Convegno su finanziamento e contabilità dei partiti 19.6.2013

c/o Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Roma

Paolo Iosue. Promemoria per relazione

1. **Controllo dei rendiconti di esercizio e relativo sistema sanzionatorio.**
2. **Rimborsi elettorali e cofinanziamento dell'attività politica. Determinazione degli aventi diritto e criteri di riparto.**
3. **Gli atti da produrre, a pena di decadenza, per la riscossione dei contributi pubblici.**
4. **I rimborsi delle spese per consultazioni referendarie.**
5. **La disciplina sui rendiconti di esercizio dei Gruppi parlamentari.**
6. **Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa all'Italia.**
7. Cessione dei crediti e cartolarizzazione.
8. Tutele e adempimenti a carico dei tesorieri dei partiti.
9. Le competenze giurisdizionali.
10. Il referendum del 1993 e l'eterno equivoco dell'abolizione del finanziamento pubblico.
11. Il disegno di legge all'esame del Parlamento.

N.B.: sono stati trattati, per ragioni di tempo, solo i temi da 1 a 6.

1. Controllo dei rendiconti di esercizio e relativo sistema sanzionatorio.

L'organo deputato al controllo. Con l'art. 9, comma 3, della legge n. 96/2012, è istituita la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici. La Commissione ha sede presso la Camera dei deputati, che provvede, in pari misura con il Senato della Repubblica, ad assicurarne l'operatività attraverso le occorrenti dotazioni logistiche, tecniche e di personale di segreteria. La Commissione è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti. La Commissione è nominata, sulla base di tali designazioni, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con il quale è individuato anche il Presidente della Commissione stessa, che ne coordina i lavori. Ai componenti non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività prestata. Il mandato dei componenti è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

La Commissione esercita il controllo sui rendiconti a partire dall'esercizio 2011, ma la nuova disciplina delineata dalla legge n. 96/2012 è applicabile solo a partire dai rendiconti 2013. I rendiconti degli esercizi anteriori al 2011 sono stati sottoposti al controllo del Collegio di 5 revisori legali previsto dall'art. 8 della legge n. 2/1997, il quale ha cessato *ex lege* il suo mandato il 31 ottobre 2012. Tale Collegio era nominato, d'intesa, dai Presidenti delle due Camere.

Nel corso del dibattito parlamentare è stata da più parti sostenuta l'opportunità che ogni competenza in materia di controlli e relative sanzioni fosse interamente attribuita alla Corte dei conti, in virtù del generale principio costituzionale in base al quale la Corte partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Tale scuola di pensiero si fondava anche sull'affermazione per cui un

siffatto sistema sarebbe risultato coerente con quello adottato per il controllo dei consuntivi delle spese per le campagne elettorali, demandato dalla legge n. 515/93 alla Corte dei conti.

Ciò non è avvenuto, ma va comunque osservato, al riguardo, come le competenze dei Presidenti delle Assemblee parlamentari si siano vieppiù affievolite nel tempo: la disciplina originariamente introdotta nel 1974 dalla legge n. 195/74 prevedeva che il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, controllasse i bilanci dei partiti, "avvalendosi" di revisori ufficiali dei conti designati dalle conferenze dei presidenti dei gruppi parlamentari delle due Camere. Le competenze dell'organo tecnico di controllo erano quindi di natura meramente tecnica, a fronte della discrezionalità della valutazione finale che, almeno astrattamente, era garantita ai Presidenti. Tali equilibri restarono sostanzialmente immutati con la riforma introdotta in materia dalla legge n. 659/81, sebbene questa avesse attribuito al comitato tecnico di controllo nuovi poteri, consistenti nella possibilità di chiedere ai partiti l'esibizione dei libri e dei documenti contabili. Col quadro delineato dalla legge n. 2/97, il ruolo dei Presidenti parve depotenziarsi a vantaggio di una maggiore autonomia del nuovo Collegio dei revisori, che restava comunque da essi nominato. I Presidenti, infatti, non "controllavano" più i bilanci avvalendosi di tecnici, ma interloquivano con i partiti ed applicavano le eventuali sanzioni "sulla base" del giudizio espresso dal Collegio di controllo, restando quindi privi di margini di discrezionalità. Nella disciplina attuale, infine, il ruolo dei Presidenti si riduce alla formale nomina dei Commissari e alla messa a disposizione delle strutture tecnico-operative, mentre l' interlocuzione con i partiti e l'irrogazione delle sanzioni sono posti in essere dalla Commissione di controllo.

L'ambito del controllo. La Commissione effettua il controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto, come recita l'art. 9, comma 4, della legge n. 96/2012.

Il riscontro di regolarità e conformità a legge va riferito, in particolare: alla corretta adozione degli schemi previsti dalla legge n. 2/97; alla produzione di tutti gli atti richiesti dalla disciplina vigente (compresi quindi i bilanci delle società partecipate, le informative di sistema previste dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni); alla pubblicazione del rendiconto nelle forme stabilite (quotidiani fino al 2012, internet dal 2013); alla conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse[1]; alla verifica dell'ottemperanza all'obbligo di dichiarazione congiunta alla Presidenza della Camera delle libere contribuzioni che, nel corso dell'esercizio, abbiano superato la soglia di 5.000 euro; la destinazione del 5% dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione delle donne in politica[2]. Inoltre, deve ritenersi che la Commissione possa estendere il proprio sindacato contabile sui vincoli introdotti dalla legge n. 96/2012, qui di seguito esposti.

---

1 Tale verifica di conformità da parte della Commissione è espressamente prevista dall'art. 9, co. 5, della legge n. 96/2012. Essa pare pertanto legittimata a chiedere l'esibizione di documenti contabili.

2 L'inosservanza degli obblighi in materia di dichiarazione congiunta e di destinazione delle risorse alle attività delle donne in politica costituiva causa di irregolarità di bilancio anche per l'ormai soppresso Collegio di controllo dei rendiconti di esercizio.

Vincoli di destinazione. Il comma 29 dell'art. 9 della legge n. 96/2012 statuisce che i contributi pubblici siano strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria dei partiti, e che è fatto divieto ai partiti di prendere in locazione o acquistare, a titolo oneroso, immobili di proprietà di persone fisiche, o di società da essi partecipate, che siano state elette nei Parlamenti nazionale o europeo o nei consigli regionali nelle liste di quegli stessi partiti; il comma 22, inoltre, dispone il divieto per i partiti beneficiari di contributi pubblici di investire in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi da Stati membri dell'Unione europea.

Soggetti tenuti alla presentazione del rendiconto. Il rendiconto è presentato, entro il 15 giugno di ogni anno, dai partiti che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima o al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano. Si tratta pertanto, come si vedrà più avanti, dei soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso ai contributi pubblici.

Pubblicità dei rendiconti. Ciascun rendiconto è pubblicato sul sito internet di ciascun partito a ciò tenuto entro il 10 luglio di ogni anno (art. 9, co. 20); al termine del controllo da parte della Commissione e delle eventuali rettifiche di bilancio, previsto entro il 30 aprile dell'esercizio successivo a quello di presentazione, sono quindi pubblicati sul sito internet della Camera dei deputati tutti i rendiconti e la relazione conclusiva della Commissione (art. 9, commi 5 e 20).

Tipologie di sanzioni

1. INOTTEMPERANZA (co. 9): in caso di mancata presentazione del rendiconto o della relazione o della nota integrativa o della relazione della società di revisione o del verbale di approvazione del rendiconto, entro il termine ultimo del 31 ottobre, la sanzione consiste nella decurtazione dell'intero contributo attribuito nell'anno in corso;

2. TENUTA DELLA CONTABILITA' (co. 10): in caso di inosservanza delle norme sulla tenuta dei libri contabili previste dall'art. 8 della legge n. 2/97, la sanzione consiste nella decurtazione di 1/3 del contributo attribuito nell'anno in corso;

3. PUBBLICAZIONE SU INTERNET DEL RENDICONTO (co. 10): in caso di mancata pubblicazione, entro il termine ultimo del 31 ottobre, la sanzione consiste nella decurtazione di 1/3 del contributo attribuito nell'anno in corso;

4. DATI RENDICONTO DIFFORMI DA DOCUMENTI CONTABILI (co. 11): In caso di esposizione nel Rendiconto di dati difformi da quelli risultanti dalle scritture e i documenti contabili, la sanzione consiste nella decurtazione dei contributi spettanti nell'anno in corso in misura pari all'importo non dichiarato o difforme dal vero;

5. REDAZIONE DEL RENDICONTO (co. 11): in caso di redazione del rendiconto in maniera difforme dal modello di legge (all. A alla legge n. 2/97), la sanzione consiste nella decurtazione di 1/20 del contributo attribuito nell'anno in corso;

6. RELAZIONE e NOTA INTEGRATIVA (co. 12): per ogni informazione omessa o rappresentata in forma non corretta, la sanzione è pari ad 1/20 del contributo spettante nell'anno in corso, nel limite di 1/3 dell'importo medesimo;

7. RISORSE PER DONNE IN POLITICA (co. 13): in caso di destinazione di una quota inferiore al 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la sanzione consiste nella decurtazione di 1/20 del contributo attribuito nell'anno in corso; si noti, in proposito, che il 5 per cento va riferito ai soli rimborsi elettorali e NON al contributo a titolo di cofinanziamento;

8. SOMMATORIA DELLE SANZIONI (co. 14): fatti salvi i casi di inottemperanza di cui al punto 1, la sommatoria delle sanzioni fin qui indicate non possono superare il limite dei 2/3 del contributo attribuito per l'anno in corso.

Procedura di contestazione (co. 4) I casi di irregolarità o inottemperanza sopra esposti sono regolarizzabili entro i seguenti termini tassativamente previsti dalla legge n. 96: il 31 ottobre dell'anno successivo all'esercizio di riferimento per sanare l'inottemperanza agli obblighi di presentazione (il cui termine ordinatorio è fissato al 15 giugno); il 31 marzo dell'anno successivo a quello di presentazione per sanare le irregolarità, contestate dalla Commissione non oltre il precedente 15 febbraio. Il 30 aprile, infine, la Commissione esprime il giudizio definitivo nella Relazione conclusiva, che rende ai Presidenti delle Camere.

Ambito di applicazione delle sanzioni (co. 25) Il descritto sistema sanzionatorio ha effetto sui rendiconti a partire dall'esercizio 2013, sulla base della norma transitoria recata dal comma 25 dell'art. 9 della legge 96. Pertanto esso non sopprime, bensì coesiste con il sistema delineato dall'art. 1, comma 8, della legge 157/99, il cui ambito di operatività è circoscritto agli esercizi anteriori al 2013. Tale norma prevede, in caso di inottemperanza o irregolarità, la sospensione dell'erogazione di ogni contributo maturato e maturando fino a regolarizzazione, per la quale non vi è alcun termine di scadenza (se non quello ordinario di prescrizione decennale).

2. Rimborsi elettorali e cofinanziamento dell'attività politica. Determinazione degli aventi diritto e criteri di riparto.

La quantificazione dei fondi. La legge n. 96/2012 ha profondamente modificato i criteri per la determinazione dei fondi destinati al finanziamento pubblico dei partiti, dimezzandone inoltre l'importo globale.

Le disposizioni previgenti, recate dalla legge n. 157 del 1999, prevedevano che ciascuno dei quattro fondi previsti dalla stessa legge, relativi alle elezioni politiche, europee e regionali, fosse determinato moltiplicando l'importo di 1 euro per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera, nel territorio interessato alla consultazione.

L'attuale sistema prevede che il fondo destinato al finanziamento pubblico dei partiti sia determinato, in misura forfetaria, in 91 milioni di euro annui; tale fondo è a sua volta costituito da

due forme di contributo: la prima, a titolo di rimborso delle spese elettorali, è pari al 70% del totale (63.700.000 euro); la seconda è a titolo di cofinanziamento dell'attività politica del partito, ed è pari al rimanente 30% (27.300.000 euro).

A detti fondi vanno inoltre aggiunti 477.750 euro, destinati ai rimborsi relativi alle elezioni del Parlamento Nazionale svoltesi nella circoscrizione Estero, pari all'1,5% dei fondi base (238.875 euro per ciascuna delle due Camere). Tale somma porta il totale dello stanziamento annuo a 91.477.750 euro.

Le competenze. Le competenze in materia di ripartizione dei contributi pubblici sono attribuite all'Ufficio di Presidenza della Camera per ciò che attiene al rinnovo della Camera stessa, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali, e al Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica per le elezioni di quel ramo del Parlamento. Sebbene la normativa pregressa all'entrata in vigore della legge n. 96 attribuisse ai Presidenti delle Camere tali competenze, queste erano per prassi parlamentare demandate ai rispettivi Uffici di Presidenza.

Rimborsi elettorali. La legge n. 96/2012 ha fissato un criterio comune per l'accesso ai rimborsi elettorali: qualunque sia la consultazione elettorale di riferimento (elezioni politiche, europee o regionali), ciascuno dei 4 fondi di 15.925.000 euro viene ripartito in proporzione ai voti conseguiti fra le liste che abbiano conseguito almeno un candidato eletto. Per ciò che attiene alle elezioni del Senato e a quelle dei Consigli delle regioni e dei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, i relativi fondi sono suddivisi su base regionale, in proporzione alla rispettiva popolazione; pertanto, per ciascuna regione viene elaborato un singolo piano di riparto basato sui rispettivi risultati elettorali.
Detto criterio generale trova, tuttavia, un'eccezione per le elezioni della Camera e del Senato nella circoscrizione Estero, la cui disciplina è stata lasciata invariata dalla legge n. 96: i relativi fondi sono in primo luogo suddivisi fra le quattro Ripartizioni della circoscrizione in proporzione alla rispettiva popolazione di cittadinanza italiana; ciascuno dei quattro fondi così determinati è quindi ripartito, in proporzione ai voti conseguiti, fra le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto o il 4% dei voti validi.

Cofinanziamento Tale forma di contributo, sconosciuta al nostro ordinamento fino all'entrata in vigore della legge n. 96/2012, è volta, giustappunto, a cofinanziare l'attività politica promossa dai partiti sulla base del grado di partecipazione dei propri iscritti e simpatizzanti. La prova di tale attività è individuata dal legislatore nella capacità di raccolta di quote associative e di erogazioni liberali di entità non superiori a 10.000 euro annui per ciascun erogante.

Il cofinanziamento può essere riconosciuto ai partiti che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti alle elezioni della Camera ovvero un candidato eletto alle elezioni del Senato, del Parlamento europeo, o dei Consigli regionali o dei Consigli delle province autonome. In relazione a ciascuna consultazione elettorale, il cofinanziamento viene quindi attribuito con le stesse modalità previste per i rimborsi elettorali, ossia in proporzione ai voti da ciascuno ottenuti.

L'importo così attribuito viene erogato nel limite massimo della metà delle quote associative ed erogazioni liberali percepite da ciascun partito nel precedente esercizio. Tale valore è determinato dalla Commissione di controllo dei rendiconti sulla base di una dichiarazione resa dal tesoriere del partito entro il 15 giugno di ogni anno. La dichiarazione è sua volta corredata di apposita certificazione della società di revisione contabile. In via transitoria, per l'esercizio 2012, la certificazione è resa dal Collegio dei revisori del partito.

3. Gli atti da produrre, a pena di decadenza, per la riscossione dei contributi pubblici

1. Richiesta di contributi. Va presentata, a pena di decadenza, al Presidente della Camera competente entro il 30° giorno successivo alla data di svolgimento delle elezioni di riferimento (art. 3 L. 96/2012). La richiesta ha efficacia se:

- è sottoscritta dal tesoriere o rappresentante legale del partito;
- la sottoscrizione è autenticata da notaio;
- è corredata di atto notorio ricevuto da notaio comprovante la titolarità della carica di tesoriere o di rappresentante legale del richiedente. Tale atto risulta piuttosto farraginoso, comportando l'intervento di due testimoni che rendano l'occorrente dichiarazione dinanzi al notaio; tuttavia può essere parzialmente snellito, in base ai principi generali in materia di documentazione amministrativa, tramite una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, con la quale l'interessato stesso dichiara sotto la propria responsabilità il possesso delle proprie qualità personali, purché resa dinanzi al notaio[3];
- è corredata di copia autentica del/i verbale/i di deposito del contrassegno di lista rilasciato/i dall'amministrazione competente. A seconda della consultazione elettorale, essa sarà: il Ministero dell'interno per le elezioni politiche ed europee; l'Ufficio elettorale presso la Corte d'Appello o Tribunale di ciascuna circoscrizione provinciale per le elezioni regionali[4]; l'Amministrazione regionale per alcune regioni a statuto speciale quali la Sicilia e il Friuli – Venezia Giulia.

---

3 Non sono quindi applicabili, per effetto dell'espressa disposizione dell'art. 3 della legge n. 96, le modalità semplificate ordinariamente previste: la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da produrre agli organi della pubblica amministrazione, infatti, può essere sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, o anche trasmessa per via telematica unitamente a fotocopia non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore (artt. 38 e 47 DPR 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

4 In tal caso, non essendo disposte eccezioni alla normativa generale, si può ricorrere all'autenticazione da parte del funzionario dell'ufficio elettorale competente, nonché all'autocertificazione: la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà può, infatti, riguardare anche il fatto che la copia di un atto o di un documento conservato o rilasciato da una pubblica amministrazione sia conforme all'originale (art. 19 DPR 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

Si pone la questione, sulla materia, circa gli eventuali effetti decadenziali che possano essere determinati dall'assenza di uno o più degli elencati requisiti di legge. Sembra potersi ritenere, sulla base del dato testuale della norma, che solo l'intempestività della richiesta possa condurre a tali estremi effetti, mentre ogni altra irregolarità possa, viceversa, essere sanata successivamente al termine utile di presentazione.

La *ratio* del rigore di tali disposizioni pare risiedere nella necessità di individuare con certezza l'associazione effettivamente beneficiaria dei contributi, nonché la persona fisica abilitata alla gestione degli stessi, così da eliminare alla radice motivi di controversie che coinvolgano le Amministrazioni delle due Camere.

2. Atto costitutivo e statuto. Vanno presentati, a pena di decadenza, al Presidente della Camera competente entro il 45° giorno successivo alla data di svolgimento delle elezioni di riferimento (art. 5 L. 96/2012). Tali atti possono essere prodotti in copia non autenticata, ma devono:

a) essere redatti nella forma dell'atto pubblico;
b) indicare l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria;
c) recare disposizioni conformi ai principi democratici nella vita interna del partito, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti.

Così come sopra rappresentato con riferimento alla richiesta di contributi, solo l'intempestività della trasmissione degli atti sembra poter condurre alla decadenza dal diritto ai contributi, mentre altre situazioni di non conformità alla legge paiono poter essere sanate successivamente al termine di scadenza per la presentazione.

Al riguardo vanno considerati i numerosi casi di partiti i cui atti costitutivi e statuti fossero già redatti, prima dell'entrata in vigore della legge n. 96/2012, in forma di scrittura privata. Per tali atti va operata la ripetizione in forma pubblica, per la quale occorre l'intervento di tutte le parti interessate o, più semplicemente, del rappresentante legale del partito, quale risultante per la carica dallo statuto e debitamente autorizzato dall'organo competente.

Un ulteriore quesito si pone in ordine alla sussistenza del potere-dovere, in capo alle Presidenze delle Camere, di subordinare l'erogazione dei contributi pubblici alla conformità a legge delle disposizioni statutarie. Ciò potrebbe ipotizzarsi, in primo luogo, in caso di difetto delle norme di cui al punto b), non risultando individuato il prescritto soggetto legittimato alla riscossione e alla gestione dei contributi pubblici; quanto ai criteri di democraticità interna, pare plausibile che disposizioni statutarie manifestamente discriminatorie di minoranze possano costituire cause ostative al pagamento; si pensi, ad esempio, a norme di esclusione dal partito sulla base di criteri razziali o dell'orientamento religioso o sessuale.

3. Coalizioni. In caso di coalizioni, l'art. 4 della L. 96 prevede che i contributi pubblici siano attribuiti ai singoli componenti (a differenza di quanto precedentemente previsto in via di prassi), in parti uguali o sulla base di accordi interni predeterminati. Ne consegue che la presentazione

degli atti sopra menzionati è a carico dei singoli partiti interessati. E' a carico di ciascuno di essi che ricadono, pertanto, i descritti effetti decadenziali in caso di adempimenti tardivi (v. art. 3, co. 4, L. 96/2012).

Restituzione al Tesoro delle somme non erogabili

Le somme attribuite nei piani di ripartizione a partiti che siano decaduti dal diritto sono restituite all'Amministrazione del Tesoro e non (come talvolta affermato) redistribuite agli altri aventi diritto. Tale adempimento, non espressamente disciplinato da una norma espressa, discende tuttavia dal meccanismo di ripartizione adottato per legge: i contributi sono infatti ripartiti fra le liste che abbiano conseguito un candidato eletto in proporzione ai voti riportati. Una eventuale redistribuzione di somme attribuite a partiti decaduti comporterebbe una ripartizione, a favore degli effettivi percipienti, in misura più che proporzionale rispetto alla cifra elettorale conseguita.
Sono rimessi al Tesoro, parimenti, i contributi a titolo di cofinanziamento non attribuiti per carenza dei requisiti richiesti, in tal caso per espressa disposizione legislativa (art. 2, comma 2, della legge n. 96/2012).

4. I rimborsi delle spese per consultazioni referendarie

In caso di richiesta di uno o più referendum abrogativi ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, è attribuito ai comitati promotori un rimborso pari a 500.000 euro, fino ad un limite massimo pari complessivamente a 2.582.285 euro annui, a condizione che la consultazione referendaria abbia raggiunto il quorum di validità di partecipazione al voto. L'unico caso di erogazione di tale finanziamento si è verificato in occasione dei 4 referendum abrogativi del 2011 (acqua pubblica, nucleare, legittimo impedimento).

Analogo rimborso è previsto, sempre nel limite di 2.582.285, per le richieste di referendum confermativo effettuate ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. Tale rimborso compete solo nei casi di consultazioni promosse su richiesta di 500.000 elettori, e non negli altri casi costituzionalmente previsti (richiesta di 1/5 dei componenti di una Camera o di 5 Consigli regionali). L'unico caso di relativa applicazione risale al 2006, con riferimento al referendum confermativo della riforma della II parte della Costituzione approvata nell'anno precedente.

La legge non prevede particolari adempimenti a carico dei comitati ai fini della percezione dei rimborsi, né alcun tipo di rendicontazione.

5. La disciplina sui rendiconti di esercizio dei Gruppi parlamentari

Definizione. I gruppi parlamentari sono associazioni di parlamentari (secondo la definizione del Regolamento della Camera) costituiti all'inizio di ogni legislatura da un numero minimo di 20 deputati o 10 senatori, salvo autorizzazione con un numero inferiore da parte degli Uffici di Presidenza delle rispettive Camere, a condizione che rappresentino partiti organizzati nel Paese

alla data di svolgimento delle elezioni[5]. I parlamentari che non si iscrivono a nessun Gruppo sono iscritti d'ufficio al Gruppo Misto, nell'ambito del quale gli Uffici di Presidenza possono autorizzare la costituzione di componenti politiche a cui aderiscano non meno di 3 parlamentari.

Contributo finanziario. Per l'esplicazione delle loro funzioni, ai Gruppi parlamentari e alle componenti politiche del Gruppo Misto è assicurato, oltre che alla disponibilità di locali e attrezzature, un contributo finanziario annuale a carico dei bilanci delle Camere, proporzionale alla loro consistenza numerica. Le risorse destinate a tal fine ammontano oggi a circa 55 milioni annui (circa 32-33 dalla Camera e circa 22-23 dal Senato).

Rendiconto d'esercizio. Alla fine del 2012 le due Camere hanno per la prima volta introdotto nei rispettivi Regolamenti l'obbligo, a carico dei Gruppi, di presentazione ai Presidenti delle Camere di un rendiconto di esercizio annuale, secondo modelli approvati dai rispettivi Uffici di Presidenza.

Il rendiconto è predisposto dal direttore amministrativo e sottoscritto dal tesoriere. E' corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, nonché delle relazioni dell'organo di controllo interno e della società di revisione legale esterna. Quest'ultima, selezionata dagli Uffici di Presidenza delle Camere, certifica la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione. Il rendiconto è approvato dall'assemblea del Gruppo entro il 30 aprile di ogni anno e presentato alla Presidenza della Camera di appartenenza entro il 10 maggio.

I Collegi dei Questori verificano la conformità del rendiconto alle prescrizioni regolamentari, subordinando l'erogazione dei contributi all'esito positivo del relativo controllo.

Il primo rendiconto in applicazione di tale disciplina sarà presentato nel 2014 con riferimento all'esercizio 2013.

Sanzioni. Il Gruppo che non trasmetta il rendiconto nel menzionato termine del 10 maggio, decade dal diritto al contributo per l'anno in corso ed è tenuto a restituire le somme ricevute e non rendicontate. La medesima sanzione è prevista in caso di riscontrata irregolarità del rendiconto, non sanata nei termini stabiliti dal Collegio dei Questori. Dall'importo della sanzione sono scomputate le somme destinate alla retribuzione del personale.

Tale nuova disciplina pare perfezionabile in particolare nel sistema sanzionatorio, in termini di una migliore gradualità rispetto alla gravità delle irregolarità eventualmente riscontrate, e di una più precisa definizione dei termini per la contestazione delle irregolarità e della conseguente regolarizzazione.

Principi contabili. Organi amministrativi. Vincoli di destinazione. I contributi erogati ai Gruppi dalle Camere possono essere destinati esclusivamente alla copertura delle spese direttamente connesse allo svolgimento dell'attività parlamentare (acquisto di beni e servizi necessari al funzionamento dei propri organi e strutture, retribuzione del personale, eventuali indennità e rimborsi ai propri componenti). Gli avanzi di gestione non possono essere distribuiti in alcun modo

5 Il dato discende dall'aver presentato liste in un numero minimo di circoscrizioni elettorali e aver conseguito una soglia minima di voti.

né essere devoluti a terzi. Tali principi devono essere espressamente recepiti negli statuti, nei quali vanno inoltre stabilite le modalità di designazione degli organi amministrativi, ossia il tesoriere (in ogni caso un deputato del Gruppo), il direttore amministrativo e l'organo di controllo interno (costituito da uno o più revisori legali).

Scioglimento. A fine legislatura, ovvero in caso di scioglimento anticipato del Gruppo, i beni che residuano sono devoluti alla Camera, salvo che: a) l'assemblea non deliberi di devolvere il patrimonio al Gruppo cui, nella legislatura successiva, aderiranno in misura maggioritaria i deputati eletti nelle liste presentate da un determinato partito; b) il Gruppo venga effettivamente costituito nella successiva legislatura e deliberi di succedere al Gruppo della legislatura precedente.

6. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa all'Italia

Il **Gruppo di Stati contro la corruzione**, **GRECO**[6], è un organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa, istituito nel 1999 con un accordo di 17 Stati membri, allo scopo monitorare il rispetto da parte degli Stati membri delle norme anti-corruzione elaborate dall'organizzazione. L'Italia vi ha aderito nel 2007 e dal mese di agosto 2010 tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa sono anche membri di GRECO.

Pressione fra pari contro la corruzione. GRECO "mira a migliorare la capacità degli Stati membri nella lotta contro la corruzione assicurando l'attuazione dei loro impegni in questo settore, attraverso un processo dinamico di mutua valutazione e pressione reciproca". Per raggiungere tale scopo, GRECO è responsabile di monitorare l'attuazione dei **principi guida per la lotta contro la corruzione**, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997.

Valutazione reciproca. Le procedure di valutazione consistono nella raccolta di informazioni tramite questionari ed incontri *in loco* con le singole realtà nazionali, e la stesura di relazioni di valutazione. Tali relazioni contengono raccomandazioni ai paesi valutati, al fine di migliorare il loro livello di conformità con le disposizioni in materia. Le misure adottate dai singoli Paesi per attuare le raccomandazioni vengono successivamente valutate dal GRECO in una separata procedura di conformità.

il 23 marzo 2012 GRECO ha approvato il Rapporto di valutazione sulla lotta alla corruzione in Italia, che si conclude con una serie di raccomandazioni al nostro Paese, che può essere sintetizzato come segue.

Dopo i noti scandali concernenti il finanziamento illecito dei partiti negli anni '90, sono stati apportati significativi miglioramenti al sistema per rafforzare la trasparenza e la disciplina finanziaria dei partiti politici. Ciononostante, si rinvengono nel quadro normativo importanti

6 Il nome GRECO è l'acronimo, in francese, di Group d'Etat contre la corruption.

lacune che possono dare adito ad abusi e a influenze improprie nel finanziamento della politica. L'attuazione delle misure raccomandate nel rapporto può costituire un passo importante non solo verso la riduzione dei rischi di corruzione, ma anche verso il rafforzamento della fiducia dei cittadini nei partiti e nella rappresentanza politica in Italia. Di seguito sono riportate le raccomandazioni formulate all'Italia e le misure legislative adottate. Gli eventuali recepimenti delle raccomandazioni sono tutti avvenuti attraverso la legge n. 96 del 2012.

i. ***Status giuridico dei partiti, disciplina campagne elettorali, testo unico.*** Avviare un processo legislativo di riforma che contempli disposizioni riguardanti: 1) lo *status* giuridico dei partiti politici, anche allo scopo di migliorarne la trasparenza; 2) una chiara definizione del periodo di campagna elettorale; 3) trasparenza, controllo e requisiti sanzionatori concernenti le elezioni del Parlamento europeo in maniera assimilabile ad altri tipi di elezioni; 4) un quadro giuridico sistematico, comprensibile e funzionale per il finanziamento dei partiti politici e dei candidati, anche prendendo in esame l'accorpamento delle normative applicabili in un unico atto legislativo.

   Sul punto 1) non vi sono allo stato novità legislative, ma sono all'esame del Parlamento alcune proposte di legge in materia; il punto 2) è stato recepito con un'apposita modifica all'art. 12 della legge n. 515/93, che delimita il periodo della campagna elettorale dalla data della sua convocazione al giorno precedente la consultazione; il punto 3) è stato pienamente recepito, con riferimento sia ai partiti che ai candidati; il punto 4) non è stato recepito, sebbene la legge n. 96/2012 avesse delegato il governo all'adozione di un Testo Unico.

ii. ***Contributi privati***. 1) Introdurre un divieto generalizzato per i contributi da donatori la cui identità non sia nota al partito politico/candidato; 2) ridurre ad un livello adeguato l'attuale soglia di donazioni al di sopra della quale l'identità del donatore deve essere rivelata, vale a dire 20.000 euro per le donazioni effettuate a candidati individuali e 50.000 euro per donazioni a partiti politici.

   Il punto 1 è stato recepito con l'inserimento di una disposizione nell'art. 8 della legge n. 2/1997 che prevede l'annotazione nelle scritture contabili dell'identità di ogni donatore; il punto 2 è stato recepito con l'abbassamento delle soglie indicate a 5.000 euro.

iii. ***Bilanci dei partiti*** 1) consolidare i bilanci dei partiti politici, includendo le sedi locali; 2) adottare misure per accrescere la trasparenza delle fonti di finanziamento e delle spese: a) dei soggetti direttamente o indirettamente collegati ai partiti politici o da essi controllati (ad es. le fondazioni); b) dei gruppi parlamentari.

   Il punto 1 non è stato recepito; il punto 2a) non è stato recepito; il punto 2b) è stato recepito con l'emanazione, da parte delle due Camere, di apposite norme regolamentari.

iv. ***Pubblicità delle informazioni finanziarie dei partiti*** 1) elaborare un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni finanziarie sui partiti e sulle campagne elettorali; 2) assicurare che tali informazioni siano disponibili in modo coerente, comprensibile e

tempestivo e si fornisca quindi un più agevole accesso da parte dei cittadini a dati leggibili, anche facendo un uso migliore della pubblicazione via internet.

La raccomandazione appare almeno parzialmente recepita, considerata l'introduzione dell'obbligo di pubblicare via internet, rispettivamente: i bilanci a cura dei rispettivi partiti; il rapporto della Commissione di controllo a cura della Camera; il Referto sul controllo dei consuntivi elettorali a cura della Corte dei conti; i bilanci dei Gruppi parlamentari a cura delle due Camere. Restano ancora farraginose le forme di pubblicità: a) dei candidati alle elezioni, i cui consuntivi elettorali sono consultabili presso i Collegi regionali di garanzia elettorali (art. 14, co. 2. L. 515/93); b) le dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari, che sono pubblicati su un apposito bollettino a cura delle rispettive Camere, consultabile solo in loco.

v. ***Revisione contabile.*** 1) introdurre norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione applicabili ai partiti politici; 2) assicurare la necessaria indipendenza dei revisori che devono certificare i conti dei partiti politici.

La raccomandazione è stata recepita con l'introduzione dell'obbligo di certificazione dei bilanci dei partiti da parte di società di revisione indipendenti, anziché da parte di revisori dei partiti medesimi.

vi. ***Autorità guida indipendente.*** 1) costituire un'autorità guida indipendente – assistita, se del caso, da altre istituzioni – che disponga di un mandato stabile, di poteri e risorse adeguate per eseguire una vigilanza attiva ed efficiente, svolgere indagini e garantire il rispetto delle regole sulle finanze degli attori politici; 2) fino a che ciò non si verifichi, garantire che le istituzioni esistenti, con le attuali competenze, concordino delle soluzioni concrete per l'effettiva attuazione delle norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; 3) rinsaldare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi, a livello concretamente operativo, tra le autorità incaricate della sorveglianza delle finanze dei soggetti politici, da un lato, e le autorità di controllo fiscale e le forze di polizia, dall'altro.

La raccomandazione non è stata recepita, in quanto resta il quadro frammentario delle autorità di vigilanza.

vii. ***Più efficaci sanzioni.*** riformare l'attuale sistema di sanzioni amministrative e penali relative alle violazioni delle norme sul finanziamento della politica al fine di assicurare che le stesse siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

La raccomandazione appare parzialmente recepita, alla luce del sistema di sanzioni pecuniarie introdotte nell'ambito del controllo dei bilanci dei partiti.

Inoltre, esaminando le limitazioni vigenti in Italia in materia di finanziamento privato, il GRECO ha constatato che la legge nulla dispone in ordine alle società aggiudicatarie di contratti pubblici o che ricevono sovvenzioni pubbliche. A questo proposito, esso richiama l'attenzione sulla propria Raccomandazione Rec (2003) 4, concernente regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nella parte in cui chiede agli Stati membri di adottare misure volte a disciplinare in modo restrittivo le donazioni da soggetti che

forniscono beni o servizi alla pubblica amministrazione. Il GRECO ricorda che altri Stati aderenti hanno introdotto norme specifiche per limitare strumenti di finanziamento pubblico occulto attraverso l'affidamento di commesse pubbliche come 'corrispettivo' per il sostegno alle campagne elettorali. Pur astenendosi dall'adottare una raccomandazione al riguardo, il GRECO esorta le autorità italiane a disciplinare la materia, in considerazione dei rischi di corruzione che essa può generare. Tale invito non è stato recepito.

7. Cessione dei crediti e cartolarizzazione

I crediti dei partiti a titolo di contributi pubblici possono essere oggetto di contratti di cessione e di operazioni di cartolarizzazione. La disposizione legislativa che lo consente, introdotta nel febbraio 2006[7], ha soppresso il relativo divieto previsto sin dall'introduzione dell'istituto del finanziamento pubblico dei partiti[8], ed ha fornito ai partiti politici uno strumento per l'acquisizione di finanziamenti bancari, in particolare in prossimità di campagne elettorali. Un contratto di cessione del credito, infatti, sembrava all'epoca in grado di garantire i cessionari (soprattutto istituti bancari), a fronte di finanziamenti concessi a partiti che fossero creditori di rimborsi elettorali. Anche per poter garantire efficacia a tale istituto, il legislatore introdusse, parallelamente, la contestatissima norma per la quale i rimborsi elettorali dovessero essere erogati per tutte le previste 5 annualità di legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea di riferimento. Solo in tal modo, infatti, la solvibilità del cedente poté essere ragionevolmente garantita, come di fatto avvenne in occasione dello scioglimento anticipato delle Camere del Parlamento e dell'Assemblea regionale siciliana avvenuti nel 2008[9] [10].

Nel 2011, infine, il legislatore è tornato sui suoi passi[11], ripristinando l'originaria regola in base alla quale il versamento delle quote annue di rimborso sono interrotte in caso di scioglimento

---

7 V. art. 1, comma 6, della legge n. 157/99, introdotta dall'art. 39-quater decies del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, nel testo della relativa legge di conversione 28 febbraio 2006, n. 51.

8 Il divieto era previsto dall'art. 6 della legge 2 maggio 1974, n. 195.

9 Per effetto di tali eventi e della novella normativa descritta, i fondi per il finanziamento pubblico lievitarono, per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010, a cifre intorno ai 280 milioni di euro, a fronte dei circa 180 ordinariamente previsti.

10 L'ordine di grandezza dei rimborsi elettorali ceduti da partiti negli anni dal 2007 al 2012, in milioni di euro, è il seguente:
2007: 12,
2008: 15,
2009: 36,
2010: 48,
2011: 24,
2012: 12.

11 V. art. 6, comma 2, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98.

anticipato delle assemblee elettive di riferimento. In conseguenza di tale provvedimento lo scioglimento anticipato, nel corso del 2013, dei Consigli regionali del Lazio e della Lombardia ha fatto cessare l'efficacia delle cessioni dei crediti a titolo di rimborsi attribuiti per le precedenti elezioni di tali organi.

Allo stato attuale della legislazione, pertanto, gli unici rimborsi elettorali apparentemente in grado di trovare continuità nell'erogazione sono quelli connessi al rinnovo del Parlamento europeo, non essendo attualmente previsto lo scioglimento anticipato di tale organo. Ma anche detta continuità non può considerarsi affatto garantita, a fronte del rischio di una ulteriore riduzione del finanziamento pubblico dei partiti o della sua abolizione *tout court* con azzeramento dei rimborsi già assegnati.

8. Tutele e adempimenti a carico dei tesorieri dei partiti

Con lo stesso provvedimento legislativo menzionato a proposito dell'istituto della cessione di credito (D.L. n. 273/2005), è stata introdotta, anche in questo caso attraverso una novella alla legge n. 157/99 (art. 6-*bis*), una forma di tutela patrimoniale a favore dei tesorieri dei partiti politici, attraverso una norma per cui i creditori dei partiti non possono pretendere l'adempimento delle obbligazioni dei partiti stessi direttamente dai rispettivi amministratori, se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave. Si evidenza qui la deroga rispetto al principio generale dettato dal codice civile (art. 38) in base al quale, per le obbligazioni delle associazioni non riconosciute, rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto delle stesse.

L'art. 12 della legge n. 96 del 2012 ha, al contrario, appesantito il ruolo dei tesorieri, estendendo a questi l'obbligo di pubblicità della situazione patrimoniale già previsto dalla legge n. 441/82 per i parlamentari. Mentre per questi ultimi è stabilito che siano tenuti a trasmettere la documentazione prescritta al Presidente della Camera di appartenenza, la legge non precisa a quale dei due rami dei Parlamento i tesorieri debbano far riferimento. Se ne desume, pertanto, che l'obbligo possa intendersi adempiuto se la dichiarazione fosse trasmessa ad uno dei due Presidenti, e che lo sia in ogni caso se fosse trasmessa ad entrambi. Le sanzioni in caso di inosservanza all'obbligo sono essenzialmente di natura politica: la legge 441/82 prevede infatti, in via generale, che i Presidenti delle Camere annuncino in Assemblea i nomi degli inottemperanti. Resta infine da interpretare, al riguardo, considerata l'indeterminatezza dei partiti e movimenti politici citati dalla norma, se i tesorieri oggetto della disposizione in questione siano da intendersi solo quelli dei partiti tenuti alla presentazione del rendiconto, come si potrebbe ragionevolmente desumere sulla base del testo della legge n. 96 nel suo complesso, ovvero ai tesorieri di tutti i partiti. In quest'ultimo caso sorgerebbero difficoltà applicative, considerato il vasto arcipelago di microformazioni politiche sparse sul territorio nazionale.

9. Le competenze giurisdizionali

Il Regolamento della Camera dei deputati attribuisce al proprio Ufficio di Presidenza il potere di autodichia, ossia di giurisdizione domestica, sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti, nonché sugli atti amministrativi della Camera medesima.

La questione della sussistenza o meno dell'autodichia delle Camere in materia di rimborsi elettorali ai partiti è da sempre controversa. La prima pronuncia dell'autorità giudiziaria ordinaria risale al 1987, quando il Tribunale di Roma ritenne l'improponibilità di una domanda avente per oggetto il contributo per le spese elettorali ai partiti politici per le elezioni regionali del 1985, per difetto di giurisdizione del giudice ordinario, essendo la materia ricompresa nelle attività sulle quali le Camere esercitano la propria autodichia[12].

L'orientamento dell'autorità giudiziaria è stato diametralmente opposto nel giudizio su alcuni ricorsi, riferiti ai contributi ai partiti per le elezioni regionali del 1990, per la quale materia fu affermata in ogni grado di giudizio la giurisdizione del giudice ordinario, fino alla definitiva sentenza pronunciata nel 1999, a Sezioni Unite, dalla Corte di Cassazione[13]. Furono respinte in tale sede le eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla sussistenza in materia del principio di autodichia.

Nel 2012 la Corte di Cassazione, ancora a Sezioni Unite, pur a fronte di un mutato quadro legislativo, ebbe di nuovo a confermare detto orientamento in relazione ad un ricorso relativo alle elezioni europee del 2004[14].

---

12 A fondamento della decisione, il Tribunale richiamò l'art. 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195, che "prevede espressamente la competenza a decidere, in via di autodichia, degli Uffici di Presidenza, rispettivamente della Camera e del Senato, in ordine alle controversie avanzate sulla riscossione dei contributi". La relativa giurisdizione, pertanto, rientrava "nell'ambito della previsione normativa che attribuisce agli organi delle Camere le decisioni in tema di controversie attinenti ad attività che direttamente o indirettamente sono connesse alle funzioni svolte dalle Camere stesse ovvero da organi di esse (v. art. 12 Regolamento Camera dei deputati per la giurisdizione sullo stato e carriera giuridica dei dipendenti della Camera), sulle quali esse esercitano la propria autodichia". Ogni controversia in ordine alla riscossione dei fondi era quindi riservata, secondo il Tribunale di Roma, agli Uffici di Presidenza delle Camere.

13 Si trattò, più precisamente, di due sentenze gemelle, la n. 136 e la n. 203 del 1999, così massimate: "In tema di contributi statali alle spese sostenute dai partiti in occasione di consultazioni elettorali regionali, l'art. 4 della legge 2 maggio 1974 n. 195 […], nel prevedere, in caso di controversie, la possibilità del ricorso all'ufficio di presidenza della Camera dei Deputati, non ha introdotto una ulteriore fattispecie di giurisdizione domestica ("rectius", autodichia) della Camera dei Deputati, riconoscendo all'ufficio di presidenza la funzione di giudice esclusivo in tema di controversie sui contributi elettorali, ma ha, viceversa, introdotto un rimedio meramente interno all'organo cui è demandata l'erogazione del contributo (al fine dell'eventuale esercizio del relativo potere di autotutela), con la conseguenza che la previsione di tale rimedio non è in alcun modo preclusiva della facoltà, per il partito politico, di adire successivamente l'autorità giudiziaria ordinaria, secondo i generali principi sanciti dalla Costituzione".

14 Ordinanza n. 6331 del 23 aprile 2012, così massimata: "Le controversie aventi ad oggetto il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali per la nomina dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, in applicazione del principio costituzionale secondo cui a tutti è assicurata la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi, mentre il potere di contestazione del piano di ripartizione effettuato dall'Ufficio di Presidenza, riconosciuto dal regolamento della Camera dei deputati del 26 luglio 1994, ha

Ciò nonostante, il Consiglio di giurisdizione della Camera, rigettando nel 2005 un ricorso ad esso proposto dalla Lista Consumatori contro il piano di ripartizione dei rimborsi per le elezioni europee del 2004, ha per ciò stesso affermato a sua volta la propria giurisdizione in materia.

Da ciò si può rilevare che, sebbene la Camera dei deputati non abbia fin qui sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, il Parlamento si approcci alla materia da una propria opposta prospettiva.

Per completezza, vanno inoltre segnalati due importanti eventi che riguardano, più in via generale, l'istituto dell'autodichia delle Camere:
il primo è costituito dalla sentenza 28 aprile 2009, con la quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: a) ha ritenuto plausibile il potere delle Camere e di altri organi costituzionali di disporre di un ordinamento giudiziario interno e di regolamentare in modo autonomo la tutela giurisdizionale dei loro dipendenti e i rapporti giuridici con terze persone; b) ha affermato nello stesso tempo la violazione, da parte della Camera dei deputati, dell'art. 6 § 1 della Convenzione, non essendo garantiti gli occorrenti requisiti di indipendenza e imparzialità dell'organo di appello (la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza). Tale organo è stato conseguentemente soppresso dalla Camera dei deputati, che ha istituito in sua sostituzione il Collegio d'appello, i cui componenti non possono essere, per effetto della sentenza, membri dell'Ufficio di Presidenza.
Il secondo evento è costituito dalla questione di legittimità costituzionale, sollevata nel maggio 2013 dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite dinanzi alla Corte costituzionale, dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica, relativamente al potere di autodichia ivi affermato[15].

E' infine pacifica la competenza giurisdizionale del giudice ordinario in relazione al controllo sia dei consuntivi elettorali (attribuito alla Corte dei conti), che dei rendiconti di esercizio (di competenza della Commissione di controllo dei medesimi). Ciò anche in virtù dell'espresso rinvio alle disposizioni della legge n. 689/81 da parte della legislazione vigente (rispettivamente l'art. 15 della legge 515/93 e l'art. 9 della legge 96/2012).

---

carattere di mero rimedio interno di verifica della regolarità dell'espletamento della procedura di quantificazione e ripartizione dei contributi. (Dichiara giurisdizione)".

La difesa della Camera dei deputati ha argomentato, in tale sede, che il regolamento sui ricorsi previsto dalla L. n. 515 del 1993, ha la stessa natura dei regolamenti di organizzazione previsti dall'art. 64 Cost., e legittimasse l'autodichia della Camera dei deputati. Conseguentemente, la "istanza" all'Ufficio di Presidenza della Camera costituirebbe l'unico rimedio concesso agli interessati contro le modalità di ripartizione dei contributi elettorali stanziati nel bilancio della Camera dei deputati; il ricorso al giudice ordinario avrebbe ad oggetto, invece, solamente le controversie insorte tra i componenti dei movimenti e partiti politici per la ripartizione dei contribuiti attribuiti dalla Camera.

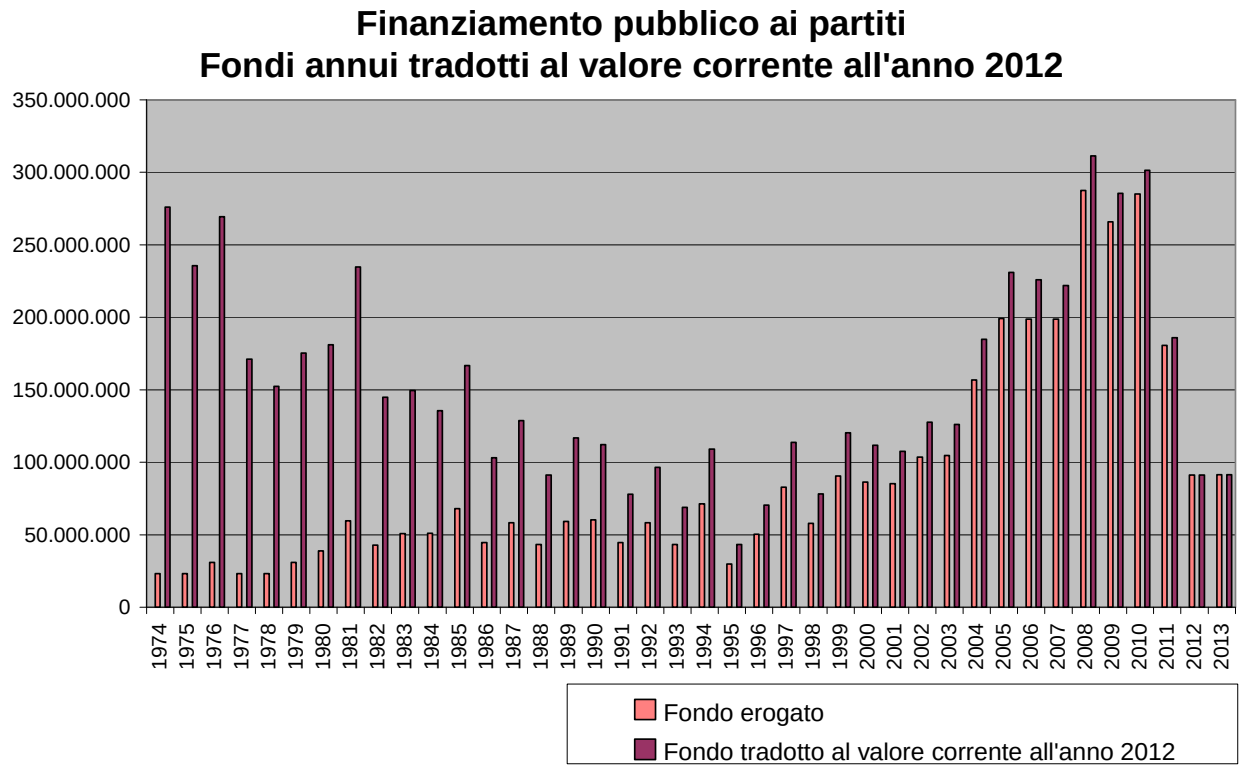
15 in relazione ai seguenti articoli della Costituzione: 3, in quanto una categoria di cittadini (i dipendenti del Senato) è esclusa dalla tutela giurisdizionale; 24 (tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti); 102, secondo comma, essendo i dipendenti del Senato sottoposti ad un giudice speciale; 111, non potendo definirsi "giusto" un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti, e non essendo ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge; 113 (contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa).

10. Il referendum del 1993 e l'eterno equivoco dell'abolizione del finanziamento pubblico

Vengono frequentemente utilizzate, sui mezzi di informazione, espressioni quali: "il finanziamento pubblico, già abolito dal referendum, è stato reintrodotto con l'*escamotage* dei rimborsi elettorali". Al riguardo va chiarito che tali affermazioni non sono tecnicamente corrette. La legge 2 maggio 1974, n. 195, infatti, con la quale fu introdotto il finanziamento pubblico ai partiti, prevedeva due forme di sostegno finanziario: i contributi per il rimborso delle spese elettorali (disciplinati dall'art. 2) ed i contributi per il funzionamento dei Gruppi parlamentari e per l'attività funzionale dei partiti (disciplinati dall'art. 3); questi ultimi venivano erogati ai Gruppi parlamentari, ed il 95 per cento di essi doveva essere ripartito fra i partiti di riferimento in base a criteri prestabiliti.

Il quesito referendario del 1993 aveva ad oggetto la sola abrogazione del menzionato art. 3 e, pertanto, l'istituto dei rimborsi elettorali restò inalterato in esito a detta consultazione.

Da ciò si evince, almeno sul piano giuridico-formale, l'insussistenza di violazioni da parte degli interventi legislativi successivi rispetto a quanto statuito dal referendum. Da un punto di vista politico, viceversa, può porsi la questione dell'opportunità della crescita esponenziale dei rimborsi elettorali avvenuta in taluni periodi, in particolar modo dal 2002 e, ancor più, dal 2008 al 2010. Per poter valutare compiutamente tale evoluzione quantitativa, si osservi il sottostante grafico, basato sull'importo tradotto al valore corrente dei fondi annui dal 1974 al 2013: si può notare come, dopo il referendum del 1993 e fino al 2003, il finanziamento pubblico abbia mantenuto dimensioni sensibilmente inferiori a quelle dei primi anni successivi alla sua istituzione; dopodiché si è verificato, per effetto di vari interventi legislativi, un crescendo abnorme che ha toccato le maggiori vette negli anni fra il 2008 e il 2010. I valori annui del 2012 e del 2013, infine, ammontano a circa 1/3 rispetto a quelli del menzionato triennio, e alla metà rispetto al 2011.



11. Il disegno di legge all'esame del Parlamento

Sostituzione dei contributi pubblici con nuove misure di sostegno. Il disegno di legge di iniziativa governativa, all'esame della Camera dei deputati alla data del presente promemoria, prevede la graduale abolizione dei contributi pubblici così come oggi concepiti. Questi verrebbero ancora integralmente riconosciuti per l'esercizio in corso alla data di entrata in vigore della legge, per poi essere ridotti progressivamente nelle misure del 40, del 50 e del 60 per cento dell'importo spettante, rispettivamente, nel primo, nel secondo e nel terzo esercizio successivo. I contributi cesserebbero quindi definitivamente a partire dal quarto esercizio finanziario successivo (ossia dal 2017, ove l'approvazione intervenisse quest'anno). Il sostegno finanziario dei partiti verrebbe comunque garantito con strumenti alternativi quali, in particolare, la destinazione volontaria del due per mille dell'IRPEF (a partire dal 2014) e un regime fiscale agevolato in termini di detrazioni d'imposta per le erogazioni liberali ai partiti (a partire dal 2015). Inoltre sono previste forme di contribuzione indiretta, sotto forma di messa a disposizione di spazi televisivi per la trasmissione di messaggi di propaganda politica e di locali per lo svolgimento delle attività politiche.

Determinazione dei beneficiari. A partire dal 2014, i partiti che intendano avvalersi dei benefici previsti dal disegno di legge sono tenuti a dotarsi di statuti conformi ai principi essenziali di democrazia interna imposti dal provvedimento. La Commissione di controllo dei rendiconti dei partiti, previa verifica di conformità a legge dei rispettivi statuti, iscrive i richiedenti nel registro nazionale dei partiti politici, da essa stessa tenuto. L'iscrizione e la permanenza nel registro sono condizioni necessarie ai fini dell'ammissione ai benefìci finanziari previsti. In particolare, possono accedere al contributo del 2 per mille i partiti che abbiano ottenuto un candidato eletto alle elezioni dei Parlamenti nazionale od europeo, mentre possono beneficiare del finanziamento privato in regime fiscale agevolato (detrazioni fiscali) i partiti che abbiano ottenuto un eletto alle elezioni dei Parlamenti nazionale od europeo o in un Consiglio regionale, nonché quelli che abbiano presentato proprie liste in almeno tre circoscrizioni per le elezioni della Camera o del Senato, o in un consiglio regionale o in una circoscrizione per il Parlamento europeo.

Oneri. L'approvazione del provvedimento non comporterebbe maggiori oneri per lo Stato.

Sanzioni. Per i partiti inottemperanti all'obbligo di presentazione del rendiconto d'esercizio è prevista la sanzione della cancellazione dal registro e la conseguente perdita dei benefici finanziari connessi. Risulterebbero invece venir meno, dal quadro normativo risultante da un'eventuale approvazione del ddl nel presente testo, le sanzioni attualmente previste dall'art. 9 della legge n. 96/2012 per i casi di riscontrata irregolarità dei rendiconti. Tale lacuna potrà ovviamente essere rilevata ed, eventualmente, colmata dal Parlamento in sede di esame del provvedimento.

Pubblicità. Sia per il registro che per gli statuti dei partiti è prevista la pubblicazione nei siti internet delle due Camere.