

Riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e movimenti politici

A.C. 4826 e abb.-A

Elementi per l'esame in Assemblea

Numero del progetto di legge	A.C. 4826 e abb.-A
Titolo	Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali
Data approvazione in Commissione	10 maggio 2012

Contenuto

Il provvedimento in esame modifica la disciplina dei **contributi pubblici** in favore dei partiti e movimenti politici, nonché quella delle misure per garantire la **trasparenza e i controlli dei rendiconti** dei medesimi. Le disposizioni sono corredate di due **deleghe** al Governo finalizzate – rispettivamente – all'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e movimenti politici e all'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali.

La riduzione dei contributi

L'**articolo 1** disponela **riduzione del 50%** dei contributi a carico dello Stato in favore dei partiti politici (anche per quelli in corso di liquidazione). A tal fine viene stabilito (**comma 1**) un tetto pari a 91.000 euro annui; si tratta di una somma corrispondente esattamente alla metà dello stanziamento del fondo relativo alle spese elettorali per il 2012 (182.349.705 euro) appostato nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 1638). Si stabilisce, inoltre, che il tetto di spesa così determinato è corrisposto per il 70% (63,7 mln) a titolo di rimborso delle spese elettorali e di **contributo per l'attività politica**; per il restante 30% (27,3 mln) è erogato a titolo di **cofinanziamento**, secondo la disciplina dell'art. 2.

Sono apportate, dunque alcune innovazioni di rilievo alla disciplina vigente:

- viene posto un tetto predefinito ai contributi, mentre attualmente l'ammontare dei fondi è variabile;
- la contribuzione ai partiti, ora interamente assorbita dai rimborsi elettorali verrebbe erogata in due parti, la prima ancora a titolo di rimborso, la seconda a titolo di cofinanziamento, ossia di partecipazione proporzionale dello Stato alla capacità di autofinanziamento dei partiti (vedi oltre art. 2);
- anche la parte di contribuzione che rimane disciplinata dalla legge vigente (il 70%) viene erogata non solo quale rimborso per le spese elettorali, ma anche quale contributo per l'attività politica.

Conseguentemente alla definizione dell'ammontare complessivo di cui al comma 1, si provvede a determinare anche l'**ammontare di ciascuno dei quattro fondi** che attualmente alimentano l'erogazione dei rimborsi elettorali, uno ciascuno per le elezioni della Camera, del Senato, del Parlamento europeo e dei consigli regionali. Attualmente l'importo dei fondi, per ciascun anno di legislatura, è determinato dal prodotto di 1 euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali per le elezioni della Camera (art. 1, co. 5, della L. 157/1999). Il **comma 2** fissa invece in **15,925 mln di euro** (un quarto di 63,7 mln) l'ammontare di ciascun fondo.

La riduzione operata dai commi 1 e 2 assorbe quelle intervenute nel corso degli ultimi anni (che hanno ridotto i contributi di circa il 30%): Vengono di conseguenza **abrogate** le disposizioni recanti tali riduzioni: sia la riduzione già in vigore introdotta dalla legge finanziaria 2008, sia quelle che dovranno applicarsi a partire dalle prossime elezioni (**comma 4**).

La legge finanziaria 2008 ha ridotto di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 l'autorizzazione di spesa destinata all'erogazione dei rimborsi ai partiti e movimenti politici delle spese elettorali e referendarie, di cui alla L. 157/1999 (L. 244/2007, art. 2, co. 275) .

Successivamente, l'art. 5, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ha ridotto (a partire dalla prossima legislatura) del 10% l'importo di 1 euro che, ai sensi del già ricordato art. 1, co. 5, della L. 157/1999, deve essere moltiplicato per il numero di iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera, al fine di determinare l'ammontare dei fondi per i rimborsi, per ciascun anno di legislatura. Inoltre, la stessa norma ha abrogato la disposizione che consente il versamento delle quote annuali anche in caso di scioglimento anticipato del Senato o della Camera. Anche questa disposizione sarebbe dovuta entrare in vigore a partire dalla prossima legislatura.

Il D.L. 98/2011 (art. 6) ha apportato un'ulteriore riduzione del 10% al suddetto importo, che si viene a cumulare alle due riduzioni sopra ricordate in modo da raggiungere una riduzione complessiva del 30%. In effetti, anche la prima riduzione, nel 2008, che interveniva in termini assoluti (20 milioni) e non percentuali, ha avuto l'effetto di una riduzione di circa il 10%. Come per la riduzione del 2010, anche quella disposta dal D.L. 98/2011 non incide sull'ammontare dei rimborsi destinati ai comitati promotori dei referendum e troverà applicazione a decorrere dal primo rinnovo del Senato, della Camera, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Viene, invece, anticipata l'abrogazione della disposizione che consentiva il proseguimento del versamento dei contributi anche in caso di scioglimento anticipato.

Le abrogazioni sopra citate sono collegate all'entrata in vigore del provvedimento. Infatti, ai sensi del **comma 3**, le modifiche e la riduzione introdotte dall'articolo 1 si applicano a decorrere dal primo rinnovo di ciascuno degli organi per i quali sono erogati i contributi (Camera, Senato, Parlamento europeo, consigli regionali). Pertanto, si rende necessaria l'abrogazione di tali disposizioni, altrimenti le riduzioni operate da queste si sommerebbero a quelle introdotte dall'articolo in esame.

Tuttavia, poiché le abrogazioni delle riduzioni avrebbero un effetto di paradosso di aumento dell'importo delle rate in liquidazione riferite alle elezioni degli anni passati, viene dettata una disciplina transitoria (**comma 6**) per l'erogazione delle **rate dei rimborsi relativi alle elezioni svoltesi dal 2008 e 2011**: l'importo relativo è ridotto prima del 10%, corrispondente alla **riduzione** già operata dall'art. 2, co. 275 (abrogato dalla pdl in esame) della legge finanziaria 2008, poi del **50%**, equiparando così la riduzione delle rate in liquidazione a quelle a regime.

Il **comma 4, (lettera d)** abroga anche la disciplina relativa al rimborso da attribuire ai partiti e movimenti politici in relazione alle spese sostenute per le campagne elettorali nella **circostrizione Estero** (commi 1-*bis* e 5-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 157 del 1999).

Per il rimborso a partiti delle spese sostenute in campagna elettorale nella circoscrizione Estero è previsto l'incremento dell'ammontare dei due fondi relativi alle spese elettorali per il rinnovo del Senato e della Camera nella misura dell'1,5 per cento, destinando le somme relative all'erogazione del rimborso per le elezioni politiche nella circoscrizione Estero (L. 157/1999, art. 1, commi 1-*bis* e 5-*bis*). Tali gli importi aggiuntivi sono ripartiti, in primo luogo, tra le quattro ripartizioni in cui si suddivide la circoscrizione Estero (rispettivamente comprendenti gli Stati e i territori afferenti all'Europa, all'America meridionale, all'America settentrionale e centrale ed all'Africa, Asia, Oceania e Antartide), in proporzione alla popolazione.

In ogni ripartizione, la relativa quota è quindi proporzionalmente suddivisa tra le sole liste di candidati che abbiano ottenuto almeno un eletto o almeno il 4 per cento dei voti validi nella ripartizione (L. 157/1999, art. 1, co. 5-*bis*).

Andrebbe valutata l'opportunità di chiarire quale regime si intenda applicare alle spese sostenute dai partiti e movimenti politici in tale circoscrizione, con particolare riguardo alle elezioni per il Senato, dal momento che il fondo ad esso relativo viene ripartito su base regionale (articolo 3, comma 1, lettera a)).

Cofinanziamento

Come anticipato sopra, il provvedimento modifica il sistema di contribuzione pubblica alla politica: il 70% del fondo a favore dei partiti continua ad essere erogato a titolo di rimborso per le spese sostenute in occasione delle elezioni e per il finanziamento dell'attività del partito; il restante 30% viene legato alla capacità di autofinanziamento del partito, disciplinato dell'**articolo 2**della pdl in esame.

Tale contributo è finalizzato al finanziamento dell'attività politica ed è attribuito ai partiti e movimenti politici che hanno ottenuto **almeno un candidato eletto** alle elezioni per il rinnovo del Senato, della Camera, del Parlamento europeo o dei consigli regionali. Nel corso della fase emendativa in Commissione è stata aggiunta la previsione che il contributo è versato al partito che ha conseguito un candidato eletto **sotto il proprio simbolo**. Il contributo è pari a **0,50 euro** per ogni euro che i partiti hanno ricevuto a titolo di quote associative e di contribuzioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti, nel **limite massimo di 10.000 euro annui** per ogni persona fisica o ente erogante. Le quote erogate devono risultare nel rendiconto dell'ultimo esercizio (**comma 1 e 2**).

E' fissato un **teito massimo al contributo per ciascun partito** pari a tre settimi dei rimborsi elettorali complessivamente attribuiti allo stesso ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 157/1999, come sostituito dall'articolo 1, comma 2, della pdl in commento. Ciò al fine di non incentivare una competizione esasperata tra i partiti nella raccolta di iscrizioni o di fondi privati. Se, quindi, un partito non raggiunge il tetto si prevede il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle quote dei contributi non attribuite (**comma 2**).

I **commi 2, 3 e 4** disciplinano le modalità di erogazione delle quote di cofinanziamento in modo analogo a quello dei rimborsi elettorali.

Criteri per l'accesso ai contributi

L'**articolo 3** pone un vincolo di pubblicità ai partiti e movimenti politici per concorrere alla ripartizione dei rimborsi e dei contributi: essi devono dotarsi di un **atto costitutivo** e di uno **statuto**, che sono trasmessi al Presidente del Senato e al Presidente della Camera. L'atto costitutivo e lo statuto sono redatti nella forma dell'atto pubblico e devono indicare in ogni caso l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria.

L'**articolo 4** uniforma i criteri per l'accesso ai contributi elettorali, ora diversi per ciascun tipo di elezione, individuando il **requisito minimo in almeno un rappresentante eletto**. Attualmente tale criterio è valido per le elezioni europee e regionali, mentre per la Camera e per il Senato si applicano criteri diversi.

La L. 157/1999 (art. 2) rinvia, per la determinazione degli aventi diritto alla ripartizione dei fondi e per il calcolo di tale ripartizione, ad eccezione degli importi per i rimborsi relativi alla circoscrizione Estero, alle leggi vigenti in materia (in particolare, con riferimento ai rimborsi elettorali per le elezioni politiche, all'art. 9 della L. 515/1993; per le elezioni regionali, all'art. 6 della L. 43/1995; per le elezioni europee, all'art. 16 della L. 515/1993).

Il fondo relativo alla Camera è ripartito in proporzione ai voti di lista conseguiti tra i partiti e movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi (specifici criteri sono previsti per partiti che hanno presentato candidature esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche).

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato è invece ripartito su base regionale. A tal fine il fondo è in primo luogo suddiviso tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione è ripartita tra i gruppi di candidati presentatisi nella regione con il medesimo contrassegno, in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale. Partecipano alla ripartizione del fondo i gruppi di candidati che abbiano ottenuto almeno un eletto nella regione o che abbiano conseguito almeno il 5 % dei voti validi in ambito regionale e i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti o che conseguano nel rispettivo collegio almeno il 15 % dei voti.

Per quanto riguarda i rimborsi per le campagne elettorali nella circoscrizione Estero vedi sopra.

Il fondo per le elezioni del Parlamento europeo è suddiviso tra i partiti che abbiano ottenuto almeno un rappresentante eletto, in proporzione ai voti riportati da ciascuno di essi sul piano nazionale (L. 515/1993, art. 16).

Per le elezioni regionali si procede in primo luogo a distribuire il fondo tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. Nell'ambito di ciascuna regione, la quota spettante è quindi ripartita, proporzionalmente ai voti riportati, tra le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale (L. 43/1995, art. 6, co. 2).

Da rilevare che il principio del rappresentante eletto almeno in uno degli organi sopra indicati diventa criterio generale per:

- accedere al 70% della quota totale di contributi a titolo di rimborsi elettorali e per finanziamento;
- accedere al restante 30% a titolo di cofinanziamento;
- essere tenuti alla presentazione del bilancio (vedi oltre art. 6).

Detrazioni sulle erogazioni liberali

L'**articolo 5** aumenta l'**importo detraibile** (dal 19 al 38%) delle **erogazioni liberali** in favore dei partiti politici, diminuendo nel contempo i limiti massimo e minimo di ciascun contributo detraibile, fissati fra 50 e 10.000 euro. Viene, inoltre, specificato che danno luogo a detrazione le erogazioni ai partiti che hanno almeno un eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, consigli regionali.

La legge 2/1997 disciplina il regime fiscale delle erogazioni liberali delle persone fisiche (art. 5) e giuridiche (art. 6).

La legge prevede che sono detraibili le detrazioni in favore dei partiti senza ulteriore specificazione. L'agenzia delle entrate ha individuato come destinatari delle erogazioni suscettibili di detrazione i partiti o movimenti politici che nel periodo d'imposta in cui è effettuata l'erogazione hanno almeno un parlamentare eletto alla Camera dei Deputati o al Senato della Repubblica (Risoluzione 15 febbraio 2005, n. 15). Il sistema si basa sul principio della detraibilità di quote dell'erogazione liberale a favore di movimenti o partiti politici dall'imposta sui redditi.

In particolare la legge prevede:

- per le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% dell'onere sostenuto, per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro;
- per le erogazioni liberali in denaro delle società di capitali e degli enti commerciali, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% dell'onere sostenuto, sempre per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro. Peraltro, la detrazione non è consentita agli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano

negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché alle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi.

- non si applicano le agevolazioni fiscali alle persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale ha avuto luogo (L. 2/1997, art. 7).

Trasparenza e controlli dei bilanci

L'**articolo 6** modifica, rendendola più stringente, la disciplina dei controlli sui **bilanci** dei partiti e dei movimenti politici, con l'obiettivo di rafforzare la **trasparenza** e la **correttezza** della gestione contabile.

Innanzitutto, viene posto l'**obbligo di presentazione** del bilancio per tutti i partiti che hanno almeno un **rappresentante eletto** tra Camera, Senato, Parlamento europeo, consigli regionali (**comma 1**), mentre attualmente sono tenuti alla presentazione del bilancio solamente i partiti che usufruiscono dei contributi per le spese elettorali (L. 2/1997, art. 8, co. 2).

Inoltre, ai sensi del **comma 2** i partiti e i movimenti politici, ai fini della certificazione del bilancio, si devono avvalere di una **società di revisione** iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per la società e la borsa ai sensi dell'articolo 161 del D.Lgs. 58/1998, o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'art. 2 del D.Lgs. 39/2010. Il controllo non può essere affidato alla medesima società di revisione per più di tre esercizi consecutivi, rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi consecutivi.

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

La società di revisione ha il compito di certificare la regolarità del rendiconto secondo quanto previsto dalla normativa in materia secondo le attività di verifica:

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

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

Il suddetto decreto legislativo contiene norme immediatamente precettive, così come disposizioni che richiedono una disciplina secondaria di attuazione. Nell'abrogare alcune norme del codice civile in materia di revisione contabile, nonché la specifica disciplina del TUIF (il citato D.Lgs. 58/1998), si dispone (art. 43, comma 1 del D.Lgs. n. 39 del 2010) che queste ultime tuttavia continueranno ad essere applicate fino all'emanazione dei regolamenti di attuazione. In particolare, l'art. 14 del D.Lgs. 39/2010 dispone che la persona fisica o la società incaricati di effettuare la revisione legale dei conti:

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

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

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

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

Il **comma 3** istituisce la **Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici**, con il compito di controllare i rendiconti dei partiti con le modalità di cui al successivo comma 4.

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

- il Presidente della Corte dei conti (3 membri);
- il Presidente del Consiglio di Stato (1 membro);
- il Primo Presidente della Corte di cassazione (1 membro).

Le designazioni sono ratificate con atto di nomina congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Attualmente il controllo dei bilanci dei partiti è effettuato da un Collegio di revisori composto da 5 revisori ufficiali dei conti nominati d'intesa tra i Presidenti della Camere, all'inizio di ogni legislatura, e individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili (L. 2/1997, art. 1, co. 14).

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

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

I **commi 4 e 5** disciplinano rispettivamente le **modalità di controllo** dei bilanci dei partiti da parte della Commissione e l'applicazione delle eventuali **sanzioni**, secondo il procedimento di seguito descritto.

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

2) La Commissione effettua il **controllo** anche verificando la **conformità delle spese effettivamente sostenute alla documentazione prodotta** a prova delle spese stesse. Si tratta di un punto particolarmente innovativo rispetto alla normativa vigente, che prevede un controllo meramente formale da parte dei revisori dei conti, nominati dai Presidenti delle Camere, che provvedono al controllo di conformità alla legge e al riscontro della regolarità della redazione del bilancio (art. 1, co. 14, L. 2/1997).

3) Se la Commissione individua eventuali **irregolarità** o **inottemperanze** invita entro il **15 gennaio** dell'anno successivo il partito di sanare tali irregolarità o inottemperanze entro il 28 febbraio.

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

Le **sanzioni** sono applicate (e motivate) dalla Commissione secondo il seguente articolato meccanismo (**articolo 5**).

1) Ai partiti e movimenti politici **inottemperanti**, parzialmente o interamente, all'obbligo di presentare, il rendiconto e i relativi allegati (certificazione della società di revisione, verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno ecc.) è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella **decurtazione dell'intero importo** ad essi attribuito a titolo di rimborso delle spese elettorali e di cofinanziamento per l'anno in corso.

2) Ai partiti e ai movimenti politici che non redigono il bilancio secondo i criteri e le modalità indicati all'articolo 8 della legge 2/1997, o il cui rendiconto sia giudicato **irregolare**, o non abbiano pubblicato nei termini il bilancio nel sito *internet* (obbligo introdotto dal comma 7 del presente articolo) si applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella **decurtazione** dei rimborsi delle spese elettorali e del contributo di cofinanziamento di un importo **da uno a tre volte** la misura delle irregolarità riscontrate, e comunque non superiore al limite di due terzi delle somme medesime. In caso di riscontro di irregolarità non quantificabili, si applica la sanzione amministrativa fino a due terzi di tali somme.

3) In caso di violazioni da parte di partiti che abbiano già percepito i rimborsi di loro spettanza e che non ne abbiano maturato di nuovi, le relative sanzioni sono applicate dalla Commissione fino al limite dei due terzi delle somme medesime ad essi complessivamente attribuite nell'ultimo anno.

Le sanzioni sono notificate al partito interessato e sono comunicate ai Presidenti del Senato e della Camera per la riduzione, nella misura disposta dalla Commissione, dei fondi di rispettiva competenza.

Il **comma 6** prevede l'applicazione, ai fini sanzionatori di cui sopra, delle disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative contenute nella L. 689/1981, *Modifiche al sistema penale* ed in particolare nel capo I rubricato *Sanzioni amministrative*. Non è ammesso pagamento in misura ridotta entro il termine di sessanta

giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione, previsto in via generale dall'articolo 16 della medesima legge 689/1981.

Il **comma 7**, come accennato dispone la **pubblicazione** dei bilanci e di tutti i documenti contabili, anche in formato *open data*, nel **sito internet** del **partito** o del movimento politico, entro il 15 luglio di ogni anno, e in un'apposita sezione del sito *internet* della **Camera**, dopo la verifica da parte della Commissione.

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

Il **comma 8** chiarisce che l'obbligo di rendicontazione si applica non solamente ai partiti che partecipano alla ripartizione dei rimborsi, ma anche a quelli che vi hanno partecipato nel passato. Tale obbligo permane fino allo scioglimento degli stessi e, comunque, non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali.

La legge vigente prevede che sono tenuti alla redazione del rendiconto il partito o il movimento politico che "ha usufruito dei contributi per le spese elettorali" (L. 2/1997, art. 8, co. 1), pertanto, cessata l'erogazione del contributo, cessa anche l'obbligo di presentazione del bilancio.

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

Il **comma 9** prevede l'obbligo dei partiti di annotare l'identità dell'erogante per le donazioni di qualsiasi importo (nuovo comma 10-*bis* dell'art. 8 della legge 2/1997), oltre ad alcune modifiche di coordinamento al medesimo articolo 8 della legge 2/1997.

Il **comma 10** dispone l'applicazione a regime delle nuove norme a partire dall'**esercizio 2013**; tuttavia, si prevede l'operatività immediata della Commissione che controllerà i bilanci relativi agli anni 2011 e 2012, secondo le procedure vigenti.

L'**articolo 7** interviene al fine di ampliare la trasparenza dei finanziamenti privati sia ai partiti, sia ai singoli candidati,

Il **comma 1**, riduce l'importo (da 50 mila a **5 mila euro**) al di sopra del quale scatta l'**obbligo di dichiarazione dei contributi dei privati ai partiti** (novella dell'art. 4, 3° co., della L. 659/1981).

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

Parimenti (articolo 7, **comma 2**) viene ridotto nella stessa misura, cioè pari a 5.000 euro, l'importo (attualmente 20.000 euro) oltre il quale vanno **registrati** i contributi privati ai **candidati**.

I membri delle due Camere sono tenuti, entro tre mesi dalla proclamazione, a presentare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza, e al competente Collegio di garanzia elettorale, una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di mezzi propagandistici messi a disposizione dal partito di appartenenza (L. 441/1982, art. 2, co. 1; L. 515/1993, art. 7, co. 6). I candidati non eletti sono tenuti soltanto alla dichiarazione al Collegio di garanzia elettorale (L. 515/1993, art. 7, co. 7).

Alla dichiarazione debbono essere allegati in copia le dichiarazioni inviate al Presidente della Camera relative ai contributi ricevuti - anche al di fuori della campagna elettorale - che superino da parte di una singola fonte in un anno la somma di 50.000 euro (L. 659/1981, art. 4, co. 3; L. 441/1982, art. 2, co. 2).

L'obbligo di dichiarazione sussiste a carico sia di chi riceve, sia di chi eroga il finanziamento e può essere assolto, soltanto per i contributi erogati per la campagna elettorale, anche mediante la autocertificazione dei candidati (L. 659/1981, art. 4).

Oltre alle informazioni previste dalle leggi n. 659 e n. 441, alla dichiarazione deve essere allegato un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute, nel quale vanno riportati i contributi e servizi

provenienti dalle persone fisiche, se di importo o valore superiore a 20.000 euro, e tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo o valore provenienti da soggetti diversi. Alla dichiarazione devono essere inoltre allegati gli estratti del conto corrente bancario e postale utilizzati (L. 515/1993, art. 7, co. 6).

Le verifiche sull'osservanza della legge sono effettuate dal Collegio regionale di garanzia elettorale (L. 515/1993, art. 14).

Per il parlamentare eletto che violi tali disposizioni, le sanzioni possono giungere sino alla decadenza dalla carica.

Elezioni europee

L'**articolo 8** introduce alcune disposizioni volte a uniformare alcuni aspetti della disciplina **delle elezioni per il Parlamento europeo** a quelle delle politiche.

In particolare (**comma 1 e 2**) viene posto un **tetto**, ora assente, per le **spese elettorali** sia dei partiti, sia dei singoli candidati, che partecipano alle elezioni europee. Tale tetto è stabilito, per i **partiti**, in 1 euro per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera (si tratta dello stesso limite stabilito per le elezioni politiche da parte della L. 515/1993 (art. 10). Per i singoli **candidati** si fa rinvio all'articolo 7 della medesima legge 515: cifra fissa di 52.000 euro per ogni circoscrizione elettorale (si ricorda in proposito che non c'è alcun limite al numero di circoscrizioni nelle quali si può presentare lo stesso candidato), più 0,01 euro per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Dal momento che la disposizione non fa ricorso alla tecnica della novella, il **comma 2** provvede, inoltre, ad estendere, con le opportune modifiche, le modalità di applicazione di tali limiti e le relative sanzioni contenute nella legge 515 anche alle elezioni europee.

Il **comma 3** estende gli obblighi di **dichiarazione patrimoniale** degli eletti, di cui alla legge 441/1982, anche ai parlamentari europei.

La legge 441/1982, ai fini di una maggiore trasparenza dell'attività politica, ha introdotto disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti. Per quanto riguarda i deputati e senatori, essi entro tre mesi dalla proclamazione depositano presso l'ufficio di presidenza della Camera di appartenenza una serie di documenti comprovanti la propria situazione patrimoniale. Parimenti devono dichiarare, alla cessazione del mandato, le variazioni intervenute. Le dichiarazioni sono pubblicate dalla Camera e dal Senato e sono conoscibili da tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali. Le dichiarazioni sono altresì pubblicate, su base volontaria, sui siti della Camera e del Senato.

Infine, l'**articolo 9** reca due disposizioni di delega.

Nella prima (**comma 1**) il Governo è delegato ad emanare un testo unico compilativo che raccolga tutte le disposizioni in materia di finanziamento della politica, comprese quelle introdotte dal provvedimento in esame. Una analoga disposizione di delega (che non è esercitata) è contenuta nella legge 157/1999 (art. 8). La seconda delega (**comma 2**) è finalizzata ad armonizzare il regime delle detrazioni fiscali sulle erogazioni liberali fissato per i partiti politici dalla proposta in commento con quello stabilito per le ONLUS, associazioni di volontariato ecc. che hanno diritto ad una detrazione del 19% (DPR 917/1986, art. 15, co. 1, lett. *i-bis*).

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Il provvedimento all'esame dell'Assemblea costituisce il testo unificato di più proposte di legge, adottato ed emendato dalla I Commissione nelle sedute, rispettivamente dell'8 e 9 maggio scorso. A tale testo la I Commissione è pervenuta all'esito di un percorso di esame inizialmente articolato in via separata della **pdl A.C. 5123**, da un lato, nonché delle **pdl AC 4825, 4953, 4954, 4985, 5032, 5063, 5098, 5127, 5136, 5142, 5144 e 5147**, dall'altro. La prima pdl, sottoscritta da rappresentanti (in alcuni casi *leader* di partito) di quasi tutti i gruppi parlamentari, reca disposizioni finalizzate a introdurre nuove norme in materia di **controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici**, con l'obiettivo di garantire la trasparenza e la correttezza della gestione contabile: essa è stata presentata il 12 aprile 2012 e, dopo opposizione alla proposta di assegnazione in sede legislativa ai sensi dell'art. 92, comma 1 del Regolamento della Camera, è stata assegnata in sede referente alla I Commissione, presso la quale era già stato avviato, fin dal 12 aprile 2011, l'esame, nella stessa sede, della maggior parte delle altre pdl sopra enumerate, in abbinamento ad altri progetti di legge (A.C. 244 ed abb.). Queste ultime pdl, ivi comprese quelle di più recente presentazione, recano anch'esse disposizioni in tema di controlli di bilanci di partiti o disposizioni in tema di contributi alla politica e il loro esame era stato avviato dalla I Commissione in abbinamento a quello di altre proposte di legge relative al tema dell'attuazione dell'art. 49 Cost.

L'esame della pdl 5123 è iniziato il 18 aprile 2012 in via separata da quello delle proposte di legge abbinata nell'ambito del tema dell'attuazione dell'art. 49 Cost.

La Commissione, nella seduta del 3 maggio, ha proceduto al disabbinamento dalla pdl A.C. 244 delle **proposte di legge vertenti esclusivamente sul finanziamento dei partiti** e al loro **abbinamento** alla pdl 5123, all'esame della quale sono state congiunte altre pdl in materia nel frattempo presentate.

All'abbinamento di queste proposte è conseguito un arricchimento del dibattito, non limitato al controllo e alla trasparenza dei bilanci dei partiti, ma esteso anche ad altre questioni, che emergono dal testo base adottato l'8 maggio, come la **riduzione**, e in quale misura, dei **rimborsi elettorali**. Su questo tema, mentre la proposta di testo unificato presentata dai relatori l'8 maggio 2012 prevedeva una riduzione del 33% a valere sulle elezioni future, quindi a partire dal 2013 per le elezioni politiche, e poi a seguire per le elezioni europee e regionali, la Commissione è giunta, in sede emendativa, alla **riduzione del 50%** per tutti i rimborsi, anche quelli da erogare il 31 luglio prossimo, quale ultime rate dei contributi per le spese elettorali sostenute nelle elezioni politiche del 2008.

Un'altra questione a lungo dibattuta ha riguardato la **natura** e la **composizione dell'organismo di controllo** dei bilanci dei partiti. La pdl 5123 prevedeva la costituzione di una Commissione composta dai tre presidenti delle massime magistrature (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti).

La Commissione ha optato per una Commissione composta da magistrati designati dai tre vertici delle magistrature di cui sopra, con prevalenza dei membri provenienti dalla magistratura contabile, in coerenza con il fine di attribuire la funzione di controllo in prevalenza alla Corte dei conti per la natura pubblica delle risorse erogate, coinvolgendo però anche le altre magistrature in considerazione del finanziamento anche privato dei partiti. In merito va segnalato che, nel corso del dibattito, era stata rilevata l'opportunità di ascrivere il potere di designazione dei membri del nuovo soggetto di controllo agli organi di autogoverno delle tre magistrature piuttosto che ai relativi presidenti per salvaguardare il principio di indipendenza e la figura stessa dei tre vertici.

Tra le altre questioni emerse nel corso dell'esame in Commissione si ricordano quelle relative alla necessità di prevedere una **finalizzazione dei bilanci** dei partiti, e quindi delle spese da questi effettuate, nonché quella, connessa alla precedente, dell'inopportunità di prevedere disposizioni che legittimino **investimenti** da parte degli stessi partiti.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Il 10 maggio sono stati espressi i pareri delle Commissioni Giustizia, Finanze e Affari sociali.

La **Commissione Giustizia**, nell'esprimere parere favorevole, ha osservato che sarebbe opportuna una specificazione ulteriore delle **condotte illecite** previste dal comma 5 dell'art. 6, per ridurre la discrezionalità della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici nell'applicazione delle sanzioni previste dal provvedimento.

La **Commissione Finanze** ha condizionato il proprio parere favorevole ad una modifica della locuzione "detrazioni sulle erogazioni liberali" contenuta nel comma 2 dell'art. 9, rilevando la necessità di fare riferimento a **detrazioni** delle erogazioni stesse **dall'imposta lorda**. La stessa Commissione ha inoltre osservato che andrebbe verificata la coerenza dell'art. 5, comma 1, del testo che modifica una disposizione del testo unico delle imposte sui redditi con il comma 2 dell'art. 9 che contiene invece una **delega** al Governo sulla stessa materia da attuare entro 120 giorni dall'entrata in vigore del testo medesimo; ciò tanto più in quanto risulta imminente la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge di delega di riforma del sistema fiscale che dovrebbe riguardare anche la revisione delle vigenti agevolazioni tributarie.

La **Commissione Affari sociali** ha rilevato l'ingiustificata disparità di trattamento sotto il profilo della detraibilità fiscale delle erogazioni liberali in favore di soggetti tra cui le ONLUS, attualmente limitata al 19% dalla legislazione vigente e quella delle erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici che verrebbe fissata al 38%; pertanto ha posto, nel proprio parere favorevole, alcune condizioni dirette a stabilire due soglie di detraibilità uniformando il regime fiscale previsto per le erogazioni liberali in favore delle ONLUS a quello previsto per le erogazioni liberali in favore di partiti e movimenti politici.

Anche il **Comitato per la legislazione** ha espresso, il 10 maggio, un parere sotto il profilo della chiarezza e proprietà di formulazione del testo.

La **Commissione bilancio** nella seduta del 9 maggio 2012 ha richiesto al Governo la predisposizione di una **relazione tecnica** sul provvedimento, al fine di acquisire una precisa quantificazione degli oneri derivanti dal provvedimento, con particolare riferimento alla modifica delle agevolazioni fiscali prevista dall'articolo 4 e alla delega legislativa contenuta nell'articolo 8, comma 2. Il 10 maggio, non essendo stato possibile da parte del Governo predisporre la relazione tecnica per la complessità di alcuni elementi del testo, la Commissione bilancio ha deciso di esprimere il proprio parere alla Commissione di merito direttamente all'Assemblea.