di finanziamento pubblico dei partiti

L'evoluzione della disciplina del finanziamento pubblico dei partiti politici si trova ben descritta nelle pagine iniziali del referto del Collegio istituito per le elezioni del marzo 1994, pagine che qui appresso si ripropongono quasi integralmente per una maggiore comodità di lettura.

Nel nostro Paese, per alcuni decenni dopo l'avvento della Repubblica, si è ritenuto che i partiti per le loro esigenze, comprese quelle di natura elettorale, dovessero contare esclusivamente sulle quote associative degli iscritti e sulle contribuzioni dei simpatizzanti.

Questa concezione era in perfetta linea con il principio dell'autonomia dei partiti da ogni condizionamento esterno, ivi compreso quello che potesse provenire dallo Stato stesso, e costituiva un corollario logico della stessa forma giuridica (libere associazioni) che ai medesimi era stata riconosciuta dalla Costituzione (art. 49) e che essi avevano gelosamente difeso.

Sennonché, intorno agli anni '70, l'affinamento dei mezzi di informazione degli elettori, compreso il ricorso alla propaganda televisiva e il progressivo ingigantirsi degli apparati partitici, finirono per richiedere finanziamenti sempre più cospicui.

Tale situazione dimostrava ormai l'inadeguatezza delle forme di autofinanziamento che fino a quell'epoca avevano assicurato il sostentamento dei partiti, anche relativamente alle manifestazioni elettorali.

Si intensificò, pertanto, il dibattito sul problema, sia in sede dottrinale che in sede parlamentare, sulla opportunità o meno di un finanziamento pubblico della vita dei partiti.

In conseguenza di tale dibattito fu emanata la legge 2 maggio 1974, n. 195, che, intitolata "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", ebbe a prevedere due tipi di contributi:

- il primo, configurato come contributo per il rimborso delle spese elettorali (artt. 1 e 2);
- il secondo, inteso a finanziare l'attività ordinaria dei partiti (art. 3).

La legge 2 maggio 1974, n. 195, si preoccupò anche di definire e di sanzionare alcuni finanziamenti da considerarsi illeciti o per la loro provenienza (art. 7, comma 1) o per il mancato il rispetto delle modalità preordinate a garantirne la trasparenza (art. 7, comma 2).

La normativa di cui trattasi, pur non avendo del tutto placato le critiche di coloro che erano contrari in assoluto al finanziamento pubblico dei partiti (o lo erano, perché il finanziamento non era circondato da sufficienti clausole cautelative), superava il vaglio del referendum dell'11 giugno 1978 che, con il suo risultato, convalidava la scelta operata dal legislatore.

Seguirono, poi, provvedimenti legislativi che estendevano il finanziamento pubblico alle spese elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali e per le elezioni del Parlamento europeo, prima in via temporanea per una sola tornata elettorale (legge 8 agosto 1980, n. 422) e poi in via permanente con la legge 18 novembre 1981, n. 659, la quale provvedeva, fra l'altro, ad allargare la sfera dei destinatari dei benefici introdotti dalla legge n. 195/1974.

Il sistema di finanziamento pubblico dei partiti è stato, successivamente, travolto dal referendum indetto con d.P.R. 25 febbraio 1993, in esito al quale sono stati abrogati, con d.P.R. 5 giugno 1993, n. 173, gli art. 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195, ed è stato, quindi, soppresso il finanziamento pubblico per l'attività ordinaria dei partiti.

È rimasto, invece, il contributo pubblico per il rimborso delle spese elettorali, che oggi è fondamentalmente disciplinato dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515 (e successive modificazioni) , le cui direttrici, per quel che qui interessa, sono il contenimento delle spese dei partiti, la definizione della tipologia delle spese rimborsabili, la trasparenza dei finanziamenti, l'assoggettamento delle spese e dei finanziamenti al controllo di un apposito Collegio costituito presso la Corte dei conti.

Si procede qui di seguito, per le parti che interessano il presente referto, ad una breve illustrazione della legge 10 dicembre 1993, n. 515 e successive modificazioni, evidenziandone le disposizioni più significative e anche richiamando, con riferimento ai finanziamenti, alcune norme delle leggi 2 maggio 1974, n. 195 e 18 novembre 1989, n. 659.

2. Disciplina delle spese elettorali

a) il limite alle spese elettorali

L'art 10 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, come modificato dall'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, pone un tetto alle spese elettorali, stabilendo che le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento, lista o gruppo di candidati, che partecipa all'elezione, escluse quelle di cui al comma 2 dell'articolo 7 (cioè le spese per propaganda elettorale direttamente riferibili a singoli candidati), non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 800 per il numero complessivo dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni per la Camera dei deputati e dei collegi per il Senato della Repubblica nei quali è presente rispettivamente con liste o con candidati.

Il superamento del limite previsto dall'art. 10 è sanzionato dal successivo art. 15, comma 16, che lo punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite.

b) la tipologia delle spese elettorali

L'art 11 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, fissa la tipologia delle spese elettorali, stabilendo, al primo e al secondo comma, che per spese relative alla campagna elettorale debbono intendersi quelle relative:

- 1) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda;
- 2) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui al precedente numero 1, compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri;
- 3) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;
- 4) 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;
- 5) al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale;

- 6) ai locali per le sedi elettorali, a quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché agli oneri passivi, spese nel loro complesso da calcolarsi in misura forfettaria, in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese di cui ai precedenti numeri ammissibili e documentate.

3. Il contributo per il rimborso delle spese elettorali

In coordinazione con l'art 11, il precedente art. 9 disciplina il contributo per il rimborso delle spese elettorali (cioè delle spese appartenenti alla tipologia prevista dall'art. 11), istituendo due fondi (l'uno per il rimborso delle spese elettorali per le elezioni alla Camera dei deputati e l'altro per il rimborso delle spese elettorali per le elezioni al Senato della Repubblica).

Il fondo per le elezioni al Senato della Repubblica è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione, rapportando, secondo un criterio anch'esso proporzionale, la misura del contributo al numero dei voti conseguiti in ambito regionale dai gruppi di candidati e dai candidati non collegati ad alcun gruppo.

Il fondo per le elezioni alla Camera dei deputati è ripartito tra i partiti e movimenti con le modalità indicate dal comma 3 del medesimo art. 9, come modificato dall'art. 2 della legge 3 giugno 1999, n. 157.

4. Disciplina dei finanziamenti elettorali

Le norme della legge 10 dicembre 1993, n. 515, si limitano a richiedere che i partiti, i movimenti, le liste o i gruppi di candidati indichino le fonti di finanziamento nei consuntivi che sono tenuti a presentare ai Presidenti delle Camere per il successivo inoltro alla Corte dei conti (art. 12, comma 1); e puniscono la mancata indicazione con una sanzione amministrativa pecuniaria da dieci a cento milioni (art 15, comma 15).

Hanno però rilevanza, in questa sede, anche gli artt. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e 4, commi 3 e 6, della legge 18 novembre 1981, n. 659, in virtù dei quali la materia dei finanziamenti (ivi compresi quelli elettorali) alle formazioni politiche risulta complessivamente così disciplinato:

- sono vietati in modo assoluto (articoli 7, 1° e 3° comma, della legge n. 195/1974) i finanziamenti e i contributi erogati sotto qualsiasi

forma e in qualsiasi modo, anche indirettamente, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione pubblica superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime;

- sono altresì vietati i finanziamenti e i contributi, sotto qualsiasi forma diretta o indiretta, in favore dei soggetti già contemplati nella prima ipotesi, da parte di società diverse da quelle dell'ipotesi precedente, 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 (art. 7, 2° comma, della legge n. 195/1974);
- la sanzione prevista, per ciascuna delle due ipotesi, è data, sia per l'erogante che per il ricevente il contributo vietato, dalla reclusione da 6 mesi a 4 anni e dalla multa fino al triplo delle somme versate in violazione della legge (art. 7, 3° comma, della legge n. 195/1974);
- qualsiasi contributo e finanziamento, al di sopra di un certo importo (attualmente lire 12.806.471,222, pari a euro 6.614), deve essere comunicato alla Presidenza della Camera dei deputati, mediante dichiarazione congiunta sottoscritta dal dichiarante e dal ricevente (dal solo ricevente, se trattasi di fondi di provenienza estera) o mediante dichiarazione autocertificata dei candidati (art. 4, 3° comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, come modificato dall'art. 7, comma 5, della legge 10 dicembre 1993, n. 515);
- la violazione dell'obbligo della comunicazione è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da due a sei volte l'ammontare non dichiarato (art. 4, 6° comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659; art. 32, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689).

5. L'obbligo di presentare il consuntivo e il controllo della Corte dei conti.

L'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, prevede che i rappresentanti dei partiti, dei movimenti, delle liste e dei gruppi di candidati presenti nelle elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica presentino ai Presidenti delle rispettive Camere, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, per il successivo inoltro alla Corte dei conti, il consuntivo delle spese per la campagna elettorale e delle relative fonti di finanziamento.

Il successivo comma 2 della stessa disposizione, poi, istituisce, per i controlli sui consuntivi presentati ai sensi del comma 1, un apposito Collegio composto da tre magistrati della Corte dei conti estratti a sorte tra i consiglieri in servizio.

I controlli, ai sensi del comma 3 dell'anzidetto art. 12, debbono essere limitati alla verifica della conformità a legge delle spese sostenute dai partiti, dai movimenti, dalle liste o dai gruppi di candidati e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse.

Nell'esercizio del controllo di competenza, la Corte dei conti adotta le seguenti misure:

- in caso di mancato deposito dei consuntivi da parte dei partiti, dei movimenti politici, delle liste o dei gruppi di candidati che abbiano diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali di cui all'art. 9, ne informa i Presidenti delle Camere, perché questi possano sospendere il versamento del contributo medesimo sino al deposito del consuntivo (art. 15, comma 13);
- in caso di mancato deposito dei consuntivi da parte dei partiti, dei movimenti politici, delle liste o dei gruppi di candidati che non abbiano diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali di cui all'art. 9, infligge la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cento milioni a lire un miliardo (art. 15, comma 14);
- in caso di mancata indicazione nei consuntivi della fonti di finanziamento, infligge la sanzione pecuniaria amministrativa da lire dieci milioni a lire cento milioni (art. 15, comma 15);
- in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10, infligge una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite.

Per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, escluso l'articolo 16.

La Corte dei conti riferisce direttamente al Presidente delle Camere sui risultati del controllo eseguito.

Capitolo II

Gli orientamenti interpretativi ed applicativi

1. Notazioni preliminari

Si riferisce qui appresso sugli orientamenti interpretativi ed applicativi seguiti dal Collegio nell'esercizio della propria attività di controllo.

Trattasi di orientamenti che talvolta vengono desunti, con un procedimento di astrazione, dall'esperienza applicativa e talaltra sono tratti da formali delibere adottate dal Collegio prima dell'esame dei singoli rendiconti per corrispondere all'esigenza di una preliminare rivisitazione dei criteri espressi nei precedenti referti.

L'esposizione che segue, quindi, serve, nel primo caso, ad enucleare da singole fattispecie regole più generali, nel secondo, a illustrare, nel modo più ampio, soprattutto nel caso di mutamenti interpretativi, le soluzioni di volta in volta adottate.

2. Tipologia e ammissibilità delle spese elettorali

a) in relazione ai partiti aventi diritto al contributo

I commi 1 e 2 dell'art. 11 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, stabiliscono, come si è visto, la tipologia delle spese elettorali e il relativo obbligo di documentazione.

Le spese non rientranti nella tipologia contemplata sono inammissibili, come si evince dall'art. 11, comma 2, il quale, ai fini della determinazione dell'ammontare complessivo delle spese sul quale applicare la percentuale ivi prevista, considera le sole spese ammissibili e documentate.

Sono di norma non elettorali, e, quindi, inammissibili, alla stregua di quanto precisato dai Collegi istituiti in relazione a precedenti elezioni, anche le spese effettuate dai partiti, dai movimenti, dalle liste o dai gruppi di candidati al di fuori dell'ambito temporale che ne consenta uno specifico collegamento con lo svolgimento delle elezioni.

Conclusivamente, le spese possono essere considerate elettorali e, quindi, ammissibili, ai sensi dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, allorquando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- appartengano alla tipologia prevista;
- siano state effettuate nell'arco di tempo intercorrente tra la data di indizione e lo svolgimento delle elezioni, salvo, per le spese antecedenti o successive, la prova (non sempre desumibile dallo stesso documento di spesa) dello specifico collegamento con la campagna elettorale.

Nell'ambito delle spese elettorali vanno naturalmente considerati, peraltro con l'esclusione espressamente prevista dall'art. 10, anche i finanziamenti elettorali ai candidati di cui all'art. 7, comma 2.

Ciò posto, si osserva che i commi 1 e 2 dell'art. 11, vanno posti, innanzitutto, in collegamento con il successivo comma 3 dell'art. 12, il quale affida all'apposito Collegio presso la Corte dei conti la "verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse".

È evidente, infatti, che il controllo di regolarità previsto dall'art 12, comma 3, non può che avere come suo contenuto specifico proprio la verifica dell'appartenenza della spesa alla tipologia descritta nell'art. 11, commi 1 e 2, e, più in generale, dell'ammissibilità della spesa stessa.

Maggiormente complesso è, invece, il problema che a questo punto ulteriormente si pone per l'individuazione delle conseguenze che l'ordinamento giuridico eventualmente riconnetta all'inammissibilità o alla mancata documentazione della spesa.

Si premette sul punto che nessun collegamento sembra potersi utilmente porre tra la verifica della spesa di cui all'art. 12, comma 3, e le sanzioni previste dall'art 15, commi 14, 15 e 16, la cui irrogazione è anch'essa affidata all'apposito Collegio presso la Corte dei conti.

Ciò è intuitivo quanto alle sanzioni per mancato deposito del conto (art. 15, comma 14) e per mancata indicazione delle fonti di finanziamento (art. 15, comma 15), ma è altrettanto vero in riferimento alla sanzione per la violazione dei limiti di spesa previsti dall'articolo 10 (art. 15, comma 16).

È di tutta evidenza, infatti, che un controllo quantitativo della spesa, per essere funzionale alla rilevazione di eventuali inosservanze al limite previsto dall'art. 10, deve porsi come obiettivo quello di diminuire il rischio di dichiarazioni infedeli per difetto e deve, di perciò stesso, tendere all'accertamento di eventuali spese non dichiarate piuttosto che, come i

controlli di cui all'art. 12, comma 3, alla verifica della regolarità e della effettività di quelle dichiarate.

E ciò è tanto vero che i Collegi istituiti in relazione a precedenti elezioni si sono espressamente orientati nel senso che, ai fini del controllo dell'osservanza del limite posto dall'art. 10, vanno considerate anche le spese che, a controlli effettuati, risultino non conformi a legge o non documentate.

Il tentativo di dare un significato alla verifica di cui all'art. 12, comma 3, deve, quindi, necessariamente spostarsi in direzione dei rapporti tra la risultanza dei controlli ivi previsti e la misura del contributo di cui all'art. 9.

Ed infatti, l'ipotesi che un rapporto tra ammontare delle spese accertate e misura del contributo possa quantomeno porsi scaturisce dalla stessa lettera dell'art. 12, comma 3, laddove la verifica della conformità a legge e della regolarità documentale della spesa viene riferita testualmente alle sole spese sostenute "dagli aventi diritto": il che lascia, evidentemente, spazio all'argomento che, se la verifica è prevista solo per le formazioni politiche aventi diritto al contributo e non anche per quelle non aventi diritto al contributo, allora può ragionevolmente ritenersi che essa sia preordinata ad effetti che, in una qualche misura, siano necessariamente destinati a ripercuotersi sul piano del diritto al contributo.

Negli stessi sensi anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, sentenza n. 1352 del 18 febbraio 1999, laddove si afferma, sia pure senza motivazione specifica, che la legge 10 dicembre 1993, n. 515, sancisce "i limiti delle spese elettorali e la tipologia delle stesse (artt. 10 e 11) ai fini del loro rimborso (art. 9)".

Sorreggono, comunque, la stessa ipotesi evidenti ragioni di ordine logico-sistematico, poiché, solo se considerate tra di loro intimamente connesse, le norme sull'ammissibilità e sull'onere di documentare le spese (art. 11), quelle sulla verifica della conformità a legge delle spese e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse (art. 12, comma 3) ed, infine, sulla disciplina del contributo (art. 9) riescono a comporsi in un mosaico che abbia un sufficiente grado di unità e di razionalità e a dare, di conseguenza, senso compiuto al controllo che l'art. 12, comma 3, affida all'apposito Collegio presso la Corte dei conti, controllo che, altrimenti, risulterebbe privo di ogni concreto significato e, quindi, fine a se stesso.

Convergono, infine, verso l'interpretazione che si è andata delineando le ragioni stesse che sono all'origine della legge 10 dicembre 1993, n. 515, ragioni che affondano le loro radici nel referendum indetto con d.P.R. 25 febbraio 1993, in esito al quale sono stati abrogati, con d.P.R. 5 giugno 1993 n. 173, gli artt. 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195, concernenti il finanziamento

pubblico per l'attività ordinaria dei partiti, ed è rimasto, quindi, il solo contributo pubblico per il rimborso delle spese elettorali.

È lecito, cioè, argomentare che la legge 10 dicembre 1993, n. 515, intervenuta a pochi mesi di distanza dalla conclusione del predetto referendum, abbia inteso ridisegnare la disciplina del contributo per le spese elettorali in coerenza con il risultato referendario e, quindi, per evitare ogni sospetto di finanziamento surrettizio all'attività ordinaria dei partiti, abbia voluto limitare il contributo medesimo alle sole spese effettivamente sostenute per fini elettorali, predisponendo consequenziali e severi controlli sulle dichiarazioni presentate dai partiti.

Si deve, quindi, anche per questo escludere che l'art. 9 possa essere interpretato nel senso che, pur rimanendo nell'ottica di un mero rimborso, abbia inteso, per ragioni di semplificazione, introdurre un criterio di ripartizione basato, invece che su un calcolo preciso, su un indice indiretto (il risultato elettorale) di quantificazione della spesa effettuata da ciascuna formazione politica.

Ciò, in quanto è evidente che un indice indiretto serve a superare le difficoltà di una quantificazione puntuale e dei relativi controlli, ma non ha nessun ragione di essere allorquando, come in fattispecie, è, all'opposto, espressamente previsto che ogni singola spesa sia accompagnata, per i controlli anche essi espressamente disciplinati, da idonea documentazione che la comprovi.

Senonché l'art. 9, nel dettare i criteri per la ripartizione del contributo, sembra perdere ogni memoria della disciplina della spesa e dei controlli relativi, affidandosi unicamente ad un criterio fondato sul risultato elettorale.

Il problema si trova affrontato già nel primo referto relativo alle elezioni politiche del marzo 1994, laddove si legge che "non è stata prevista nell'attuale disposizione normativa una connessione tra misura del contributo erogato, riferito esclusivamente alla consistenza del risultato elettorale, ed entità reale delle spese sostenute", di modo che, "trattandosi di contributi attribuiti in relazione alle spese elettorali sostenute, sarebbe 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 tali in sede di controllo".

Si può aggiungere che, in un'ottica di indifferenza ancora maggiore verso un criterio di ripartizione fondato sull'ammontare delle spese elettorali effettivamente accertate e riconosciute in sede di controllo, sembra porsi la successiva legge 3 giugno 1999, n. 157, allorquando, all'art. 2, comma 6, dispone

che "in caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è interrotto" e che "in tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi".

In ultimo l'argomento forse più forte, l'argomento cioè che i fondi per il rimborso previsti dall'art. 9, per la consistenza che ad essi il legislatore stesso ha dato, appaiano preordinati a consentire, come in effetti hanno consentito, l'erogazione di contributi di gran lunga superiori alle spese e, quindi, di fatto, rivolti a finanziare l'attività dei partiti ben oltre le strette esigenze elettorali.

Ma il ragionamento fondato sulla formulazione letterale dell'art. 9 e successive modifiche, anche così arricchito, non convince del tutto:

- perché la lettera della norma non favorisce ma nemmeno esclude del tutto una soluzione interpretativa che consenta di ritenere il criterio di ripartizione pur sempre fondato sulla consistenza elettorale ma operante all'interno del limite costituito dall'ammontare delle spese effettivamente sostenute;
- perché gli argomenti che dapprima si sono tratti sul piano logico e sistematico, nonché dall'occasio legis, hanno una loro forza intrinseca che può arrestarsi solo di fronte ad un'incompatibilità assoluta con la lettera della norma;
- perché, conclusivamente, a voler fondare il criterio di ripartizione sulla sola consistenza elettorale, ne risulta, come già si è detto, un contributo di norma significativamente superiore alle spese effettuate: un contributo, quindi, che, in contrasto con l'esito delle richiamate vicende referendarie, fuoriesce dall'ottica di mero rimborso elettorale e si rivolge anche alle altre forme di attività dei partiti.

Certo, la lettura dell'art. 9 nel senso che il contributo, anche se ripartito in base alla consistenza elettorale, non possa tuttavia superare il tetto costituito dall'ammontare delle spese accertate e riconosciute è una lettura che provoca incongruenze e disarmonie, poiché, ad esempio, se ci si pone rigidamente nell'ottica del rimborso, diventa, poi, difficile comprendere i motivi per cui l'art. 2, comma 6, della legge 3 giugno 1999, n. 157, commisura il contributo alla durata della legislatura.

Ma è altrettanto vero che la lettura opposta lascia in piedi l'incongruenza forse più dirompente, in quanto, come si è visto, svuoterebbe delle sue finalità il contributo previsto dall'art. 9 e priverebbe di ogni significato concreto, rendendola fine a se stessa, l'intera disciplina della spesa e dei controlli predisposta dagli artt. 11, commi 1 e 2, e 12, comma 3.

È in questi conclusivi termini che il Collegio sottopone, quindi, la questione alle Autorità destinatarie del referto, ben conscio che l'erogazione del contributo va conservata alle definitive ed autonome determinazioni dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ma, in eguale misura, ben avvertito della propria legittimazione ad intervenire nel percorso interpretativo non solo e non tanto in funzione dell'attività di referto, ma anche e soprattutto in riferimento all'esigenza che ogni organo di controllo ha di individuare e definire innanzitutto, allo scopo di tutelare adeguatamente l'interesse perseguito dalla norma attributiva, le finalità del controllo cui è deputato.

b) in relazione ai partiti non aventi diritto al contributo

L'interpretazione delineata al paragrafo precedente, fondandosi su uno stretto collegamento tra art. 12, comma 3, e art. 9, lascia specularmente escludere che l'art 12, comma 3, nel disporre la verifica della conformità a legge e della regolarità documentale della spesa, abbia inteso riferirsi anche alle formazioni politiche non aventi diritto al contributo.

Ciò sia per ragioni di ordine letterale (poiché, come si è visto, l'art 12, comma 3, testualmente riferisce la verifica alle sole spese degli "aventi diritto") che di ordine logico (poiché la verifica sull'ammissibilità e sull'effettività delle spese ha, invero, senso compiuto solo se riferita alle formazioni politiche aventi diritto al contributo).

Né una siffatta conclusione è in contrasto con l'art. 12, comma 1, secondo il quale le formazioni politiche, ancorché non aventi diritto al contributo, sono comunque tenute alla presentazione di un consuntivo che esponga, oltre le fonti di finanziamento, anche le spese per la campagna elettorale.

Infatti, nel caso di formazioni politiche non aventi diritto al contributo, l'indicazione in consuntivo delle spese per la campagna elettorale, se non può ritenersi preordinata ad una verifica di ammissibilità e di effettività delle spese medesime, conserva tuttavia una sua precisa ragion d'essere sia in

riferimento ai controlli sull'osservanza del limite di spesa di cui all'art 10 che in riferimento ai controlli sulla trasparenza dei finanziamenti, controlli questi ultimi che sottintendono la necessità di un raffronto tra monte-spesa e monte-finanziamenti.

c) in relazione al tetto delle spese elettorali

Si è raggiunta nel precedente paragrafo a) la conclusione che l'ammontare complessivo delle spese di ogni singolo partito, movimento, lista o gruppo di candidati, va calcolato, agli effetti di cui all'art. 9 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (cioè agli effetti del diritto al rimborso delle spese elettorali), al netto delle spese non ammissibili o non documentate.

Analogo problema, però, si pone -e si è posto- per la definizione delle modalità di calcolo dell'ammontare complessivo delle spese elettorali anche agli ulteriori fini di cui all'art. 10 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, che disciplina i limiti quantitativi alle spese elettorali dei partiti, dei movimenti, delle liste o dei gruppi di candidati.

In merito, i Collegi formati in relazione a precedenti elezioni si sono orientati nel senso di ricomprendere nel calcolo anche le spese non conformi a legge o non documentate.

L'esposto orientamento è stato attendibilmente mosso dalla preoccupazione che escludere dal calcolo spese comunque effettuate o quanto meno dichiarate dalle stesse formazioni politiche avrebbe potuto trovarsi in contrasto con la ratio di contenimento delle spese elettorali propria dell'art. 10.

Peraltro, questo Collegio, re melius perpensa, ha ritenuto che non sia possibile includere o escludere dal calcolo le spese non ammissibili o non documentate a seconda che tali spese si ritorcano a danno o, all'opposto, comportino un vantaggio per le formazioni politiche.

Per cui questo Collegio è pervenuto alla conclusione che l'ammontare complessivo delle spese di ogni singolo partito, movimento, lista o gruppo di candidati, va calcolato, anche agli effetti di cui all'art. 10 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, al netto delle spese non ammissibili o non documentate.

Conclusione che dovrebbe teoricamente valere sia per le formazioni aventi diritto che per le formazioni politiche non aventi diritto al contributo, anche se per queste ultime le norme, come si è visto, non sembrano approntare

un controllo che sia precipuamente finalizzato ad una verifica di ammissibilità e di effettività delle spese.

3. Ammissibilità e spese forfettarie

L'art 11 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, dopo aver delineato, al primo e al secondo comma, le categorie di spese che possono considerarsi inerenti alla campagna elettorale, disciplina in particolare, al secondo comma, le spese relative ai locali per le sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché gli oneri passivi, e stabilisce che tali spese vanno calcolate in misura forfettaria, in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate.

La norma, nella sua accezione letterale, sembra stabilire che le spese in essa disciplinate debbano essere calcolate in misura fissa, senza possibilità, quindi, di indicare una percentuale inferiore o superiore a quella prevista.

I Collegi istituiti in relazione a precedenti elezioni hanno però, a diversi effetti, superato la lettera della norma, orientandosi nel senso:

- che la percentuale del 30 per cento prevista dall'art 11, comma 2, costituisce il limite entro il quale i partiti, i movimenti, le liste o i gruppi di candidati possono indicare in misura forfettaria le spese relative ai locali per le sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché gli oneri passivi, con possibilità, quindi, di ulteriori spese dello stesso genere purché documentate;
- che il valore forfettario delle predette spese concorre a formare il monte spese complessivamente sostenuto per la campagna elettorale dalle singole formazioni politiche, per gli effetti del rispetto del limite di cui all'art. 10 della medesima legge 10 dicembre 1993, n. 515;
- che, viceversa, l'obbligo di indicazione in consuntivo della copertura, sussiste non per l'importo del valore forfettario ma limitatamente alle spese effettivamente sostenute e documentate.

Peraltro, a questo Collegio è apparso contraddittorio ritenere che le spese di che trattasi debbano essere prese in considerazione nel loro valore forfettario ai fini dell'osservanza del limite di spesa e, all'opposto, nel loro valore effettivo e documentato ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura.

Questo Collegio, in disparte le considerazioni che in un successivo capitolo si svolgeranno circa la sussistenza o meno, in fattispecie, di un obbligo di indicazione della copertura, ha, quindi, considerato che il secondo comma dell'art. 11, così come il precedente primo comma, si preoccupa di definire le

condizioni in presenza delle quali le spese possono essere considerate elettorali e, quindi, ammissibili ai fini del rimborso; e che, di conseguenza, il primo e il secondo comma dell'art 11 vanno nel loro complesso letti nel senso che le spese possono essere considerate elettorali e, quindi, ammissibili, solo quando appartengano alle tipologie ivi previste, e per quanto riguardano le spese disciplinate dal secondo comma, nei limiti della percentuale del 30 per cento.

In tal guisa, superata la lettera della norma, così come l'hanno del resto superata i precedenti Collegi sia pure con risultati interpretativi diversi, la percentuale di che trattasi viene a costituire, nel quadro di un'interpretazione più consona alla ratio della norma medesima, il limite massimo oltre che della possibilità di forfettizzazione anche dell'ammissibilità stessa della spesa, con possibilità, per le formazioni politiche, di indicare, quindi, una percentuale inferiore ma non superiore.

4.I debiti, i crediti e le fatture non quietanzate

Di norma, le spese elettorali per essere ammesse a rimborso debbono essere state effettivamente sostenute e debbono essere documentate.

L'espressione "spese sostenute", che il legislatore a più riprese usa nell'ambito della legge 10 dicembre 1993, n. 515, può, però, ingenerare il dubbio se, tra le spese rimborsabili, possano includersi anche i debiti e, in particolare, i debiti verso fornitori, spesso determinati da dilazioni accordate per consentire al soggetto beneficiario di posticipare il pagamento.

Ciò perché, a stretto rigore, i debiti di che trattasi sono spese non ancora sostenute.

Pur tuttavia, questo Collegio, sulla falsariga dell'orientamento espresso dai Collegi che l'hanno preceduto, non ha potuto che dare soluzione positiva al problema, ritenendo conforme a legge (e, quindi, non sanzionabile) che le formazioni politiche provvedano al loro fabbisogno elettorale anche con la contrazione di debiti la cui scadenza venga ritardata ad un momento successivo a quello di presentazione del rendiconto, magari proprio per consentire il ricorso ai mezzi rivenienti dal finanziamento pubblico di cui all'art. 9 della stessa legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Beninteso deve trattarsi di debiti documentati con l'esibizione del titolo che ne comprovi l'esistenza, la scadenza e le eventuali dilazioni.

Altrettanto è a dirsi per le fatture non quietanzate, in relazione alle quali il Collegio ha ritenuto necessario acquisire la prova dell'intervenuto pagamento medio tempore o, in mancanza, di elementi di prova in ordine ai motivi del ritardo e alla permanenza del debito.

5.Il calcolo del limite alle spese elettorali

Alla stregua dell'art. 10 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento, lista gruppo di candidati, che partecipa all'elezione, escluse quelle di cui al comma 2 dell'articolo 7, non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 800 per il numero complessivo dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni per la Camera dei deputati e dei

collegi per il Senato della Repubblica nei quali è presente rispettivamente con liste o con candidati.

La norma sopra riportata non dà luogo ad alcuna difficoltà di applicazione relativamente alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, laddove vige il solo sistema uninominale e, quindi, i partiti organizzati in coalizione competono soltanto con il simbolo della coalizione e non anche individualmente.

Viceversa, nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, per le quali vige un sistema misto (per il 75% maggioritario e per il 25% proporzionale), può verificarsi che i partiti si presentino in forma coalizzata nel maggioritario e che concorrano in forma individuale (o raggruppati in coalizioni minori) nel proporzionale.

Il che pone il problema se alla coalizione, indipendentemente dai partiti, competa o meno un limite di spesa autonomo rispetto a quello spettante a ciascuno dei partiti che la compongono in ragione della loro partecipazione al proporzionale.

Il dubbio sorge non solo perché il richiamato art. 10 fonda il calcolo del limite di spesa soltanto sulla circoscrizione e non anche sui collegi, ma, anche e soprattutto, perché il precedente art. 9 della stessa legge n. 515 impone ai candidati nei collegi uninominali di collegarsi con una lista proporzionale ai fini del rimborso elettorale.

Di modo che, almeno prima facie, potrebbe apparire corretto, sotto il profilo interpretativo, imputare le spese sostenute dalle coalizioni per i candidati nei collegi uninominali alle liste proporzionali di collegamento (cioè alle liste che hanno titolo ai rimborsi correlati) e calcolare, quindi i limiti di spesa una sola volta con riferimento ai partiti che tali liste abbiano presentato.

Il che è ciò che normalmente accade per i partiti non coalizzati (o anche per le coalizioni minori) che presentino sia liste per il proporzionale che candidature per l'uninominali.

In tal caso, infatti, la soluzione discende piana dall'identità del soggetto politico che partecipa contemporaneamente al proporzionale e all'uninominali.

Per le coalizioni maggiori che, come le due coalizioni che si sono confrontate nelle elezioni politiche del 13 maggio 2001, partecipino alle elezioni per la Camera con la presentazione solo di candidati e non anche di liste, il problema si presenta più complesso in ragione della duplice circostanza che:

- la coalizione è soggetto autonomo rispetto ai partiti che la compongono e che partecipano al proporzionale;
- la coalizione, in quanto non presentatrice di liste proporzionali, non è destinataria del rimborso di cui all'art. 9, il quale va erogato, come in concreto è stato erogato, ai partiti di riferimento indicati nella dichiarazione di collegamento prevista dallo stesso art. 9.

La prima circostanza induce a ritenere che le coalizioni, in quanto soggetti autonomi rispetto ai partiti e pur esse (anzi, soprattutto esse) presenti nelle elezioni, rientrano, anche per ciò che concerne le elezioni uninominali alla Camera, tra i soggetti tenuti alla resa del conto ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Alla suddetta linea interpretativa, si sono, invero, attenute sia la Casa delle Libertà che l'Ulivo, rendicontando, sia pure con tecniche e contenuti diversi, anche spese sostenute e finanziamenti raccolti per le elezioni uninominali alla Camera.

Il Collegio condivide tale impostazione, in quanto discende direttamente dall'art 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, il quale assoggetta all'obbligo di rendicontazione tutti i soggetti presenti nelle elezioni; e ne deduce, come necessario corollario, che alle coalizioni, in quanto soggetti politici autonomi, spetta, anche per le elezioni uninominali alla Camera, un autonomo tetto di spesa ai sensi dell'art. 10 della stessa legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Conclusione questa, che, peraltro, secondo indicazioni contenute nel referto relativo alle elezioni del 21 aprile 1996, non apre la via a disparità o discriminazioni (rientrando nella discrezionale opzione di tutte le parti politiche l'affrontare il confronto elettorale da sole, in coalizione o con ambedue le modalità) e nemmeno conduce ad inconvenienti sul piano finanziario, poiché la disposizione limitativa produce effetti subordinati sempre alle condizioni di reciproca parità tra le parti politiche ed ha una funzione di reciproca moderazione che, una volta garantita la perfetta parità di prestazioni, opera in sintonia con la consentita molteplicità dei modi di presentarsi nella consultazione, in ciò prescindendo dalla ulteriore, positiva efficacia che ogni interpretazione non riduttiva del ruolo delle coalizioni può produrre contro eventuali tendenze polverizzatrici degli schieramenti elettorali.

Vale la pena però, di evidenziare, a conclusione, che, con l'interpretazione seguita, viene a porsi, a carico delle coalizioni, l'obbligo di rendicontare spese non rimborsabili o rimborsabili (e di fatto rimborsate) a soggetti diversi (anche se, naturalmente, non estranei alle coalizioni medesime).

Si tratta però, di un'incongruenza che, posto che sia tale, spetta al legislatore e non all'interprete di risolvere.

Ciò posto, nel caso di formazioni politiche che abbiano partecipato sia alle elezioni per la Camera dei deputati che alle elezioni per il Senato della Repubblica, il Collegio ha, poi, ritenuto che il limite suddetto, senza alcuna compromissione dell'esigenza di contenimento insita della norma, ben possa essere determinato in modo complessivo per entrambe le elezioni e posto a confronto con un monte spese anch'esso determinato in modo complessivo per entrambe le elezioni.

6. Tipologia dei finanziamenti

a) in relazione all'oggetto

Come si è visto, la legge 10 dicembre 1993, n. 515, quanto ai finanziamenti, si limita a stabilire l'obbligo di indicarne la fonte, punendo con una sanzione amministrativa pecuniaria la mancata indicazione.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, non definisce, quindi, né la nozione né la tipologia dei finanziamenti.

Maggiori contributi vengono offerti in argomento dalle disposizioni previste dai commi 1 e 2 dell'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, secondo le quali sono considerati finanziamenti ai partiti gli apporti "sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati", anche "indirettamente".

Inoltre, lo stesso art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, al comma 2, menziona, tra i finanziamenti ammessi, "i finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari".

Significativo è in merito anche l'art. 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659, nel quale si legge di contributi e finanziamenti anche sotto forma di "messa a disposizione di servizi".

I "servizi" si trovano accomunati ai "contributi" anche nell'art. 7 della stessa legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Alla stregua delle indicate disposizioni e avuto riguardo all'esperienza concreta, quale risulta anche dai dati relativi a precedenti elezioni, il Collegio ha classificato i finanziamenti in relazione all'oggetto, distinguendoli in:

- contributi finanziari, aventi per oggetto un'erogazione di denaro;
- prestazioni parzialmente o integralmente gratuite;
- crediti bancari o altri crediti concessi da terzi.

Infine, anche i debiti verso i fornitori possono costituire forme di finanziamento, allorquando, per l'ampiezza delle dilazioni concesse e, più in generale, per il loro discostarsi dalle modalità dettate dal corrente uso commerciale, acquistino la natura sostanziale di prestiti concessi (invece che da terzi) direttamente dagli stessi fornitori.

b) in relazione alla fonte

I collegi istituiti in relazione a precedenti elezioni hanno altresì classificato i finanziamenti a seconda della fonte, distinguendoli in finanziamenti provenienti da terzi e in finanziamenti provenienti dal patrimonio o dai fondi di bilancio del partito.

La distinzione introduce alle problematiche relative al c.d. autofinanziamento e alla correlazione tra le spese e i finanziamenti elettorali.

Per l'esame di tali problematiche si rinvia all'apposito paragrafo.

7.I finanziamenti illeciti

Sono quelli già descritti di cui all'art. 7, commi 1 e 2, della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'art. 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659.

La violazione delle disposizioni di cui all'art. 7, commi 1 e 2, della legge 2 maggio 1974, n. 195, dà luogo al c.d. reato di finanziamento illecito.

Invece la violazione dell'art. 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, dà luogo, per effetto della depenalizzazione di cui all'art. 32, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, ad un illecito amministrativo punito con una sanzione pecuniaria (cfr., tra le altre, Cass. pen., sez. VI, 17 ottobre 1994, n. 12729)

La giurisprudenza ha ritenuto che il reato di finanziamento illecito dei partiti politici (art. 7 della legge n. 195 del 1974) non è stato implicitamente abrogato nè dall'art. 4 della legge n. 659 del 1981, nè dall'art. 7 della legge n. 515 del 1993.

Infatti, la sanzione amministrativa prevista dall'art. 4 della legge n. 659 del 1981, per la violazione degli obblighi imposti ai soggetti eroganti e riceventi

i contributi, si riferisce esclusivamente a contributi erogati dalle società regolarmente deliberati ed iscritti in bilancio e in cui manchi soltanto la dichiarazione congiunta; mentre, il precetto di cui all'art. 7, comma 4, della legge n. 515 del 1993 stabilisce i limiti massimi di erogazione al singolo candidato nelle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e non si riferisce quindi ai modi legittimi e trasparenti di erogazione dei finanziamenti da parte della società ai partiti (Cass. pen., sez. V, 13 giugno 1998, n. 10041).

Tutto ciò richiamato, resta soltanto da evidenziare che, così come ritenuto anche dai precedenti collegi, una volta accertati finanziamenti in presunta violazione delle richiamate disposizioni, questi vanno, comunque, ammessi come entrate della formazione politica interessata e deferiti all'autorità competente all'accertamento definitivo dell'illecito.

8.L'autofinanziamento e la correlazione tra spese e finanziamenti

L'art 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, imponendo ai partiti, ai movimenti, alle liste o ai gruppi di candidati l'obbligo di indicare nei consuntivi le fonti di finanziamento, ha l'evidente finalità di assicurare la trasparenza dei mezzi economici impiegati dalla formazione politica per il finanziamento delle competizioni elettorali.

In coerenza con l'indicata finalità, l'obbligo di inserimento in consuntivo riguarda, innanzitutto, i finanziamenti provenienti dai terzi, per i quali occorre assicurare la trasparenza della fonte al fine di preservare l'autonomia del gruppo politico rispetto alle pressioni dei finanziatori.

Inoltre, in coerenza con la stessa finalità, l'obbligo di inserimento in consuntivo dovrebbe riguardare anche gli autofinanziamenti (cioè i finanziamenti consistenti nel ricorso al patrimonio o ai fondi di bilancio della stessa formazione politica) certo non per renderne, come per i finanziamenti provenienti da terzi, trasparente la fonte, ma per contribuire ad escludere, nel caso che i finanziamenti provenienti da terzi non siano sufficienti a pareggiare le spese, la presenza di finanziamenti illeciti o, comunque, non dichiarati.

In conformità alla suesposta linea interpretativa si sono sostanzialmente espressi i Collegi di questa Corte formati in relazione a precedenti elezioni.

Peraltro, la Corte di Cassazione, con sentenza n. 1352/99 del 18 febbraio 1999, è andata in contrario avviso, ritenendo che i finanziamenti di cui all'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, siano esclusivamente quelli provenienti da terzi e che, quindi, per gli autofinanziamenti, non sussista alcun obbligo di inserimento nel consuntivo.

In merito, osserva preliminarmente questo Collegio che , di certo, non può mettersi in discussione la liceità del ricorso delle formazioni politiche all'autofinanziamento.

Neppure va messo in discussione la mancanza di ogni automatismo tra l'omessa indicazione dell'autofinanziamento e l'applicazione della sanzione di cui all'art. 15, comma 15, della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Anzi tale automatismo non sussiste nemmeno in relazione ai finanziamenti provenienti da terzi, stante che, come appresso si vedrà, i consuntivi possono essere presentati e, quindi, a maggior ragione, integrati, anche dopo il termine (non perentorio) di cui all'art. 12, primo comma, della predetta legge.

Ciò posto, anche a voler concedere che gli autofinanziamenti non debbano essere obbligatoriamente inseriti in consuntivo, non può comunque ritenersi precluso all'organo di controllo, nel caso di consuntivi che chiudano in disavanzo, di acquisire, nel quadro degli accertamenti consentiti dall'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, informazioni sui mezzi che la formazione politica ha impiegato o intende impiegare per ripianare il disavanzo e trarre, sul piano probatorio, dall'esito degli accertamenti disposti, ogni consentita valutazione in ordine alla sussistenza o meno di una violazione dell'obbligo di indicazione delle fonti di finanziamento.

In ogni caso, ferma restandone l'autorevolezza, la sentenza della Corte di Cassazione n. 1352/99 del 18 febbraio 1999 fa stato esclusivamente in relazione al caso deciso e limitatamente ai soggetti nei confronti dei quali è stata resa.

Per il complesso delle suesposte considerazioni il Collegio si è orientato nel senso che, nel caso di consuntivi presentati ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, che chiudano in disavanzo, ben possono essere disposti, ai fini indicati, accertamenti funzionali all'individuazione dei mezzi che i partiti, i movimenti, le liste o i gruppi di candidati hanno impiegato o intendono impiegare per ripianare il disavanzo.

E a tale orientamento il Collegio è, però, pervenuto ben conscio, che eventuali rifiuti od omissioni da parte delle formazioni politiche, possono assumere una valenza meramente indiziaria e possono, quindi, essere interpretate come ammissione di fatti, solo ove siano presenti elementi di prova concorrenti (cfr., per l'affermazione del principio, in relazione all'art. 116 c.p.c., Cass. 17 gennaio 2002 n. 443, 10 luglio 1998, n. 6769, 6 dicembre 1983, n. 7289).

9. In particolare: correlazione tra spese forfettarie e finanziamenti

Secondo l'orientamento talvolta espresso dai Collegi di questa Corte formati in ordine ad elezioni precedenti, le spese di cui all'art. 11, comma 2, dovrebbero intendersi sottratte all'obbligo di indicazione delle fonti di finanziamento, in quanto tratterebbesi di spese presunte e che molto spesso si confondono con quelle normalmente sostenute dalle formazioni politiche, pur a prescindere dalla ricorrenza di una campagna elettorale.

In merito il Collegio osserva innanzitutto che l'art 11, comma 2, non ha lo scopo di porre una presunzione di spese, ma piuttosto si propone, alla stregua delle osservazioni che in precedente paragrafo si trovano ampiamente svolte, di fissare il limite massimo entro il quale le spese sostenute dai partiti, dai movimenti, dalle liste o dai gruppi di candidati per i locali per le sedi elettorali, per quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché per gli oneri passivi, sono ammissibili e possono essere forfettizzate.

È, inoltre, da considerare che l'argomento tratto dalla difficoltà di scindere le spese anzidette da quelle normalmente sostenute dalle formazioni politiche pur a prescindere dalla ricorrenza di una campagna elettorale, a parte che prova troppo, perché è comune anche ad altre spese appartenenti alla tipologia di cui all'art. 11, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, sarebbe, se accolto, applicabile soltanto alle formazioni politiche stabili e comporterebbe, quindi, un trattamento discriminatorio nei confronti delle formazioni politiche non stabili.

Pertanto, il Collegio si è orientato nel senso di ritenere che, nel caso di consuntivi che chiudano in disavanzo, debbano essere disposti accertamenti funzionali all'individuazione dei mezzi che la formazione politica ha impiegato o intende impiegare per ripianare il disavanzo anche nel caso che il disavanzo sia stato determinato dalle spese di cui all'art. 11, comma 2, della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Ciò naturalmente, non con riferimento all'importo forfettizzato ma nei limiti delle spese effettivamente sostenute e avendo, comunque, sempre ben presente, come si è rilevato nel paragrafo precedente, la valenza meramente indiziaria di eventuali comportamenti omissivi delle formazioni politiche.

10.Indicazione e documentazione dei finanziamenti.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, nel mentre pone, quanto alle spese, un preciso obbligo di documentazione, si limita, quanto ai finanziamenti, a sancire un mero obbligo di indicazione.

L'obbligo di indicazione, come si legge anche in Cass. Civile n. 1352 del 18 febbraio 1999, è preordinato all'esigenza che i finanziamenti siano trasparenti, in modo da assicurare l'autonomia non solo del singolo parlamentare ma anche del gruppo politico rispetto alle pressioni dei finanziatori.

Peraltro, anche l'art 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è preordinato a tutela della trasparenza, laddove richiede, al secondo comma, per i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, erogati da parte di società non comprese tra quelle previste nel primo comma in favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, la delibera dell'organo sociale competente e la regolare iscrizione in bilancio (Cass. pen., sez. VI, 17 ottobre 1994, n. 12729).

Se ne deve dedurre che, nonostante la mancanza di una previsione espressa, i finanziamenti debbono essere corredati della documentazione necessaria a consentirne il controllo di trasparenza.

Di conseguenza questo Collegio, quanto ai contributi finanziari in senso stretto e alle prestazioni a tali contributi assimilabili, escluso il caso di collette o raccolte pubbliche, ha ritenuto necessario acquisire, ove già non allegata ai consuntivi, la seguente documentazione:

- per i contributi di persone giuridiche, la delibera dell'organo sociale competente e la documentazione dimostrativa dell'intervenuta iscrizione del contributo in bilancio (art. 7, comma 2, della legge 2 maggio 1974, n. 195) , nonchè, in caso di contributi superiori a £. 12.806.471,222 anche la dichiarazione congiunta di cui all'art. 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659, come modificato dall'art. 7 della legge 10 dicembre 1993, n. 515;
- per i contributi di persone fisiche, una dichiarazione recante, nel caso di importi superiori a £. 12.586.212,503 (art. 2 del decreto del Ministro dell'interno 23 febbraio 2001), l'indicazione dei soggetti finanziatori sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 7, comma 6, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, in relazione ai contributi corrisposti direttamente ai candidati; o, nel caso di importi superiori a £. 12.806.471,222 (art. 1 del

predetto decreto del Ministro dell'interno 23 febbraio 2001), la dichiarazione congiunta di cui all'art. 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659, come modificato dall'art. 7 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Inoltre il Collegio ha ritenuto necessario acquisire, ove già non allegate:

- quanto agli autofinanziamenti, una dichiarazione del legale rappresentante della formazione politica attestante l'iscrizione dell'importo relativo tra le uscite del bilancio;
- quanto all'indebitamento bancario, la documentazione dimostrativa della disponibilità e delle condizioni del credito, nonché della sua destinazione a fronteggiare le spese per la campagna elettorale;
- quanto alle altre forme di indebitamento, la documentazione relativa al titolo giuridico a base dell'erogazione, completa dell'indicazione del soggetto creditore e dell'importo del credito.

11.La presentazione del rendiconto

a) i soggetti tenuti

I soggetti che, ai sensi dell'art. 12 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, sono tenuti a presentare ai Presidenti delle Camere il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento sono i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti alle elezioni.

Peraltro, per le elezioni al Senato della Repubblica, i contrassegni e le candidature possono essere presentati (art. 8 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533), oltre che da partiti o da gruppi politici organizzati, anche da singoli candidati, che anch'essi, ai sensi dell'art. 9 della stessa legge n. 515, sono potenziali destinatari del rimborso elettorale: il che potrebbe far ritenere che, oltre ai gruppi di candidati, anche i singoli candidati siano tenuti alla presentazione del consuntivo disciplinato dall'art. 12.

Sennonché il Collegio ha considerato che la mancata presentazione del consuntivo ex art. 12 può dar luogo ad una sanzione amministrativa, con conseguente applicabilità delle norme e dei principi di cui alla legge n. 689 del 1981, il cui art. 1 estende anche alle sanzioni amministrative il principio di stretta legalità, principio che, di norma, esclude ogni interpretazione estensiva in malam partem (Cass. pen., sez. III, 26 giugno 1997, n. 9617).

Il Collegio ha preferito, quindi, orientarsi verso la soluzione secondo cui l'art. 12, comma 1, è norma di stretta interpretazione e, quindi, non applicabile nei confronti di soggetti non espressamente contemplati, soluzione che ha anche il pregio di evitare che uno stesso consuntivo formi, incoerentemente, oggetto di un duplice controllo: il controllo del Collegio regionale di garanzia elettorale e quello dell'apposito Collegio presso la Corte dei conti.

La questione si pone, invece, in termini diversi per le elezioni alla Camera dei deputati, relativamente alle quali, oltre ai contrassegni e alle liste, anche i candidati nei collegi uninominali possono essere presentati solo da partiti o da gruppi politici organizzati (cfr. artt. 14 e seg. del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), di modo che i singoli candidati nei collegi uninominali se, in quanto tali, debbono intendersi, per le spese da essi direttamente sostenute, assoggettati all'obbligo di rendicontazione di cui all'art. 7, hanno, pur sempre, dietro di sé, come riferimento, un partito o un gruppo politico organizzato che è tenuto alla presentazione del consuntivo ex art. 12.

Ne consegue che non esiste un rapporto di fungibilità tra gli obblighi di presentazione considerati.

E ciò vale anche quando si tratti di elezioni cui un'organizzazione politica abbia partecipato con un solo candidato; infatti la diversità ontologica e strutturale dei controlli da svolgere ha portato il legislatore a non introdurre distinzioni di sorta basate sul numero dei candidati presentati, né vi sono ragioni valide per le quali tali distinzioni debbano essere introdotte dall'interprete (Tribunale di Roma, sentenza n. 10071 del 14 marzo 2001).

Ne consegue ulteriormente, quanto alle elezioni alla Camera dei deputati, che una formazione politica, allorquando, al fine di giustificare il mancato assolvimento dell'obbligo di resa del consuntivo ex art. 12, si richiama o allega il consuntivo o i consuntivi presentati dai candidati in osservanza dell'art. 7, con ciò sostanzialmente esclude di aver sostenuto spese ulteriori rispetto a quelle sostenute direttamente dai candidati.

Si ha, in tal caso, il fenomeno delle c. d. dichiarazioni negative, fenomeno cui viene dedicato, in prosieguo, un apposito paragrafo.

Ciò osservato, questo Collegio, evidenzia, altresì, che, in modo non dissimile dai Collegi che l'hanno preceduto, ha interpretato l'art. 12, comma 1, nel senso che per formazioni politiche presenti alle elezioni possono intendersi esclusivamente quelle che abbiano effettivamente presentato candidature o liste di candidati.

Orbene, nelle elezioni del 13 maggio 2001, si è verificato il caso di formazioni politiche (come il Partito Repubblicano Italiano e, in parte, il Nuovo Psi) che hanno partecipato alla campagna elettorale, candidando, però, i propri

esponenti all'interno di altra formazione politica o (come il Movimento Stella Alpina) finanziando altre liste o candidati.

In merito, il Collegio, una volta escluso (parzialmente per il Nuovo PSI) che le formazioni politiche di che trattasi potessero considerarsi presenti alle elezioni, pur considerando che, in ogni caso, si tratta, in fattispecie, di spese elettorali che non dovrebbero sfuggire alla disciplina e ai controlli previsti dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, tuttavia, nell'impossibilità, in mancanza di precise indicazioni, di attribuire le spese e i finanziamenti ad altra forza politica presente alle elezioni, ha dichiarato il non luogo a provvedere sui rendiconti presentati dai partiti in questione, per mancanza del requisito della presenza alle elezioni.

Un problema in certo qual modo analogo si è presentato per il Comitato Rutelli e per il Comitato Fassino, i quali hanno svolto, secondo quanto si trova affermato in atti, campagna elettorale per sostenere, in autonomia, le candidature del Presidente e del Vice Presidente espresse dall'Ulivo.

Anche in tale ultimo caso si è posto, sia pure con sfaccettature diverse, il problema di come riportare ad unità, agli effetti della disciplina di cui alla legge 10 dicembre 1993, n. 515, centri di spesa e di raccolta di finanziamenti elettorali formalmente autonomi, benché tra loro collegati dal comune sostegno ad una stessa coalizione, ad una stessa formazione o a una stessa candidatura.

Nel caso dei Comitati Rutelli e Fassino, il Collegio ha ritenuto, comunque, di poter prendere atto che i relativi rendiconti sono stati incorporati dall'Ulivo nel proprio rendiconto.

b) il termine per la presentazione

L'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, assegna alle formazioni politiche, per la presentazione del consuntivo, il termine di quarantacinque giorni a decorrere dall'insediamento delle Camere.

Quanto alle conseguenze del mancato deposito, però, il successivo art. 15, commi 13 e 14, della stessa legge distingue a seconda che si tratti di formazione politica avente diritto al contributo o di formazione politica non avente diritto al contributo.

Nel caso che il mancato deposito sia imputabile ad una formazione politica avente diritto al contributo, la sanzione consiste nella sospensione del versamento del contributo fino al deposito del consuntivo ed è inflitta dai Presidenti delle Camere anche su segnalazione del Collegio.

Si noti che, in tal caso, la norma prevede esplicitamente che il consuntivo possa essere utilmente presentato in ritardo con conseguente ripristino del contributo, ciò che ha indotto i precedenti Collegi di questa Corte ad affermare che, quanto alle formazioni aventi diritto al contributo, l'obbligo di presentazione del consuntivo degrada di fatto ad un onere.

Nel caso, invece, che il mancato deposito del consuntivo sia imputabile ad una formazione politica non avente diritto al contributo, l'art. 15, comma 14, prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da cento milioni a un miliardo, sanzione che questa volta va inflitta direttamente dall'apposito Collegio presso la Corte dei conti.

È, quindi, nel contesto sopra delineato che è nato il dubbio se il termine di quarantacinque giorni, che è sicuramente ordinatorio quanto all'obbligo di presentazione da parte delle formazioni politiche aventi diritto al contributo, possa parimenti considerarsi ordinatorio in riferimento all'obbligo di deposito del consuntivo da parte delle formazioni politiche non aventi diritto al contributo.

Posto in questi termini, il dubbio sembrerebbe contenere nella sua stessa formulazione i presupposti e gli argomenti per la sua soluzione.

La prima giurisprudenza che ha avuto modo di formarsi sulla questione si è orientata, peraltro, nel senso della perentorietà e ciò sulla base del seguente ragionamento:

- se è vero che costituisce principio di ordine generale la previsione dell'art. 152, secondo comma, c.p.c., in base alla quale i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la stessa li dichiari espressamente perentori, e se è altresì vero che il termine in esame tale non è dichiarato, è altrettanto vero che, secondo un consolidato orientamento della Corte di Cassazione, l'assenza di una previsione esplicita di perentorietà del termine non ne comporta automaticamente la natura ordinatoria, dovendosi, invece, desumere la sua natura dall'interpretazione complessiva della normativa cui si riferisce (Cass. 6 giu-gno 1997, n. 5074; 13 gennaio 1988, n. 177, 9 giugno 1967);
- nel caso di specie, essendo la normativa della legge n. 515/93 improntata all'esigenza di assicurare un controllo puntuale e serio sul rispetto dei limiti di spesa nel corso della campagna elettorale, non può, quindi, pensarsi che l'accertamento e, soprattutto, le sanzioni previste per le eventuali violazioni riscontrate intervengano a notevole distanza di tempo dallo svolgimento della consultazione elettorale, per cui, atteso che il tempestivo assolvimento dell'obbligo

di presentazione del rendiconto diviene funzionale alla sua stessa previsione e che la certezza dei risultati elettorali non può essere subordinata agli esiti di controlli in qualunque tempo effettuati, non sembra affatto corretto sostenere che il termine stabilito abbia natura meramente ordinatoria (Tribunale di Roma, sentenza 9 marzo-14 marzo 2001 emessa nei confronti del Centro Sociale Leoncavallo).

In altra sentenza del Tribunale di Roma (sentenza 18 Ottobre-11 novembre 2000 emessa nei confronti del Fronte Nazionale Italiano), appare più compiutamente delineata, ritenendosene anche la conformità a Costituzione, la tesi di una disciplina diversificata del termine di che trattasi sotto il profilo che, in caso di inosservanza :

- le formazioni politiche aventi diritto al contributo subiscono solo la mera sospensione dell'erogazione fino alla verifica della regolarità della documentazione prodotta;
- le formazioni politiche non aventi diritto al contributo subiscono comunque la sanzione pecuniaria anche in caso di deposito tardivo e successivo accertamento della regolarità contabile.

Una siffatta interpretazione mostra, peraltro, di non tenere nel debito conto la circostanza che il termine di quarantacinque giorni è imposto, in un unico contesto normativo, sia in riferimento al deposito dei conti delle formazioni aventi diritto che al deposito dei conti delle formazioni non aventi diritto al contributo, in relazione ad un'esigenza che non può che essere comune ad entrambe le ipotesi: l'esigenza di un pronto avvio delle procedure di controllo dei consuntivi, affinché tali procedure possano, poi, concludersi entro il termine di 6 mesi (prorogabile di altri tre) assegnato al Collegio dall'art. 12, comma 3, della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Trattasi, a ben vedere, della stessa esigenza messa a fuoco dal Tribunale di Roma nella richiamata sentenza 9 marzo-14 marzo 2001 , con la differenza che l'esigenza stessa va riferita unitariamente ad entrambe le ipotesi di deposito dei conti e non può, quindi, sul piano interpretativo, ritenersi compromessa, o non compromessa, o compromessa in misura maggiore o minore, a seconda che il ritardo nel deposito provenga da una formazione politica avente diritto al contributo o da una formazione politica non avente diritto al contributo.

Per il complesso delle suesposte considerazioni, questo Collegio si è, quindi, determinato a ritenere, pur nella non univocità degli orientamenti espressi dai precedenti Collegi, che il termine di quarantacinque giorni, prescritto dall'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, sia

ordinatorio anche in riferimento al deposito dei conti da parte delle formazioni non aventi diritto al contributo.

L'interpretazione così raggiunta, del resto, non è contraddetta ma è anzi confortata dal dato letterale, in quanto il comma 14 dell'art. 15 menzionato, con riferimento alle formazioni politiche non aventi diritto al contributo, sanziona il "mancato deposito" e non, quindi, il "mancato deposito nei termini", il che, a fronte dell'art. 152 c.p.c., il quale (sia pure con riferimento ai termini processuali) dispone che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiara espressamente perentori, è estremamente significativo.

Naturalmente i consuntivi, se possono essere depositati, a maggior ragione possono essere integrati oltre il quarantacinquesimo giorno.

Tutto ciò posto, va però avvertito che *ordinatorietà* non significa *assenza* del termine e l'ordinarietà non comporta, quindi, che l'atto a cui il termine è apposto possa essere compiuto sine die.

Si vuole, cioè, dire che se lo scadere di un termine ordinatorio non può di per sé (malgrado l'art. 154 c.p.c. consenta una sola proroga per un periodo non superiore a quello originario) mai produrre effetti preclusivi, la preclusione può, comunque, essere indirettamente determinata da una *situazione esterna incompatibile* (Cass. civ., sez. lav., 16 agosto 1993, n. 871).

Così anche Cass. civ., sez. lav., 2 settembre 1995, n. 9288, per la quale *"lo scadere di un termine ordinatorio (nella specie, quello previsto, nel rito del lavoro, dall'art. 415, comma 4, c.p.c. per la notificazione del ricorso introduttivo del giudizio) prorogato non produce effetti preclusivi, conformemente al disposto di cui all'art. 152 c.p.c., sempre che non si sia verificata una situazione esterna incompatibile, quale la sopravvenuta impossibilità di osservare i termini dilatori a comparire, rispetto all'udienza di discussione già fissata"*.

Applicati, *mutatis mutandis*, i suesposti principi al termine di quarantacinque giorni previsto dall'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, ne consegue, quanto alle formazioni politiche aventi diritto al contributo, che il deposito deve, comunque, intervenire, al fine di consentire il ripristino del contributo, prima che i controlli dell'apposito Collegio presso la Corte dei conti siano conclusi.

Ciò a meno che non si voglia ritenere che il ritardo di presentazione:

- possa essere addirittura utilizzato per evitare i controlli della Corte dei conti;
- o, in alternativa, che i controlli della Corte dei conti possano essere protratti all'infinito, malgrado la legge affidi le relative procedure

ad un Collegio temporaneo, imponendo, per di più, l'osservanza di tempi strettissimi (art. 12, comma 3).

Quanto, poi, alle formazioni politiche non aventi diritto al contributo, va considerato che il mancato deposito del conto dà luogo ad un procedimento sanzionatorio tipizzato che consta di due momenti: il momento dell'accertamento dell'infrazione e il momento dell'irrogazione della sanzione.

Ora, secondo il Tribunale di Roma (sentenza 18 Ottobre-11 novembre 2000), l'ipotesi del mero ritardo può teoricamente verificarsi in fattispecie solo quando vi sia stato *uno spontaneo deposito oltre il termine previsto, ma comunque prima della formale constatazione di illecito effettuata dall'organo di controllo preposto*.

Questo Collegio però ha considerato che a creare una vera e propria situazione di incompatibilità rispetto alla proroga del termine non è tanto la contestazione quanto l'intervenuta irrogazione della sanzione.

Per cui, questo Collegio ha ritenuto utilmente presentati e, quindi, non sanzionabili anche i conti presentati (dalle formazioni politiche non aventi diritto al contributo) a seguito della formale contestazione del mancato deposito e prima dell'irrogazione della relativa sanzione, intendendo con ciò evitare, nel rispetto della lettera e della ratio delle norme, soluzioni che, sotto un profilo metagiuridico, avrebbero potuto essere considerate vessatorie nei confronti delle formazioni politiche minori, le quali spesso avvertono l'obbligo del deposito del consuntivo elettorale solo nel momento in cui il mancato deposito viene ad esse formalmente contestato.

c) il contenuto

1) dichiarazioni negative

In taluni casi l'obbligo di rendicontazione è stato adempiuto con la presentazione di dichiarazioni in cui i partiti, i movimenti, le liste o i gruppi di candidati affermano che non hanno sostenuto spese né ottenuto finanziamenti oppure che le spese sono state sostenute e i finanziamenti sono stati ottenuti dai soli candidati, talvolta allegando, in tale ultimo caso, i rendiconti già presentati dai candidati ai collegi regionali di garanzia elettorale ex art. 7 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

L'affermazione di un'assoluta assenza di spese viene a trovarsi, peraltro, in contrasto con il carattere indefettibile di alcune di esse, quali, ad esempio,

quelle considerate all'art. 11, comma 1, lettera d), della stessa legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Inoltre, le spese sostenute da singoli candidati per il partito o per il gruppo politico, debbono ritenersi spese del partito o del gruppo politico e, quindi, concettualmente distinte dalle spese che i singoli candidati sostengono per la loro specifica candidatura.

Pertanto il Collegio si è orientato nel senso che le dichiarazioni di che trattasi, pur essendo sufficienti ai fini dell'adempimento dell'obbligo di rendicontazione di cui all'art 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, non potessero essere considerate, nel loro contenuto, regolari.

La deliberazione di irregolarità è stata di norma resa dal Collegio senza previi atti istruttori, stante la scarsa probabilità di esiti che potessero avere effetto sanante o, all'opposto, comportare sanzioni più gravi della dichiarazione di irregolarità.

2) rendiconti promiscui

In altri casi l'obbligo di rendicontazione è stato adempiuto con la presentazione all'una o all'altra Camera o ad entrambe di consuntivi promiscui, consuntivi, cioè, che espongono in modo indistinto, sia le spese e i finanziamenti per le elezioni alla Camera dei deputati che le spese e i finanziamenti per le elezioni al Senato della Repubblica.

I Collegi formati in relazione a precedenti elezioni hanno ritenuto soddisfatto, con la presentazione di siffatti consuntivi, l'obbligo di rendicontazione previsto dall'art 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, ed hanno proceduto all'esame dei consuntivi medesimi previa ripartizione delle spese e dei finanziamenti imputabili rispettivamente alle elezioni per la Camera dei deputati e alle elezioni per il Senato della Repubblica, sulla base delle indicazioni delle formazioni politiche o, in mancanza, sulla base di criteri automatici predefiniti.

Da tale orientamento questo Collegio non si è discostato se non:

- per la valutazione che per i consuntivi promiscui presentati al Presidente di una sola Camera permane un profilo di irregolarità che merita di essere evidenziato anche se non è tale da comportare una violazione dell'obbligo di rendicontazione previsto dall'art 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515;
- e per la constatazione che i consuntivi promiscui medesimi non hanno bisogno di alcuna "scomposizione" agli effetti del raffronto con il limite

di spesa di cui all'art. 10 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, limite che, a sua volta come si è in precedenza osservato, ben può essere determinato anch'esso in modo complessivo.

È vero, però, che, ad effetti diversi dal raffronto con il limite di cui all'art. 10 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, si può presentare la necessità che i consuntivi promiscui siano ripartiti in modo da separare le spese e i finanziamenti imputabili rispettivamente alle elezioni per la Camera dei deputati e alle elezioni per il Senato della Repubblica.

E all'uopo questo Collegio ha ritenuto che, in assenza di indicazioni da parte della formazione politica rendicontante, la ripartizione debba essere attuata, in caso di partecipazione alle elezioni in tutte le circoscrizioni e in tutti i collegi, riferendo la spesa per due terzi alle elezioni della Camera e per un terzo a quelle del Senato e, nel caso di partecipazione solo in talune circoscrizioni o in taluni collegi, ripartendo la spesa medesima in misura proporzionale alla presenza nell'una e nell'altra elezione.

12. Il controllo sul consuntivo

a) L'apposito Collegio presso la Corte dei conti

1) natura giuridica

Per l'effettuazione dei controlli sui consuntivi delle formazioni politiche è istituito presso la Corte dei conti un apposito Collegio composto tra tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove addetti alla revisione e dal personale ausiliario necessario (art. 12, comma 2, della legge 10 dicembre 1993, n. 515).

Trattasi, come si evince sia dal sistema di nomina (estrazione a sorte), sia, soprattutto, dalla mancata previsione di un termine di durata, di un organo temporaneo, cioè di un Collegio da costituirsi ad hoc per ogni elezione.

Quanto, poi, alla natura delle funzioni del Collegio, la questione va innanzitutto valutata alla luce delle pronunce della Corte di Cassazione sulla natura dei Collegi che svolgono funzioni analoghe a quelle previste dal citato articolo 12.

In particolare, ci si riferisce all'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte in base al quale " i collegi di garanzia regionale istituiti dalla legge n. 515 del 1993 - sia quelli regionali che quello centrale - svolgono funzioni amministrative, sia sotto il profilo soggettivo, in quanto l'attribuzione di funzioni ad organi istituiti presso il giudice ordinario è, nella materia elettorale, una costante dell'ordinamento, sia sotto il profilo oggettivo, dato che, salvo i casi in cui la legge disponga diversamente, l'applicazione di sanzioni amministrative (quali quelle pecuniarie, applicabili, da parte dei predetti collegi regionali, in caso di violazione delle norme disciplinanti la campagna elettorale), previste dalla richiamata legge, costituisce esercizio di funzione amministrativa, che si svolge attraverso un procedimento della medesima natura" (Cass. S. U. 5 agosto 1996, n. 7171).

Al riguardo, si ritiene che se, sotto il profilo oggettivo, le considerazioni svolte dalla Suprema Corte sul potere dei Collegi regionali di irrogare sanzioni amministrative possono valere anche per le analoghe funzioni dell'apposito Collegio presso la Corte dei conti, tuttavia, non può non essere rilevato che i controlli che devono essere svolti da tale Collegio sono preordinati non solo all'eventuale comminazione delle sanzioni di cui all'articolo 15 della citata legge 515, ma, ancor prima (e forse in maniera più pregnante) alla verifica, in funzione del rimborso, dell'ammissibilità e dell'effettività delle spese elettorali, nonché all'acquisizione dei necessari elementi per riferire ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito.

Pare, cioè, che l'articolo 12 della legge 515/93 abbia voluto istituire un collegio presso la Corte dei conti avente una natura giuridica *sui generis*: un organo collegiale, quindi, al quale siano attribuite funzioni sanzionatorie di carattere amministrativo, ma soprattutto funzioni, assimilabili a quelle dell'articolo 100 Cost., di controllo sulla legittimità e regolarità dei conti e di referto al Parlamento sull'esito dei controlli eseguiti.

Va evidenziato, poi, sotto il profilo soggettivo, che l'apposito Collegio presso la Corte dei conti, ai sensi del comma 2 del più volte citato articolo 12, è composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio.

Ciò fa ritenere applicabili anche al Collegio di che trattasi le proposizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale 12 novembre 1976, n. 226 - a proposito della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità delle leggi in via incidentale - in base alle quali "il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato" affidato ad un organo "composto di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni (art.

10 legge 21 marzo 1953, n. 161)", evidenziandosi che "la Corte dei conti è annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le supreme magistrature (art. 135 Cost.), è istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., ed è, infine, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale".

Alla luce dei principi appena illustrati è, dunque, d'uopo concludere che la natura giuridica dell'apposito Collegio presso la Corte dei conti è quella di un organo di controllo che opera nell'ambito delle funzioni assimilabili a quelle attribuite alla Corte dei conti dall'articolo 100 della Costituzione e al quale sono stati attribuiti, in via del tutto eccezionale, compiti sanzionatori di natura amministrativa.

Il che, come appresso sarà meglio puntualizzato, comporta l'applicabilità alle fattispecie oggetto di esame del Collegio anche delle disposizioni della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

2) limiti temporali all'esercizio del controllo

Secondo l'art. 12, comma 1, le formazioni politiche debbono presentare i consuntivi ai Presidenti delle rispettive Camere per il successivo invio alla Corte dei conti.

I controlli affidati al Collegio dall'art. 12, comma 2, debbono, poi, concludersi, ai sensi del successivo comma 3 dello stesso articolo, entro 6 mesi dalla presentazione dei consuntivi alla Corte dei conti, salvo che il Collegio, con delibera motivata, non stabilisca un termine ulteriore, comunque non superiore ad altri tre mesi.

Va all'uopo "in primis" precisato che, ad un'interpretazione razionale, il dies a quo del termine per la conclusione dei controlli può intendersi fissato con riferimento, non alla data in cui i consuntivi sono presentati ai Presidenti delle rispettive Camere, ma a quella in cui i consuntivi medesimi pervengono alla Corte dei conti.

Sennonché, come si è visto, il Collegio si è orientato a ritenere non perentorio il termine di 45 giorni di cui all'art. 12, comma 1, con ciò ritenendo utilmente presentati anche i consuntivi pervenuti successivamente all'inizio dei controlli.

È utile, quindi, per evitare che il termine de quo venga continuamente ad essere spostato in avanti via via che i vari consuntivi siano presentati, integrare in via interpretativa il dato normativo di cui all'art. 12, comma 1, con la puntualizzazione che il dies a quo per l'esercizio dei controlli decorre dalla data di presentazione dell'ultimo conto depositato prima dell' insediamento del Collegio o, se successiva all'insediamento, dalla data in cui risulti completata la fase di trasmissione dei consuntivi alla Corte a cura dei Presidenti delle due Camere.

Nella fattispecie, gli ultimi consuntivi sono pervenuti dal Senato della Repubblica in data 7 novembre 2001 ed il Collegio si è insediato il 3 dicembre 2001, con la conseguenza che il termine di sei mesi previsto dall'art. 12, comma 3, è venuto a scadere il 7 maggio 2002.

È da far presente però che il Collegio, per i ritardi connessi all'impedimento di un componente originariamente nominato, è stato costituito, nella sua definitiva composizione, con provvedimento del 14 novembre 2001 e ha potuto insediarsi solo il 3 dicembre successivo, con circa un mese di ritardo rispetto alla data del 7 novembre 2001 di ricezione degli ultimi consuntivi.

Tale circostanza, in una con le insufficienze di organico di cui sarà fatto cenno nel prossimo paragrafo, hanno indotto, quindi, il Collegio a prorogare, con delibera del 19 aprile 2002, il termine per la conclusione dei controlli di tre mesi e, quindi, fino al 7 agosto 2002.

Quanto, infine, alla natura del termine in questione, si osserva che l'art. 12 ne consente la prorogabilità e, quindi, sembrerebbe avallarne la natura di termine ordinatorio piuttosto che quella di termine perentorio.

Va, comunque, richiamata, in riferimento quantomeno all'attività del Collegio riguardante l'irrogazione delle sanzioni, attività che ha sicura natura amministrativa, la giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo la quale, in caso di termini imposti alla p.a. nell'ambito del procedimento amministrativo, non deve farsi riferimento al principio, emergente dagli art. 152, comma 2, c.p.c. e 173, comma 1, c.p., in ordine alla necessità, per i termini previsti da una disposizione di legge, di un'espressa qualificazione di perentorietà da parte della legge stessa, riguardando tali norme i termini relativi ai procedimenti giurisdizionali. Secondo la citata giurisprudenza, invece, nei casi di specie deve applicarsi la normativa della legge n. 241 del 1990 - espressamente qualificata di carattere generale dall'art. 29 della stessa legge - e segnatamente la norma dell'art. 2 di detta legge. L'applicazione di quest'ultima norma - che impone alla pubblica amministrazione l'obbligo di concludere ogni procedimento entro il termine di trenta giorni, se non sia previsto, con riguardo allo specifico procedimento, un apposito altro termine - implica che l'osservanza del termine

stesso (sia esso quello generale di trenta giorni o quello specificamente previsto) integri un requisito di legittimità del provvedimento amministrativo, con la conseguenza che la sua inosservanza configura una violazione di legge (cfr, da ultimo, Cass. civ., sez. III, 9 agosto 2000, n. 10541).

3) dotazione organica del personale addetto alla revisione

Si è sopra osservato, tenuto conto sia del sistema di nomina (estrazione a sorte) sia, soprattutto, della mancata previsione di un termine di durata, che l'apposito Collegio presso la Corte dei conti è un organo temporaneo, da costituirsi ad hoc per ogni elezione.

Se è così, è allora consequenziale che la dotazione di nove revisori prevista dall'art. 12, comma 1, per il fatto stesso che non può riferirsi ad un Collegio permanente (che non esiste), si riferisce ai singoli Collegi appositamente costituiti per una determinata elezione.

Di modo ch , allorquando, come nella fattispecie, operino in concomitanza due diversi Collegi (quello costituito in relazione alle elezioni politiche del 13 maggio 2001 e quello costituito in relazione alla campagna elettorale del 16 aprile 2000 per il rinnovo dei Consigli delle regioni a statuto ordinario), la dotazione di nove revisori non pu  essere, di fatto, dimezzata senza ripercussioni negative sulla tempestivit  e sulla qualit  dei controlli.

Vale al riguardo anche l'argomento che, a voler ritenere diversamente, il numero di revisori assegnato ad un singolo Collegio verrebbe del tutto irrazionalmente a dipendere dal numero dei Collegi operanti in un determinato arco temporale.

b) I provvedimenti del Collegio

1) dichiarazione di irregolarit  e rettifica

La natura giuridica dell'apposito Collegio previsto dall'art. 12, comma 2, della legge 10 dicembre 1993, n. 515,  , come si   visto, quella di un organo di controllo che opera nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall'articolo 100 della Costituzione e al quale sono attribuiti, in via del tutto eccezionale, compiti sanzionatori di natura amministrativa.

Con ciò si è sostanzialmente attribuito ruolo centrale, tra le funzioni del Collegio di che trattasi, alla "verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse" prevista dal citato art. 12, comma 3, verifica le cui risultanze vanno poi a confluire nell'attività di referto, contemplata nella medesima disposizione ed avente come destinatari i Presidenti delle due Camere.

I motivi per cui la "verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse" viene ad assumere un ruolo centrale nell'ottica dei controlli disposti dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, risiedono, come è stato ampiamente illustrato nell'apposito paragrafo, nel collegamento che, secondo questo Collegio, deve necessariamente intercorrere tra le risultanze della verifica medesima e la misura del contributo di cui all'art. 9.

Ciò osservato, occorre ulteriormente evidenziare che il comma 3 dell'art. 12 va, a sua volta, posto in collegamento con i commi 1 e 2 del precedente art. 11, in quanto, come si è a suo tempo sottolineato, la verifica della conformità a legge delle spese elettorali non può che avere, come suo contenuto specifico, la verifica dell'appartenenza delle spese alla tipologia descritta nell'art. 11, commi 1 e 2, e, più in generale, dell'ammissibilità (oltre che dell'effettività) delle spese stesse.

Di modo che l'apposito Collegio, a naturale conclusione dei controlli ex art. 12, comma 3, viene chiamato - e del resto in tali sensi hanno operato i Collegi istituiti in relazione a precedenti elezioni - ad adottare una pronuncia di regolarità o di irregolarità nei confronti dei consuntivi (nel loro complesso o limitatamente alle poste rivelatesi non conformi a legge o non documentate), in una con gli eventuali provvedimenti di rettifica.

2) le sanzioni e il procedimento sanzionatorio

Naturale conseguenza della opzione legislativa per le sanzioni amministrative pecuniarie è il rinvio operato dallo stesso art. 15, ultimo comma, della legge n. 515/1993, al procedimento sanzionatorio contenuto nelle Sezioni I e II del Capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689.

L'accertamento delle infrazioni di cui all'articolo 15, commi 14, 15 e 16 della legge n. 515/1993, avviene sulla base del complesso degli atti comunque acquisiti dal Collegio, anche a seguito di apposita istruttoria esperita, come si vedrà, ai sensi della legge n. 689 del 1981.

L'avvio del procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 689/1981, ha luogo con l'atto di contestazione dell'infrazione della norma al presunto responsabile.

In verità, in giurisprudenza, è stato prospettato (anche se non risolto, in quanto non rilevante ai fini del decidere) il problema se la necessità della preventiva contestazione di cui all'anzidetto art. 14 della legge n. 689 del 1981 viga anche in materia di violazioni della legge elettorale, ovvero se per queste ultime il carattere speciale della legge n. 515 del 1993 e l'espressa previsione della contestazione solo nell'ipotesi delle dichiarazioni e della documentazione trasmessa ai sensi dell'art. 7, comma 6, della stessa legge, ne escludano la necessità per le altre infrazioni (Cass. sez. 3 sent. 01855 del 18/02/2000).

Questo Collegio, peraltro, non ha ritenuto che, in *subiecta materia*, un'acritica applicazione del criterio interpretativo *inclusio unius, exclusio alterius* possa di per sé comportare, senza altre e più incisive ragioni, la soppressione di una fondamentale garanzia, quale è quella prevista, in via generale, dall'art. 14 della legge n. 689/1981, ed è pervenuto, quindi alla conclusione che, per tutte le sanzioni di cui alla legge 10 dicembre 1993, n. 515, e, comunque, per tutte le sanzioni di propria competenza, debba restare la necessità della contestazione.

La contestazione dell'infrazione deve essere tassativamente notificata al trasgressore entro il termine di 90 giorni (art. 14, comma 2, della legge n. 689 del 1981), che decorre, non dalla data della commissione del fatto, ma da quella dell'accertamento del fatto medesimo (Cass. civ., sez. III, 21 giugno 1999, n. 6249).

Secondo la prima giurisprudenza formatasi in materia (Pretore di Roma sentenza n. 4904/98 del 14 luglio 1998), legittimato passivo al procedimento per l'applicazione delle sanzioni di che trattasi è il rappresentante "pro tempore" della formazione politica e, cioè, chi rappresenta la formazione politica al momento della commissione dell'illecito.

Di modo che la circostanza che il rappresentante si dimetta o la formazione politica si scioglia dopo lo svolgimento delle elezioni non esonera il rappresentante "pro tempore" dalle responsabilità conseguenti agli illeciti amministrativi commessi durante il suo mandato, responsabilità che ha natura e carattere personale, perché legata al fatto della presentazione delle liste e dei simboli di una formazione politica partecipante alle elezioni.

Il momento dell'accertamento del fatto, quanto alle sanzioni ex art 14, commi, 14, 15 e 16 della legge n. 515 del 1993, può, poi, essere individuato in base ai seguenti criteri già definiti dal primo Collegio istituito in relazione alle elezioni politiche del 1994:

- a) **mancato deposito dei consuntivi**: tenuto conto che l'individuazione dei soggetti tenuti al deposito e di quelli che non vi hanno ottemperato è acquisita dal Collegio attraverso una attività preliminare di raccolta di elementi (dalle Camere, dal Ministero dell'interno ed eventualmente da altri organi) e che la loro materiale acquisizione deve essere convenientemente elaborata per stabilire se ricorra o meno la fattispecie di "mancato deposito", la fattispecie stessa può ritenersi realizzata soltanto dopo che il Collegio, ponderati tutti gli elementi in suo possesso, ha individuato con apposita "delibera di accertamento" le formazioni politiche che, obbligate, non hanno provveduto al deposito del consuntivo. La data della delibera stessa costituisce, quindi, il "dies a quo" per la contestazione dell'infrazione;
- b) **mancata indicazione delle fonti di finanziamento**: poiché l'accertamento di tale infrazione è subordinato alla verifica ed elaborazione dei dati inseriti nei consuntivi, il momento di constatazione del fatto coincide con la data della delibera del Collegio che individua i soggetti i quali non hanno provveduto ad indicare nei consuntivi le fonti di finanziamento;
- c) **violazione dei limiti di spesa**: l'accertamento del superamento del limite di spesa, spettante a ciascuna formazione politica in relazione all'ambito territoriale della sua partecipazione elettorale ai sensi dell'art. 10 della legge n. 515/1993, è concettualmente successiva a tutte le operazioni di verifiche e controlli sulla documentazione acquisita. Ne consegue che, per essa, l'avvio del procedimento sanzionatorio è temporalmente successivo al compimento di tali operazioni e risulta formalizzato da una delibera di accertamento che individua i soggetti i quali hanno violato il limite ad essi imposto.

Le disposizioni contenute negli articoli 14 e 15 della legge n. 689/1981 prevedono varie forme di contestazione; per la peculiarità delle infrazioni di cui trattasi, appare, però, evidente che nella specie debba essere comunque quella per atto scritto formalmente notificato.

Nel procedimento particolare di cui trattasi, la figura del soggetto accertatore della violazione e quella dell'autorità competente ad irrogare la

sanzione pecuniaria risultano concentrate nello stesso organo: il Collegio di controllo delle spese elettorali presso la Corte dei conti.

A questo Collegio, infatti, compete il compito di accertare la violazione della norma, nei suoi diversi profili, sulla base di una complessa attività di verifiche e controlli sui rendiconti dei partiti; e di determinare in concreto la sanzione pecuniaria dovuta e di ingiungerne il pagamento.

Con la notificazione delle contestazioni alla formazione politica presunta responsabile delle violazioni si instaura, in relazione alle singole fattispecie illegali contestate, un formale contraddittorio con la medesima la quale può - entro il termine di trenta giorni dalla notificazione delle contestazioni - produrre scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentita dal Collegio competente ad irrogare la sanzione.

Il momento conclusivo del procedimento sanzionatorio si realizza con uno dei seguenti provvedimenti: l'ordinanza di archiviazione o l'ordinanza di ingiunzione.

Il Collegio emette motivata "ordinanza di archiviazione" quando sia pervenuto al convincimento, dopo aver valutato e ponderato tutti gli elementi acquisiti dopo le contestazioni (anche a seguito delle eventuali audizioni), circa l'infondatezza dell'addebito contestato.

Non può esservi luogo a comunicazione integrale all'organo che ha redatto il rapporto, in quanto, come avanti accennato, è lo stesso Collegio che concentra su di sé la duplice veste di organo accertatore e organo irrogatore della sanzione.

La legge non prevede, poi, la comunicazione al soggetto che era stato intimato come presunto responsabile: è sembrato tuttavia preferibile, per ovvi motivi di correttezza e per opportunità di informazione in ordine a materia di notevole incidenza economica, che il soggetto interessato venisse tempestivamente informato dell'archiviazione degli atti del procedimento sanzionatorio intrapreso nei suoi confronti.

L'ordinanza di archiviazione può essere annullata dallo stesso Collegio, entro i limiti temporali della prescrizione, in quanto non coperta da alcun requisito di definitività; il che consente allo stesso Collegio, nell'esercizio di generali poteri di autotutela che gli competono nell'interesse dell'ordinamento, di riaprire l'istruttoria, ove se ne presenti il caso.

Il Collegio, emette invece, "ordinanza-ingiunzione", quando sia pervenuto al convincimento che l'addebito è fondato.

L' "ordinanza-ingiunzione" si articola in una parte preliminare, di conferma dell'addebito già contestato, anche dopo la fase di contraddittorio, e

in una parte determinativo-ingiuntiva con cui il Collegio stabilisce il quantum della sanzione pecuniaria e ne ingiunge il pagamento.

Anche (e a maggior ragione) l'ordinanza-ingiunzione deve essere motivata, deve cioè contenere le argomentazioni minime che consentano di ricostruire l'iter logico-giuridico del ragionamento percorso dal Collegio per ritenere fondato l'accertamento della violazione e nel determinare in concreto la misura della sanzione; il suo contenuto deve essere tenuto in stretta correlazione con quello della contestazione.

L'ordinanza-ingiunzione è impugnabile, con ricorso in opposizione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689/1981.

Va segnalato in conclusione che, tenuto conto di quanto previsto nell'art. 12, comma 3, della legge n. 515 del 1993, la durata dell'istruttoria e il momento della decisione sono direttamente connessi alla conclusione dei lavori del Collegio.

3) trasmissione di atti ad altre autorità

L'attività di controllo demandata all'apposito Collegio presso la Corte dei conti, se è finalizzata al controllo delle spese elettorali e alla rilevazioni delle infrazioni di cui all'art. 15, commi 14, 15 e 16, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, costituisce, d'altra parte, fonte naturale di conoscenza e di informazioni in ordine a comportamenti di soggetti politici o non, che sono sanzionati anche in altre sedi.

Si vuole fare riferimento, innanzitutto, alle forme di finanziamento alle formazioni politiche che risultino, all'esame del Collegio, realizzate in violazione delle disposizioni di natura penale contenute nell'articolo 7 della legge n. 195/1974 e di natura amministrativa di cui all'art 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, per le quali incombe al Collegio l'obbligo del rapporto al pubblico ministero penale o di segnalazione all'autorità competente.

Inoltre, il Collegio nell'espletamento della sua attività può riscontrare irregolarità fiscali specifiche, quali:

- a) la mancata applicazione della ritenuta di acconto IRPEF sui compensi per prestazioni di lavoro autonomo;
- b) l'omessa fatturazione, quando obbligatoria, per la cessione di beni o la prestazione di servizi;
- c) l'omessa applicazione dell'imposta di bollo, quando dovuta, su fatture, ricevute, quietanze;

d) la mancata registrazione di atti soggetti a registrazione.

Anche per le irregolarità fiscali suddette il Collegio è tenuto, in base alle specifiche disposizioni legislative che le contemplano, ad attivare le prescritte comunicazioni ai competenti Uffici finanziari e, se del caso, anche al giudice penale.

4) il referto

L'apposito Collegio presso la Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge 515 del 1993, ha, infine, il compito di riferire al Parlamento sull'esito dei controlli eseguiti.

Ciò si pone in diretta relazione con la natura giuridica di organo di controllo del Collegio (vedi la precedente lettera a) di questo paragrafo): è, infatti, del tutto coerente con le tradizionali funzioni di controllo della Corte dei conti che sull'esito dell'attività di controllo sia svolta una relazione al Parlamento, perché da essa possa trarre elementi utili per le proprie determinazioni.

In particolare, l'oggetto del presente referto è, in via principale, l'illustrazione delle attività di esame dei singoli conti prodotti dalle formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni politiche del 13 maggio 2001, con le relative istruttorie, ma è anche la verifica della coerenza del quadro normativo in relazione alle finalità che la legge n. 515/93 si proponeva.

In questo senso gli orientamenti interpretativi ed applicativi espressi dai collegi istituiti ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 515/93, anche se soggetti a comprensibili mutamenti e ad una naturale evoluzione, possono, attraverso la relazione al Parlamento, svolgere una funzione di indirizzo per le formazioni politiche che partecipano alle successive competizioni elettorali.