

## **Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici**

*di Maria Romana Allegri – ricercatrice di istituzioni di diritto pubblico presso la Sapienza Università di Roma*

**SOMMARIO:** 1. *Il finanziamento della politica nel biennio delle riforme* – 2. *Le nuove norme sulla democrazia interna* – 3. *Le nuove norme sulla registrazione facoltativa* – 4. *Trasparenza, controlli e relative sanzioni* – 5. *La nuova disciplina della contribuzione volontaria* – 5.1. *Le erogazioni liberali in favore dei partiti politici* – 5.2. *La destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef* – 6. *Qualche riflessione conclusiva* – 7. *Documentazione in Rete*

### *1. Il finanziamento della politica nel biennio delle riforme*

Il 20 febbraio 2014 è stata definitivamente approvata la legge 21 febbraio 2014, n. 13, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”<sup>1</sup>. Si è compiuto così l’ultimo atto di un percorso iniziato con la legge 6 luglio 2012, n. 96<sup>2</sup>, attraverso cui si è cercato di pervenire a una progressiva riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti politici, invisi all’opinione pubblica per via dell’enorme ammontare delle somme percepite dai partiti a titolo di rimborso delle spese elettorali<sup>3</sup>, senza alcun rapporto proporzionale rispetto alle spese realmente sostenute<sup>4</sup>,

---

1 G. U. n. 303 del 28 dicembre 2013.

2 “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei 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 dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”.

3 Legge 3 giugno 1999, n. 157, *Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici.*

4 Corte dei conti, *Referto sui consuntivi delle spese elettorali per le elezioni politiche del 13-14 aprile 2008*, Deliberazione CSE n. 9/2009.

dell'utilizzo sconsiderato che ne è stato fatto e della scarsissima trasparenza con la quale esse sono state gestite. Riduzione e razionalizzazione del finanziamento pubblico ai partiti politici e non, come invocato da parte dell'opinione pubblica, totale abolizione dello stesso, nella convinzione che «il finanziamento diviene intrinsecamente il mezzo, il *trait d'union* indispensabile per garantire, in un contesto liberal-democratico, non soltanto un pluralismo che consenta a tutti i cittadini di poter partecipare al governo della comunità ma anche la possibilità che la naturale competizione politica possa essere regolata secondo principi e standards normativamente uguali e certi; dunque, trasparenti, misurabili, giustiziabili», come peraltro dimostra l'esperienza di tutti gli altri paesi europei<sup>5</sup>.

Già la legge n. 96/2012 aveva introdotto significative novità da questo punto di vista<sup>6</sup>: dimezzamento dei contributi a carico dello Stato in favore dei partiti politici per l'esercizio finanziario 2012 e 2013; incoraggiamento del trenta per cento dei contributi pubblici alle capacità di autofinanziamento dei partiti; accesso al cofinanziamento strettamente collegata alla effettiva rappresentatività del partito (presenza di almeno un candidato eletto); obbligo di sottoporre i bilanci dei partiti al giudizio di società di revisione iscritte nell'albo della Consob; controllo dei bilanci revisionati affidato ad una apposita Commissione composta da cinque magistrati<sup>7</sup>; articolato sistema di sanzioni in caso di inadempimento, fino a giungere alla restituzione integrale dei contributi pubblici percepiti in caso di mancata presentazione del bilancio; obbligo per i partiti di produrre documenti giustificativi delle spese sostenute dai partiti in modo che la Commissione possa valutarne la congruenza, la congruità e l'adeguatezza; pubblicità dei documenti di bilancio tramite il sito internet del Parlamento o dei partiti stessi; riduzione del cinque per cento dei contributi pubblici in caso di mancato rispetto della parità di genere nella composizione delle liste dei candidati; pubblicità delle erogazioni liberali in favore dei partiti di entità superiore a cinquemila euro; obbligo, per i partiti che intendano avvalersi dei contributi previsti dalla legge, di dotarsi di uno statuto – «conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta

---

5 G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, luglio 2012, in "Rassegna parlamentare", n. 4/2012.

6 P. MARSOCCI, *La funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ES, Napoli 2012, 192 ss., L. FOTI, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in "Rivista AIC", n. 3/2012; E. PIZZIMENTI e P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 2/2011; D. PORENA, *Nuove «norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici»: come cambia in Italia il sistema di finanziamento pubblico alla politica*, in "Federalismi.it", n. 2/2013.

7 Designati dai vertici delle tre massime magistrature (Corte di Cassazione, Corte dei Conti e Consiglio di Stato) e nominati, congiuntamente, dai Presidenti di Camera e Senato.

dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti» – e di un atto costitutivo, da trasmettere ai Presidenti dei due rami del Parlamento; detrazioni fiscali (ventisei per cento dell'imposta lorda) per le erogazioni liberali in favore di partiti e movimenti politici di entità compresa fra cinquanta e diecimila euro<sup>8</sup>; obbligo di pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei soggetti con funzioni di tesoriere di partiti e movimenti politici; introduzione di limiti alle spese sostenute da candidati e partiti nel contesto delle elezioni comunali ed europee (non previsti dalla legislazione previgente).

Con la legge n. 96/2012 l'Italia ha cercato di adeguarsi alle raccomandazioni provenienti dal Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, adottate nel marzo 2012<sup>9</sup>, in particolare a quelle riguardanti la necessità di garantire la pubblicità delle erogazioni liberali percepite da partiti e movimenti politici, la trasparenza nella gestione delle risorse economiche pubbliche e private, la revisione dei bilanci, l'istituzione di un'autorità indipendente di vigilanza, la previsione di un adeguato impianto sanzionatorio. Alcune indicazioni del GRECO, però, non sono state recepite in quell'occasione: in particolare, quella riguardante la definizione dello status giuridico dei partiti politici e quella relativa alla redazione del bilancio in forma consolidata, in modo da tenere conto anche della contabilità delle sedi locali e di quella dei soggetti giuridici collegati ai partiti e ai movimenti politici.

La novella del 2012 è stata comunque ritenuta insufficiente a ripristinare il rapporto di fiducia fra cittadini e partiti politici, gravemente e forse irrimediabilmente incrinato da alcuni scandali assurdi all'onore delle cronache, dall'entità della spesa pubblica in favore di partiti e movimenti politici, ritenuta abnorme soprattutto nella situazione di crisi economica in cui versa il Paese, e soprattutto dalla generale percezione dell'inadeguatezza dei partiti politici tradizionali a rappresentare e veicolare efficacemente le istanze provenienti dalla società civile e a recepire attraverso adeguati strumenti normativi i bisogni da essa espressi. L'opinione pubblica reclamava da tempo a gran voce una consistente riduzione dei costi della politica, sia dal punto di vista del trattamento economico previsto per i rappresentanti eletti, considerato assolutamente sproporzionato rispetto a quello della media dei lavoratori, sia da quello dell'abolizione del finanziamento pubblico in favore di partiti e movimenti politici. Pur essendo un elemento in netta

---

<sup>8</sup> L'innalzamento dell'aliquota al 26% è stata estesa anche alle donazioni a favore delle Onlus.

<sup>9</sup> GRECO, *Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici*, Strasburgo, 20-23 marzo 2012, Greco Eval III Rep (2011) 7F, Theme II.

controtendenza rispetto alla situazione degli altri Paesi europei, nei quali – con la parziale eccezione del Regno Unito – il finanziamento pubblico a partiti e movimenti politici è previsto in varie forme, quest’ultimo aspetto in Italia è stato preso in seria considerazione da una consistente parte delle forze politiche che lo hanno interpretato, sia pure con motivazioni diverse, come un’opportunità per ricostituire il consenso dei cittadini in vista delle prossime scadenze elettorali.

Anche il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica<sup>10</sup>, nella sua Relazione finale del 12 aprile 2013, si è mostrato sensibile verso tali istanze:

«Le questioni relative alla nuova domanda di etica pubblica – si legge nella premessa al capitolo sesto della Relazione – si concentrano in particolare sui vantaggi impropri dei partiti, delle istituzioni politiche e di chi lavora negli uni e nelle altre. Alla base c’è la profonda insoddisfazione per i servizi resi ai cittadini dalla politica. Il problema dei costi delle attività politiche va perciò affrontato guardando alla domanda di forte cambiamento espressa dalla società nei confronti della politica. Una seconda esigenza deriva dalla necessità, avvertita in termini sempre più pressanti dai cittadini, di contenere i costi di funzionamento del sistema politico e istituzionale. Tali costi sono ritenuti non più sostenibili nell’attuale fase di contrazione della spesa pubblica e di concentrazione della medesima sulle priorità ritenute essenziali per la comunità nazionale. Gli obiettivi sono essenzialmente i seguenti: a) sobrietà; b) piena giustificazione rispetto alle finalità perseguite; c) assoluta trasparenza; d) la revisione dei costi della politica come parte di un essenziale programma di revisione della spesa pubblica; e) “irrepreensibilità” delle istituzioni politiche e della P.A. anche dal punto di vista dei loro costi».

Tuttavia il gruppo di lavoro, nella convinzione che «il finanziamento pubblico delle attività politiche, in forma adeguata e con verificabilità delle singole spese, costituisce un fattore ineliminabile per la correttezza della competizione democratica e per evitare che le ricchezze private possano condizionare impropriamente l’attività politica», ha suggerito soltanto alcuni correttivi marginali alla disciplina vigente: prevedere norme minime per far sì che gli statuti dei partiti e dei movimenti politici siano improntati ad effettivi criteri di democrazia interna, uniformare le disposizioni sul controllo dei costi della politica<sup>11</sup>, prevenire con norme idonee il conflitto tra

---

10 Il gruppo di lavoro è stato istituito il 30 marzo 2013, composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante.

11 La legge n. 515/1993 affida a uno specifico collegio della Corte dei Conti il controllo sui finanziamenti ricevuti e sulle spese sostenute dai partiti e movimenti politici in campagna elettorale. La legge n. 96/2012 affida a una specifica commissione composta da cinque magistrati delle tre diverse giurisdizioni il controllo sui bilanci dei partiti e dei

interessi privati e interesse pubblico, rendere trasparente l'attività dei gruppi di pressione, costituire comitati etici presso i due rami del Parlamento.

Il Governo presieduto da Enrico Letta ha invece ritenuto di voler dare un segnale più forte di accoglimento delle esigenze espresse dalla società civile, dapprima con la presentazione di un disegno di legge<sup>12</sup> e poi, dieci giorni dopo, con l'emanazione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, avente medesimo titolo e contenuto<sup>13</sup>. La Commissione affari costituzionali del Senato ha avviato l'esame del disegno di legge di conversione il 7 gennaio 2014 – congiuntamente con altri nove disegni di legge d'iniziativa parlamentare e cinque petizioni – approvandola con qualche modifica rispetto al testo originario il 12 febbraio 2014 (A.S. 1213). Il disegno di legge è stato poi trasmesso alla Camera (A.C. 2096) e approvato definitivamente il 20 febbraio 2014<sup>14</sup>.

Dalla relazione che accompagna il disegno di legge di conversione del d. l. n. 149/2003 si evince con chiarezza la ratio ispiratrice dell'intervento normativo. In primo luogo, esso esprime l'esigenza di «legare in modo strutturale il nuovo modello di finanziamento della politica ad un sistema di regole che garantisca la democrazia interna dei partiti politici e la trasparenza del proprio funzionamento e dei propri bilanci, individuando un punto di equilibrio fra il principio di libertà di associazione politica (che costituisce un fondamento di ogni democrazia) e le altrettanto rilevanti esigenze di legalità che devono assistere ogni intervento pubblico di sostegno». Si intende in questo modo dare una prima attuazione all'art. 49 Cost., senza però limitare la libertà di formazione e di organizzazione interna dei partiti politici, stante il fatto che i partiti permangono associazioni prive di personalità giuridica, cui si applica il regime del codice civile riferito alle associazioni non riconosciute, e che «la presentazione dello statuto costituisce infatti una mera facoltà, e non un obbligo, e ha il solo fine di regolare in modo selettivo l'accesso ai benefici previsti dal decreto-

---

movimenti politici. Il decreto-legge n. 174/2012 convertito con legge n. 213/2012 affida alle singole sezioni regionali della Corte dei Conti il controllo sui rendiconti dei Gruppi Consiliari presenti nei Consigli Regionali.

12 Il 16 ottobre 2013 la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura un testo – risultante dall'abbinamento di nove disegni di legge d'iniziativa parlamentare, uno d'iniziativa popolare e uno d'iniziativa governativa (quest'ultimo l'A.C. n. 1154, poi assunto come testo base nella sede referente) – recante *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*. Il testo, trasmesso alla Presidenza del Senato (A.S. n. 1118), è stato sottoposto all'esame della Commissione affari costituzionali, avviato il 8 dicembre 2013. L'iter si è poi interrotto con l'approvazione del d. l. n. 149/2003.

13 Ad eccezione di un articolo del disegno di legge (art. 18), espunto in quanto recante delega legislativa all'adozione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia.

14 Legge 21 febbraio 2014, n. 13, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, pubblicata in G.U. n. 47 del 26 febbraio 2014.

legge». In secondo luogo, la nuova disciplina intende dare compiuta attuazione alla volontà popolare espressa nel referendum del 1993, contraria all'erogazione di contributi pubblici in favore delle forze politiche. «In questa prospettiva – si legge nella relazione – il decreto-legge non persegue unicamente l'obiettivo di contenere i costi dell'attività politica, ma anche quello di contribuire a ricondurre i partiti alla loro ragion d'essere: un veicolo di articolazione, aggregazione e rappresentanza di interessi e non un mezzo di occupazione, talvolta irresponsabile, di spazi pubblici e privati».

## *2. Le nuove norme sulla democrazia interna*

Già in seno all'Assemblea costituente venne avanzata la proposta di inserire nell'art. 49 Cost. un riferimento all'obbligo per i partiti politici di uniformarsi al metodo democratico non solo nella loro azione esterna, ma anche nella loro organizzazione interna. Prevalse tuttavia la preoccupazione in ordine a possibili interventi della maggioranza politica e parlamentare nei riguardi della libertà interna dei partiti stessi, quindi la proposta venne accantonata<sup>15</sup>. Così da allora una legge generale sui partiti politici non è mai stata introdotta nell'ordinamento giuridico italiano, pur essendovi varie norme che ad essi fanno riferimento. Ciò per varie ragioni: il timore che un intervento legislativo in ambiti riservati all'autonomia di soggetti privati potesse tradursi in una limitazione di tale autonomia, nonché del diritto costituzionalmente sancito di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti politici; l'impossibilità di assoggettare i partiti – in quanto libere associazioni ex art. 18 Cost. – a qualsivoglia autorizzazione; la perplessità nei confronti di un controllo di tipo ideologico sulla vita interna dei partiti<sup>16</sup>. Tuttavia, in anni più recenti si è fatta strada l'idea della necessità, nonché dell'ammissibilità costituzionale, di una legge generale sui partiti, in base alle seguenti considerazioni: la previsione del sostegno economico pubblico alla vita dei partiti richiede una qualche forma di controllo pubblico sull'impiego di tali risorse; inoltre, il ruolo svolto dai partiti nelle procedure elettorali, con particolare riferimento alla presentazione delle candidature, richiede la previsione legislativa di regole procedurali che, quantunque limitino l'autonomia dei partiti, sono funzionali a garantire diritti individuali costituzionalmente protetti; ancora, il diritto individuale di associarsi in partiti, essendo i partiti strumenti nelle mani dei cittadini per concorrere a determinare

---

<sup>15</sup> Ricostruisce in dibattito in seno all'Assemblea costituente P. MARSOCCI, *La funzione costituzionale dei partiti*, cit. 99 ss., E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in "Rivista AIC", n. 1/2011. Si veda anche A. RUGGIERI, *Note minime in tema di democrazia interna ai partiti politici*, in "Rivista AIC", 1/2010.

<sup>16</sup> E. ROSSI, *cit.*

la politica nazionale, comporta l'esigenza di garantire i diritti del singolo affinché i partiti assolvano a tale funzione strumentale; infine, una regolamentazione dei partiti in via legislativa potrebbe contribuire a restituire loro quel ruolo di raccordo fra i cittadini e le istituzioni, che è fondamentale in una democrazia pluralista<sup>17</sup>.

Rispetto al dibattito fin qui succintamente delineato, il d. l. 149/2013 ha scelto una soluzione ibrida. Esso, non si pone, infatti, come norma di attuazione dell'art. 49 Cost. né esprime l'ambizione di regolare in modo organico i partiti politici. Nei "considerato" si fa infatti riferimento unicamente alla grave situazione economica del Paese che impone restrizioni alla spesa pubblica, alla volontà espressa dai cittadini per via referendaria di superare il sistema del finanziamento pubblico dei partiti e all'esigenza di passare a un sistema che attribuisca alla libera scelta dei contribuenti un ruolo centrale nel finanziamento dei partiti, mentre all'art. 2 si ribadisce che i partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico a determinare la politica nazionale e si pone un'espressa relazione fra tale metodo democratico e l'osservanza delle norme introdotte con il decreto-legge.

Occorre anche precisare che, secondo l'art. 18, la nuova disciplina si applica i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli regionali o dei consigli delle province autonome di Trento e Bolzano. Di conseguenza, essa deve intendersi non riferita a partiti e movimenti politici di nuova formazione, non ancora coinvolti in un contesto elettorale. Sempre secondo l'art. 18, la nuova disciplina si applica altresì ai partiti che dichiarino di far riferimento a un gruppo parlamentare costituito in entrambe le Camere oppure che abbiano partecipato a una competizione elettorale in forma aggregata con altri partiti mediante la presentazione di una lista comune di candidati, riportando almeno un candidato eletto. L'intento quindi è quello di collegare diritti e obblighi derivanti dalla nuova normativa al requisito della rappresentatività effettiva dei partiti politici, poiché solo la partecipazione attiva alla competizione elettorale, essendo una funzione di interesse pubblico, giustifica una disciplina pubblicistica in ordine al finanziamento. Inoltre, si è cercato così di ovviare al fenomeno del perpetuarsi del finanziamento pubblico in favore di partiti politici non più esistenti, che ha generato in passato gravi distorsioni<sup>18</sup>.

---

17 E. ROSSI, cit.

18 G. M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, in "Federalismi.it", n. 12/2012.

L'art. 3 pone ai partiti politici alcuni obblighi in termini di presenza di uno statuto redatto in forma di atto pubblico<sup>19</sup> e del contenuto minimo necessario dello stesso<sup>20</sup>, che dovranno però essere assolti unicamente da quei partiti che intendano avvalersi dei benefici economici previsti dal decreto-legge e che quindi non condizionano l'esistenza dei partiti politici in quanto tali. In questo modo si è inteso non incidere sulla natura dei partiti politici quali libere associazioni di cittadini ai sensi dell'art. 49 Cost. E' pur vero, però, che la quasi totalità dei partiti politici non sceglieranno di rinunciare ai benefici economici introdotti dal decreto-legge e conseguentemente le disposizioni dell'art. 3 avranno un impatto dirompente nella loro organizzazione interna, costringendo anche le forze politiche più restie in tal senso a conformarsi a principi di democrazia interna declinati in termini ben più precisi di quanto non abbia fatto in precedenza la legge n. 96/2012. E' comunque possibile che alcuni partiti o movimenti politici rifiutino la disciplina di cui all'art. 3 e con essa anche i connessi benefici economici.

In particolare, l'art. 3 richiede ai partiti di dotarsi di uno statuto redatto in forma di atto pubblico, che indichi il soggetto fornito della rappresentanza legale e di contenere disposizioni relative agli organi interni del partito (nomina, composizione, attribuzioni, modalità di elezione, durata degli incarichi), alla cadenza delle assemblee, alle procedure di approvazione degli atti, ai diritti e i doveri degli iscritti e ai relativi organi di garanzia, alle modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito, ai diritti delle minoranze<sup>21</sup>, alla promozione della parità di genere<sup>22</sup>, alle articolazioni territoriali del partito, alle misure disciplinari da adottare nei confronti degli iscritti e alle procedure per la loro applicazione, che garantiscano il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio, alle modalità di selezione delle candidature per le varie cariche pubbliche elettive, alle procedure per modificare lo statuto, al simbolo e alla denominazione del partito, all'indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato, all'organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e alla fissazione dei relativi criteri, all'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio, a regole per assicurare la trasparenza, in

---

19 Come richiesto dall'art. 14 del codice civile per la costituzione di associazioni e fondazioni.

20 Non vi è alcuna previsione in tema di atto costitutivo, prescritto invece dall'art. 5 della legge n. 96/2012 (articolo di cui il decreto-legge dispone l'abrogazione).

21 Per quanto riguarda le minoranze interne un emendamento approvato dal Senato prevede che lo statuto debba promuovere la loro tutela e non assicurarla, come previsto dal testo originario. Inoltre, viene prevista espressamente l'eventualità di mancanza di opposizione interna ai partiti.

22 Anche per l'equilibrio di genere, un emendamento approvato dal Senato richiede che lo statuto contenga le modalità per promuovere (e non più assicurare, come nel testo originario del decreto) la parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

particolare della gestione economico-finanziaria del partito, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali. Lo statuto può prevedere, come contenuto eventuale, anche clausole di composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie, attraverso organismi probivirali definiti dallo statuto medesimo o procedure conciliative e arbitrali. Dato lo status di associazioni non riconosciute attribuito ai partiti politici, per tutto quanto non espressamente indicato dall'art. 3 si rimanda alla disciplina civilistica.

L'art. 3 del decreto-legge prevedeva originariamente anche che lo statuto fosse improntato all'osservanza dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto. In sede di conversione, però, all'originaria formulazione è stata sostituito un semplice richiamo al rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea. La nuova disposizione è da un lato meno incisiva e di minore impatto. Dall'altro, però, assume un significato identico alla precedente – considerando che i principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto sono affermati tanto dalla Costituzione italiana quanto dal Trattato istitutivo dell'Unione europea – se non addirittura più ampio.

Sempre in tema di democrazia interna, l'art. 9, in attuazione dell'art. 51 Cost., impone ai partiti politici di promuovere la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Trattandosi dell'attuazione di una norma costituzionale, il riferimento è a tutti i partiti politici aventi le caratteristiche indicate nell'art. 18 e non solo a quelli che intendono beneficiare di risorse economiche ai sensi della nuova normativa. Tuttavia la sanzione prevista in caso di mancata osservanza del precetto, consistendo in una decurtazione delle risorse ad essi spettanti, può applicarsi solo a questi ultimi. Lo stesso può dirsi del meccanismo premiale per i partiti per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al quaranta per cento, che consiste in risorse economiche aggiuntive provenienti da un fondo destinato ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, costituito grazie alla contribuzione da parte dei partiti stessi in misura di almeno il dieci per cento delle somme ad esse spettanti.

### *3. Le nuove norme sulla registrazione facoltativa*

Come già detto, la nuova disciplina non muta la natura dei partiti politici, che rimangono associazioni non riconosciute (codice civile, artt. 36-42) e quindi prive di personalità giuridica<sup>23</sup>. Secondo la dottrina prevalente, il diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici si configura come un'espressione particolare del più generale diritto dei cittadini di associarsi liberamente ex art. 18 Cost. e quindi ai partiti politici si applicano i divieti che la Costituzione riferisce alle libere associazioni. La legge ordinaria non può prevedere ulteriori limitazioni oltre a quelle indicate tassativamente dall'art. 18 Cost. né può introdurre alcuna forma di autorizzazione, dal momento che il primo comma dell'art. 18 Cost. prevede che tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente senza autorizzazione. Di conseguenza, l'art. 4 del decreto-legge prevede una forma di registrazione dei partiti politici facoltativa e unicamente finalizzata all'accesso ai benefici legislativamente previsti. I partiti che non intendono avvalersene, dunque, non hanno alcun obbligo di registrazione.

La procedura di registrazione prevede varie fasi. Prima fase: trasmissione di copia autentica del proprio statuto, sottoscritta dal legale rappresentante, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati. Seconda fase: inoltro dello statuto alla Commissione di cui all'articolo 9, comma 3, della legge n. 96/2012, che prende il nome di Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>24</sup>. Terza fase: verifica da parte della Commissione della conformità dello statuto alle disposizioni di cui all'articolo 3, e iscrizione del partito nel Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti, tenuto dalla Commissione stessa<sup>25</sup>. Quarta fase: pubblicazione in G. U. dello statuto del partito politico entro un mese dall'iscrizione nel registro. L'espletamento della procedura richiede un certo tempo. I partiti politici già costituiti (quindi già aventi i requisiti di

---

23 Le associazioni possono comunque chiedere e ottenere il riconoscimento di una personalità giuridica di diritto privato iscrivendosi nel Registro delle persone giuridiche istituito presso le prefetture, secondo quanto stabilito dal d.P.R. n. 361/2000.

24 Tale Commissione, insediata presso la Camera dei deputati, è costituita da cinque magistrati 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, nominati con atto congiunto dei Presidenti delle due Camere, con mandato quadriennale rinnovabile una sola volta. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività prestata ai sensi della presente legge. Per la durata dell'incarico i componenti della Commissione non possono assumere ovvero svolgere altri incarichi o funzioni.

25 Qualora lo statuto non sia ritenuto conforme, la Commissione, previa audizione di un rappresentante designato dal partito, invita il partito politico ad apportarvi le conseguenti modifiche. Ogni modifica dello statuto deve essere sottoposta alla Commissione secondo la medesima procedura. Qualora, nonostante le modifiche, la Commissione neghi comunque l'iscrizione nel Registro, è esperibile il ricorso al giudice amministrativo.

rappresentatività indicati nell'art. 18<sup>26</sup>) hanno dodici mesi di tempo dall'entrata in vigore del decreto-legge per conformarvisi. Nel frattempo, essi possono iniziare a usufruire dei benefici previsti purché in possesso degli altri requisiti indicati dal decreto-legge. L'iscrizione ha quindi un effetto costitutivo, in quanto attribuisce al soggetto iscritto lo status di partito riconosciuto al solo fine specifico dell'ammissione ai benefici eventualmente spettanti. Va notato che la disposizione non chiarisce se sia possibile che un partito politico che inizialmente dovesse scegliere di non registrarsi, rinunciando così ai benefici, possa procedere alla registrazione e accedere ai benefici in un secondo tempo, oltre la scadenza dei dodici mesi.

Il Registro nazionale, composto da una sezione relativa ai partiti politici che soddisfano i requisiti per essere ammessi al finanziamento privato in regime fiscale agevolato e da un'altra relativa a quelli ammessi alla ripartizione delle risorse derivanti dalla destinazione da parte dei contribuenti del due per mille dell'Irpef, deve essere consultabile attraverso il sito internet del Parlamento italiano (art. 4 comma 8). Non è chiaro però se al Registro possano iscriversi in una eventuale sezione separata dalle prime due anche quei partiti privi dei requisiti per essere ammessi al finanziamento privato in regime fiscale agevolato (art. 8, comma 1, lettera a) o alla ripartizione delle risorse rivenienti dalla destinazione da parte dei contribuenti del due per mille e all'accesso ai locali (art. 8, comma 1, lettera b), al solo fine, quindi, di ottenere il riconoscimento giuridico. Il riferimento normativo a sole due sezioni del Registro, nonché l'inutilità pratica di una registrazione sganciata dall'accesso ai benefici economici, porterebbe ad escludere questa ipotesi.

#### *4. Trasparenza, controlli e relative sanzioni*

Oltre alla pubblicità del Registro, il decreto-legge vincola i partiti politici ad elevati standard di trasparenza. Secondo l'art. 5, infatti, che è stato oggetto di alcune modifiche e integrazioni in sede di legge di conversione, essi devono realizzare siti internet improntati a «principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di semplicità di consultazione, di qualità, di omogeneità e di interoperabilità». Questa disposizione contenuta al comma 1, ma non anche le disposizioni successive, si applica anche alle fondazioni o associazioni collegate ai partiti politici (in quanto i

---

<sup>26</sup> Cioè quelli che hanno presentato candidati con il proprio simbolo, anche in modo congiunto con altri partiti, alle elezioni, ovvero, nel caso di partiti che non si sono ancora presentati alle elezioni, quelli collegati con un gruppo parlamentare.

loro organi direttivi sono nominati in base a deliberazione di partiti politici) nonché a quelle che contribuiscono al finanziamento di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al dieci per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente (comma 4). Inoltre, essa sembra applicarsi a tutti i partiti politici aventi i requisiti indicati nell'art. 18 e non ai soli partiti iscritti nel Registro. Va sottolineato che si tratta di una disposizione non assistita da alcuna sanzione. Quindi il mancato allestimento di un sito internet da parte dei partiti non sembra possa essere considerato un obbligo davvero stringente, poiché nessuna conseguenza è correlata alla sua mancata attuazione.

Nei siti dei partiti (comma 2) devono essere pubblicati gli statuti, i rendiconti di esercizio e i documenti ad essi correlati<sup>27</sup>, che devono essere comunicati ai Presidenti delle Camere affinché ne sia resa evidenza anche attraverso il sito internet del Parlamento italiano. Si tratta, invero, di una duplice forma di pubblicazione che rischia di apparire ridondante e che potrebbe essere invece più agevolmente realizzata attraverso link ipertestuali che dal sito del Parlamento rimandano a quelli dei singoli partiti. Anche questa norma sembra riferita a tutti i partiti politici e non solo a quelli registrati. Il fatto è che le sanzioni di cui all'art. 8, come si vedrà, possono essere applicate ai soli partiti registrati, poiché incidono sui benefici economici previsti solo per questi ultimi.

L'art. 6, che si riferisce all'obbligo di redigere un bilancio consolidato di gruppo, rispettosa delle raccomandazioni del GRECO, costituisce una novità rispetto alla precedente legge n. 96/2012 che va salutata con favore, considerando anche la sua immediata applicazione introdotta in sede di legge di conversione: «A decorrere dall'esercizio 2014, al bilancio dei partiti e movimenti politici sono allegati i bilanci delle loro sedi regionali, o di quelle corrispondenti a più regioni, nonché quelli delle fondazioni e associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni dei medesimi partiti o movimenti politici».

Per quanto riguarda la garanzia della trasparenza e della correttezza nella gestione contabile e finanziaria dei partiti, l'art. 7 rimanda alla precedente legge n. 96/2012, art. 9, relativa all'obbligo di avvalersi di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Consob, vigente anche per i partiti che abbiano partecipato ad una competizione elettorale in forma aggregata con altri partiti. La positiva novità consiste nel fatto che, già a decorrere dall'esercizio 2014, anche le articolazioni regionali dei partiti iscritti nel Registro, dotate di autonomia amministrativa,

---

<sup>27</sup> Relazione sulla gestione, nota integrativa, relazione del revisore o della società di revisione, verbale di approvazione del rendiconto.

finanziaria e contabile, che abbiano ricevuto nell'anno precedente proventi complessivi pari o superiori a centocinquantamila euro, sono tenute ad avvalersi alternativamente di una società di revisione o di un revisore legale iscritto nell'apposito registro.

Il controllo sull'ottemperanza agli obblighi di trasparenza e pubblicità, come pure sulla regolarità e sulla conformità alla legge dei rendiconti e dei relativi allegati, è compito della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti. Essa agisce in base all'art. 9 della precedente legge n. 96/2012, commi da 4 a 7: nel caso in cui essa rilevi alcune irregolarità contabili, invita i partiti interessati a sanarle; entro il 30 aprile dello stesso anno approva una relazione il cui esprime il proprio giudizio, trasmessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento e pubblicata sui siti internet delle due Camere; essa trasmette inoltre ai Presidenti delle Camere, entro il 15 luglio di ogni anno, l'elenco dei partiti ottemperanti e inottemperanti o all'obbligo di pubblicare nei rispettivi siti internet tutta la documentazione richiesta o a quello di sanare le irregolarità contabili. Va detto, però, che la legge non prescrive la pubblicazione di tale elenco di "buoni" e di "cattivi", che possono quindi con facilità sfuggire al controllo dell'opinione pubblica.

A seconda del tipo di irregolarità rilevato dalla Commissione si applicano diversi tipi di sanzioni. L'impianto sanzionatorio è declinato all'art. 8 del decreto-legge, che ha subito alcune modifiche in sede di legge di conversione. Va detto, innanzitutto, che esso si applica già a decorrere dall'anno 2014, cosa che già di per sé costituisce un elemento positivo. Va anche sottolineato che, come reazione a recenti casi di cronaca che hanno fatto scalpore, è stata prevista una norma che colpisce, in caso di inadempienze relative alla redazione del rendiconto, direttamente coloro che svolgono le funzioni di tesoriere del partito o funzioni analoghe: essi perdono la legittimazione a sottoscrivere i rendiconti relativi agli esercizi dei cinque anni successivi (art. 8 comma 11). Infine, come elemento negativo va evidenziato il fatto che le sanzioni non colpiscono eventuali contributi illegittimamente percepiti dai partiti politici nel passato<sup>28</sup>, ma hanno un'efficacia essenzialmente rivolta al futuro, incidendo sull'entità delle somme che i partiti dovranno percepire nell'ambito della destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef. Alcuni aspetti, poi, lasciano qualche dubbio sulla reale efficacia, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni previste, in particolare il fatto che

---

<sup>28</sup> L'unico caso di sanzioni applicate alle somme già percepite riguarda i partiti che abbiano già percepito tutte le somme ad essi spettanti e non abbiano diritto a percepirne di nuove (art. 8 comma 7): in questo caso, la Commissione applica le relative sanzioni amministrative pecuniarie in via diretta al partito politico fino al limite dei due terzi dell'importo ad esso complessivamente attribuito ai sensi dell'articolo 12 nell'ultimo anno.

l'ammontare delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate ai partiti, comunque, non può superare i due terzi delle somme ad essi spettanti (art. 8 comma 6). Da ciò si evince la volontà di permettere anche ai partiti gravemente inadempienti dal punto di vista della regolarità contabile di poter contare comunque su un certo quantitativo di risorse economiche.

Ma scendiamo più nel dettaglio. La sanzione più grave si applica nel caso in cui i partiti non si avvalgano della società di revisione esterna oppure non presentino il rendiconto e i documenti ad esso correlati (art. 8 comma 2). Essa consiste nella cancellazione del partito politico dalla seconda sezione Registro per il periodo successivo a quello di imposta, con conseguente impossibilità di accedere in quel periodo alla ripartizione del due per mille dell'Irpef. Si tratta di una sanzione che agisce pro futuro senza toccare eventuali contributi già percepiti, che comunque non incide in alcun modo sulla possibilità di finanziarsi tramite erogazioni liberali in regime fiscale agevolato e che colpisce ovviamente i soli partiti registrati. Deve quindi desumersi che partiti o movimenti politici che, non essendo iscritti al Registro, scelgono di non avvalersi dei benefici economici previsti dalla nuova legge, possano sottrarsi impunemente alla disciplina sulla pubblicità degli statuti e dei rendiconti, rimanendo a questo punto di vista del tutto opachi, pur potendo partecipare come tutti gli altri alle competizioni elettorali.

Un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria, consistente nella decurtazione di un terzo delle somme spettanti ai partiti derivanti dalla destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef, è prevista (art. 8 comma 3) per quei partiti che non abbiano pubblicato nel proprio sito internet il rendiconto con i documenti ad esso correlati oppure che non abbiano ottemperato agli obblighi vigenti fin dal 1997<sup>29</sup> in materia di rendiconti, libri contabili e inventari dei partiti e movimenti politici, fino ad oggi non provvisti di sanzioni adeguate in caso di inadempimento. Anche in questo caso, si tratta di una sanzione efficace pro futuro, che non incide sulle risorse economiche già percepite dai partiti.

Altre irregolarità di vario tipo relative alla redazione del rendiconto di esercizio sono sanzionate (art. 8, commi da 5 a 8) con la decurtazione delle somme ad essi spettanti a titolo di ripartizione delle risorse derivanti al 2 per mille dell'Irpef in misura variabile a seconda della gravità dell'infrazione (un terzo o di un ventesimo delle somme spettanti al partito). Si tratta sempre

---

<sup>29</sup> Legge 2 gennaio 1997, n. 2, *Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici*, art. 8. In caso di inadempienza agli obblighi previsti, il comma 17 disponeva unicamente la sospensione dalla ripartizione del fondo formato con le risorse del quattro per mille dell'Irpef fino alla regolarizzazione. Poiché tale fondo è stato abrogato dalla legge n. 157/1999, la norma è rimasta sprovvista di sanzione.

di sanzioni che riguardano le somme ancora da percepire e non quelle già percepite e che non incidono affatto sull'altra fonte di finanziamento dei partiti, cioè le erogazioni liberali in regime fiscale agevolato.

In tema di controllo pubblico sui contributi privati percepiti dai partiti, il comma 3 dell'art. 5 prescrive ai soli partiti iscritti del Registro di trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati l'elenco dei soggetti che hanno erogato loro finanziamenti o contributi di importo superiore a cinquemila euro annui e la relativa documentazione contabile, entro tre mesi dalla percezione del finanziamento o del contributo. Qui la sanzione per l'inadempimento è prevista attraverso un rimando all'art. 4 della legge n. 659/1981 e in effetti può apparire sufficientemente efficace e dissuasiva: multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici per il rappresentante legale del partito. Il sistema di doppia pubblicità prevede anche qui che l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti e contributi e i relativi importi siano pubblicati in maniera accessibile tanto sul sito internet del Parlamento italiano quanto sui siti dei singoli partiti in allegato al rendiconto di esercizio.

Il livello di trasparenza richiesto dal comma 3 si scontra però con alcuni limiti. In primo luogo, appare discutibile la scelta di ancorare la trasparenza a un quantum di cinquemila euro annui per donatore, e ci si chiede in base a quali ragioni sia stato fissato proprio tale limite e non uno inferiore o superiore. In secondo luogo, l'identità dei soggetti erogatori può essere resa pubblica, nel rispetto delle norme sulla privacy contenute nel d. lgs. 196/2003, solo con il loro consenso, cosa che costituisce un evidente ostacolo alla trasparenza. Spetterà al Ministero dell'economia e delle finanze di individuare le modalità attraverso cui garantire la tracciabilità delle operazioni e l'identificazione dei soggetti erogatori anche in assenza del consenso alla pubblicità della propria identità. Tali modalità non sono per il momento state individuate e quindi la trasparenza rischia di rimanere una parola vuota. Infine, non sono soggetti agli obblighi di pubblicità i partiti che ricevano finanziamenti o contributi di importo non superiore a centomila euro annui, purché i versamenti siano stati effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore: si tratta di una disposizione che mira a semplificare gli obblighi amministrativi a carico delle formazioni politiche più piccole, come indicato nelle raccomandazioni del GRECO, che tuttavia si presta alla creazione di zone d'ombra che, in assenza di pubblicità, possono sfuggire ai controlli.

Vi sono poi informazioni che devono essere rese pubbliche solo attraverso il sito del Parlamento italiano e non anche attraverso quelli dei singoli partiti (comma 2 e 2 bis): si tratta dei dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento (ex l. n. 441/1982 e d. lgs. n. 33/2013), corredata dall'indicazione delle erogazioni liberali ricevute (direttamente o a mezzo di comitati di sostegno, comunque denominati) di entità superiore a cinquemila euro annui. Anche qui, non si capisce per quale motivo si sia scelto di ancorare il principio di trasparenza ad un quantum e in base a quale criterio il quantum sia stato determinato. Inoltre, la sanzione nei casi di inadempimento consiste in un semplice diffida ad adempiere, che può dar luogo a semplici sanzioni disciplinari<sup>30</sup>. Può quindi essere più agevole per soggetti privati che intendano sottrarsi alla pubblicità sovvenzionare singoli membri dei partiti presenti nel Governo o in Parlamento piuttosto che il partito in quanto tale.

##### *5. Le nuova disciplina della contribuzione volontaria*

Come si è detto, il decreto-legge n. 149/2013 muove dall'esigenza di pervenire sin dall'inizio dell'esercizio 2014 all'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e alla sua sostituzione con un sistema basato sulla contribuzione volontaria individuale. In particolare, a partire dal 2014, i partiti iscritti nel Registro, ad esclusione di quelli che non hanno più una rappresentanza in Parlamento, possono essere ammessi a due sole forme di finanziamento diretto (art. 10): a) il finanziamento privato in regime fiscale agevolato; b) la ripartizione annuale delle risorse derivanti dalla destinazione del due per mille dell'Irpef. Si tratta di un meccanismo di contribuzione privata su base volontaria, che ha comunque un'incidenza sulle risorse pubbliche: nel primo caso, il regime fiscale agevolato per le donazioni in favore di partiti politici comporta minori introiti per lo Stato<sup>31</sup>; nel secondo caso, scegliendo di destinare il due per mille dell'Irpef ai partiti politici si sottrae parte del gettito derivante dall'imposizione fiscale ad altri tipi di utilizzazione. Si tratta quindi di scelte rientranti nell'autonomia privata che hanno però implicazioni nell'ambito di

---

30 Art. 7 della legge n. 441/1982.

31 Tant'è che il comma 9 dell'art. 11 prende in considerazione proprio la questione delle riduzioni delle entrate in favore dello Stato: « Alle minori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 7, valutate in 27,4 milioni di euro per l'anno 2015 e in 15,65 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, si provvede mediante utilizzo di quota parte dei risparmi che si rendono disponibili per effetto delle disposizioni recate dall'articolo 14, commi 1, lettera b), e 2, del presente decreto». Si tratta in particolare, della progressiva riduzione del finanziamento pubblico ai partiti previsto dalle leggi n. 96/2012 e n. 157/1999 nel corso dei primi tre anni di esercizio, fino a cessare del tutto nel quarto anno (cioè dal 2017).

interessi collettivi, per le quali è opportuna una puntuale disciplina in ordine ai requisiti necessari per poter beneficiare dei contributi privati e alle modalità di utilizzo di tali risorse.

Circa i requisiti (art. 10 commi 1 e 2), è necessario che il partito abbia conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, anche qualora abbia depositato congiuntamente ad altri partiti il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni, oppure che sia un partito cui dichiararsi di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere o una singola componente del gruppo misto. Però, nel solo caso sub a (ammissibilità al finanziamento privato in regime fiscale agevolato), il predetto requisito può essere sostituito da requisiti diversi alternativi fra loro: conseguimento di un candidato eletto in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano; presentazione di candidati (anche non eletti) in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, o in un consiglio regionale o delle province autonome, o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. In sintesi, per l'ammissione al finanziamento privato si considera essenzialmente la partecipazione dei partiti alle competizioni elettorali, mentre per quella alla ripartizione delle risorse del due per mille dell'Irpef l'attenzione è spostata sul risultato elettorale, da cui deve derivare una soglia di rappresentatività minima.

I commi da 3 a 7 dell'art. 10 disciplinano le modalità di presentazione della richiesta di ammissione ad una o a tutte e due le forme di contribuzione, che va presentata alla di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti e da essa vagliata. Tale procedimento, che nella formulazione del decreto-legge appariva piuttosto lungo e penalizzante soprattutto per i nuovi partiti, è stato reso più agile con la legge di conversione.

*5.1. Le erogazioni liberali in favore dei partiti politici.* A questo proposito va sottolineato, in primo luogo, il divieto di erogazioni liberali in denaro, beni o servizi, erogate in qualsiasi forma e modo tanto da persone fisiche quanto da persone giuridiche, di valore complessivamente superiore

a centomila euro annui<sup>32</sup>, effettuate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto (art. 10, commi 7, 8 e 10). Tale divieto si applica anche ai pagamenti effettuati in adempimento di obbligazioni connesse a fideiussioni e ad altre tipologie di garanzie reali o personali concesse in favore dei partiti politici (comma 9). Le sanzioni amministrative previste al comma 12 in caso di inadempimento, comminate tanto al soggetto erogatore quanto al partito beneficiario dell'erogazione, consistono nel doppio delle erogazioni corrisposte o ricevute in eccedenza rispetto al valore limite di centomila euro; il partito che non ottemperi al pagamento di tale sanzione non può accedere alla ripartizione del due per mille dell'Irpef per un periodo di tre anni dalla data di irrogazione della sanzione. La ratio della disposizione è evidentemente quella di evitare che un singolo donatore condizioni troppo pesantemente l'autonomia del partito attraverso erogazioni di consistenza eccessiva. Poiché però, come si è già detto, le erogazioni in favore dei partiti possono aggiungersi a quelle in favore di singoli membri del Parlamento o del Governo, per le quali non esiste un tetto massimo, il limite dei centomila euro annui può essere in qualche modo aggirato.

Rimangono fermi, inoltre, i divieti di erogazione posti dalla legge n. 195/1974. Dunque, oltre alle erogazioni detraibili ed alle erogazioni non detraibili ma lecite, vi sono le erogazioni illecite, tali se provenienti da società con una partecipazione pubblica superiore al venti per cento o società controllate da una società con partecipazione pubblica, oppure se non deliberate dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio.

In secondo luogo, va rilevato che per esigenze di trasparenza si richiede che le erogazioni liberali siano disposte con modalità idonee a garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identificazione soggettiva e reddituale del loro autore e a consentire all'amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli (comma 7 bis). Non sono quindi consentite donazioni manuali, ma solo tramite banca, ufficio postale, sistemi di pagamento elettronico o altre modalità parimenti idonee, da individuare con decreto ministeriale.

L'art. 11 determina le detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici. Qui le modifiche apportate dalla legge di conversione all'originario decreto-legge sono piuttosto significative. E' stato ad esempio aggiunto che le agevolazioni fiscali si applicano anche

---

<sup>32</sup> Il limite di centomila euro è stato posto in sede di legge di conversione. Il decreto-legge originario poneva il limite a trecentomila euro per le erogazioni corrisposte da persone fisiche e duecentomila per quelle corrisposte da persone giuridiche.

alle erogazioni in favore dei partiti o delle associazioni promotrici di partiti effettuate prima dell'iscrizione al Registro, purché l'iscrizione avvenga entro la fine dell'esercizio. E' stata eliminata la possibilità per le persone fisiche di detrarre il settantacinque per cento delle spese sostenute per la partecipazione a scuole o corsi di formazione politica promossi e organizzati dai partiti. L'entità della detrazione è stata uniformata per le persone fisiche e per quelle giuridiche, portandola al ventisei per cento degli importi compresi fra trenta e trentamila euro annui<sup>33</sup>. In questo modo, la percentuale è stata uniformata a quella che la legge n. 96/2012 ha previsto a partire dal 2014 per le donazioni in favore delle Onlus, facendo così venire meno una delle critiche mosse nei confronti del decreto-legge relativamente al trattamento di maggior favore di cui i partiti politici avrebbero goduto rispetto alle Onlus. Però, in compenso, la legge di conversione ha riportato in vita il comma 1-bis dell'art. 15 del d. P.R. n. 917/1986, applicandolo alle donazioni in favore dei partiti politici corrisposte fra il 2007 e il 2013, purché effettuate esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio: ciò significa che può detrarsi dall'imposta lorda il diciannove per cento degli importi compresi fra cinquantadue e centotremila euro.

Ai sensi dell'art. 13, inoltre, si considerano erogazioni liberali anche i fondi raccolti per campagne che promuovano la partecipazione alla vita politica sia attraverso SMS o altre applicazioni da telefoni mobili sia dalle utenze di telefonia fissa. Quindi, gli addebiti degli importi destinati a tale campagne sono esenti dal campo di applicazione dell'Iva. Si tratta qui di una modalità di una comunicazione politica non prevista espressamente dalle leggi vigenti in materia (n. 515/1993 e n. 28/2000), che probabilmente richiederebbe una regolamentazione più accurata rispetto a quanto previsto dall'art. 13<sup>34</sup>, considerandone le implicazioni in riferimento al trattamento dei dati personali.

Il regime di esenzione fiscale per le erogazioni liberali in favore dei partiti comporta naturalmente minori introiti per lo Stato. A ciò si intende fare fronte attraverso i risparmi maturati per via della progressiva riduzione del finanziamento pubblico ai partiti, previsto dalle leggi n. 96/2012 e n. 157/1999, nel corso dei primi tre anni di esercizio, fino a cessare del tutto nel quarto

---

<sup>33</sup> L'originario decreto-legge consentiva di applicare la detrazione agli importi compresi fra cinquanta e centomila euro e consentiva alle persone fisiche di detrarre fino al trentasette per cento degli importi fino a ventimila euro.

<sup>34</sup> Affidata a un codice di autoregolamentazione che dovrà essere concordato tra i gestori telefonici autorizzati a fornire al pubblico servizi di comunicazione elettronica in grado di gestire le numerazioni appositamente definite dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

anno (cioè dal 2017). Nel caso si verificano scostamenti rispetto alle previsioni, si provvederà mediante la riduzione del fondo alimentato dalla destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef. In pratica, laddove le donazioni in favore dei partiti dovessero essere più consistenti del previsto e quindi lo fossero anche le corrispondenti esenzioni fiscali per i donatori, le risorse previste in favore dei partiti mediante la destinazione del due per mille dell'Irpef verranno ridotte, per bilanciare il disavanzo. Se invece le donazioni, e le corrispondenti esenzioni fiscali, dovessero essere meno consistenti del previsto, il fondo a disposizione dei partiti alimentato dal due per mille dell'Irpef verrà aumentato (art. 11, commi 9-11).

Sempre in relazione alla esenzioni fiscali, l'art. 11 bis introdotto con la legge di conversione precisa che gli immobili posseduti dai partiti politici, indipendentemente dalla loro destinazione, sono comunque soggetti al pagamento dell'Imu, mentre quelli utilizzati dai partiti per attività non commerciali ne sono esenti. Questa norma favorisce quindi dal punto di vista fiscale i proprietari di immobili concessi in uso ai partiti politici.

*5.2. La destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef.* Le relative disposizioni sono contenute nell'art. 12, anch'esso sensibilmente modificato dalla legge di conversione in senso più favorevole ai partiti politici. A decorrere dall'anno finanziario 2014, con riferimento al precedente periodo d'imposta, ciascun contribuente può destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico iscritto nel Registro. Le destinazioni sono stabilite esclusivamente sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi, mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti aventi diritto. Il contribuente può indicare sulla scheda un solo partito politico cui destinare il due per mille. Il contribuente è libero di non compiere alcuna scelta e quindi di non destinare le risorse derivanti dalla propria Irpef ad alcun partito. Le modalità attuative di queste disposizioni sono però al momento ancora incerte: infatti, i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme spettanti ai partiti sulla base delle scelte operate dai contribuenti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (art. 12 comma 3).

Si presume inoltre (art. 12 comma 6 ter) che i maggiori oneri per l'erario ammontino a nove milioni di euro nel 2014, a sette milioni e mezzo di euro nel 2015 e a sei milioni di euro nel 2016, e

che ad essi si possa far fronte mediante i risparmi conseguiti mediante la progressiva riduzione del finanziamento pubblico ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali<sup>35</sup>. Non è chiaro, però, quali sarebbero le conseguenze nel caso in cui le cifre risultanti dalla relazione tecnica allegata che era posta a corredo dell'originario disegno di legge d'iniziativa governativa (A.C. n. 1154), riguardanti tanto i maggiori oneri per l'erario quanto i risparmi di spesa che si realizzerebbero grazie alla progressiva riduzione del finanziamento pubblico ai partiti dovessero rivelarsi no corrette.

Un'altra questione che suscita qualche perplessità – tanto più che si tratta di norme introdotte dalla legge di conversione, non previste dall'originario decreto-legge – è che si prevede che ai partiti debba essere distribuito entro il 31 agosto di ogni anno, a titolo di acconto, il quaranta per cento delle risorse stanziato nel fondo alimentato con le destinazioni del due per mille dell'Irpef (art. 12, comma 2 bis, introdotto con la legge di conversione). Il saldo avverrebbe entro il 31 dicembre. La norma però non specifica che cosa accadrebbe se il fondo dovesse rivelarsi meno capiente del previsto, se l'acconto dovesse risultare spropositato rispetto alle risorse disponibili o se il saldo non potesse essere versato per incapienza del fondo.

#### *6. Qualche riflessione conclusiva*

Nel complesso, la normativa fin qui esaminata presenta consistenti elementi positivi, primo fra tutti il fatto di ancorare più strettamente il finanziamento ai partiti politici tanto alla libera volontà di quei cittadini che intendono sostenerli, venendo così incontro alle richieste dell'opinione pubblica, quanto all'effettiva rappresentatività dei partiti politici. Altrettanto positivamente vanno valutati i nuovi obblighi di democrazia interna gravanti sui partiti – sia pure solo su quelli che intendono accedere ai benefici economici previsti dalla legge – e di trasparenza amministrativa e contabile, che rende più agevole il controllo pubblico sulla vita interna dei partiti e sull'utilizzo che essi fanno dei contributi ottenuti, come pure sugli eventuali condizionamenti provenienti dai donatori più influenti. L'impianto sanzionatorio risulta rafforzato e dunque più efficace, anche se sbilanciato verso le risorse che i partiti percepiranno nell'esercizio successivo e non rivolto a quelle già percepite, con obbligo della loro restituzione integrale.

---

<sup>35</sup> Il finanziamento diretto comporta, a seguito della legge n. 96 del 2012, un onere pari a 91 milioni di euro annui. I risparmi di spesa che si realizzerebbero grazie alla nuova disciplina, per effetto della sua progressiva riduzione, sarebbero pari a 22,75 milioni nel 2014; 45,5 milioni nel 2015; 68,25 milioni nel 2016; 91 milioni dal 2017.

Il punto cruciale, però, è che fino al 2017, grazie a questa nuova disciplina, i partiti beneficerebbero contemporaneamente sia dei fondi pubblici corrisposti a titolo di rimborso delle spese elettorali ai sensi della legge n. 96/2012 e della legge n. 157/1999, per quanto in progressiva diminuzione<sup>36</sup>, sia dei fondi provenienti dalla destinazione volontaria del due per mille dell'Irpef, previsti invece in progressivo aumento<sup>37</sup>, a meno che esigenze derivanti dalla necessità di compensare i minori introiti derivanti dalle esenzioni fiscali a beneficio dei donatori in favore dei partiti politici non impongano una riduzione dei fondi stanziati. Se si considera che, oltre a ciò, nelle casse dei partiti affluiranno presumibilmente nei prossimi anni più cospicue donazioni private grazie al regime fiscale agevolato (con corrispondente riduzione degli introiti per lo Stato) e che essi continuano a beneficiare di finanziamenti pubblici destinati ai giornali e alle emittenti radiofoniche e televisive di partito<sup>38</sup>, dell'accesso gratuito ai mezzi di comunicazione<sup>39</sup>, della possibilità di utilizzare gratuitamente spazi per l'affissione di manifesti politici e sale per riunioni pubbliche<sup>40</sup>, di agevolazioni postali per le spese sostenute durante le campagne elettorali e di agevolazioni fiscali per il materiale tipografico utilizzato in tale contesto<sup>41</sup>, nonché di contributi finanziari concessi ai gruppi parlamentari di ciascuna Camera<sup>42</sup> per il loro funzionamento, ecco allora che parlare di abolizione del finanziamento pubblico ai partiti suona come una presa in giro. Sarebbe forse stato più onesto e coerente ribadire l'opportunità di mantenere una certa quota di finanziamento pubblico in favore dei partiti a beneficio dell'equità della competizione politica, sia pure in forme diverse rispetto al passato, che riducano l'arbitrio e rafforzino i controlli.

L'altra questione che desta perplessità riguarda il calcolo dei maggiori oneri e dei risparmi di spesa che deriverebbero dall'applicazione della nuova disciplina: quali sarebbero le conseguenze sui conti pubblici, se le cifre stimate non dovessero rivelarsi corrette? E quali le conseguenze per

---

36 Finanziamento integrale nell'esercizio 2013, finanziamento ridotto del venticinque per cento nell'esercizio 2014, finanziamento ridotto del cinquanta per cento nell'esercizio 2015, finanziamento ridotto del settantacinque per cento nel 2016, abolizione del finanziamento a partire dal 2017 (art. 14, commi 1 e 2).

37 E' autorizzata la spesa nel limite massimo di 7,75 milioni di euro per l'anno 2014, di 9,6 milioni di euro per l'anno 2015, di 27,7 milioni di euro per l'anno 2016 e di 45,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, da iscriverne in apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 12, comma 4).

38 Leggi n. 416/1981, n. 67/1987, n. 250/1990, n. 388/2000. Si veda M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico all'editoria, e particolarmente ai giornali di partito, prima e dopo la riforma del 2012*, in "Rivista AIC", 3/2012.

39 Legge n. 28/2000.

40 Legge n. 515/1993.

41 Legge n. 515/1993.

42 Art. 15 del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 16 del Regolamento del Senato. Cfr. G. Amato, cit., p. 12: «... il finanziamento ai gruppi parlamentari si è venuto dilatando fino ad assumere i contorni di un vero e proprio finanziamento parallelo e autonomo rispetto a quello standard dei partiti, determinando non di rado un uso del denaro inevitabilmente improprio, aprendo ad abusi e a comportamenti in qualche caso addirittura illeciti».

quei partiti che dovessero incassare, a titolo di acconto, una cifra sproporzionata rispetto alle risorse effettivamente disponibili?

Infine, nell'attuale situazione di crisi economica e conseguentemente occupazionale che l'Italia sta attraversando, il trattamento di favore rispetto agli altri lavoratori che l'art. 16 riserva, già a partire dall'esercizio 2014, ai dipendenti dei partiti politici relativamente al trattamento straordinario di integrazione salariale e ai contratti di solidarietà, stanziando a tale scopo risorse pubbliche che ammontano a quindici milioni di euro per l'anno 2014, a otto milioni e mezzo di euro nel 2015 e a oltre undici milioni di euro annui a decorrere dal 2016, ha suscitato nell'opinione pubblica reazioni variabili dallo sconcerto all'indignazione.

Si tratta, in sintesi, di un intervento normativo che reca molte luci, ma anche qualche ombra. Ombre lunghe, anche perché, considerando che il nuovo sistema entrerà pienamente a regime solo nel 2017, non è escluso che possa essere soggetto a ulteriori modifiche nei prossimi anni.

#### *7. Documentazione in Rete*

Camera dei Deputati, Dossier di documentazione sul finanziamento dei partiti

<http://www.camera.it/leg17/465?area=1&tema=901&Finanziamento+dei+partiti>