

TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEI PARTITI POLITICI

La Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il testo unificato delle proposte di legge abbinata recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”. La discussione sull’articolo 49 della Costituzione, che stabilisce che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ha attraversato il dibattito politico dalla Costituente ad oggi. Come affermato dal relatore Matteo Richetti (PD), con l’approvazione del testo «ci siamo mossi sui quei binari che proprio l’articolo 49, senza modifiche, consente». I partiti restano disciplinati dalle norme relative alle associazioni non riconosciute, lasciando così agli accordi degli associati il ruolo di vera fonte regolatrice dell’organizzazione collettiva, come previsto dal codice civile. L’obiettivo è quindi quello di promuovere la trasparenza e la democraticità nell’attività dei partiti¹, nella selezione delle candidature e nella partecipazione alle elezioni politiche, nonché di favorire la partecipazione dei cittadini alla vita politica, ponendosi in linea di continuità con la [legge n. 96 del 2012](#), che ha introdotto diverse norme in materia di trasparenza dei bilanci dei partiti, e con il [decreto-legge n. 149 del 2013](#)², il quale ha abrogato la contribuzione pubblica diretta sostituendola con un nuovo sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sullo strumento della destinazione volontaria del due per mille dell’IRPEF.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del provvedimento “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” [AC 2839 e abb](#) e ai [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

PERCHÉ UNA LEGGE SULLE ATTIVITÀ DEI PARTITI

La Costituzione riconosce il ruolo fondamentale dei partiti politici nell’assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica: l’articolo 49 stabilisce infatti che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». L’articolo 51 della Costituzione, al contempo, sancisce la parità di accesso alle cariche elettive ed agli uffici pubblici ed assicura, a tal fine, la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini. Questo è il solco nel quale è stato

¹ Viene utilizzato il termine “partito” per sintesi, intendendo partiti, movimenti, gruppi politici organizzati.

² V. [dossier n. 25 “Abolizione finanziamento diretto, trasparenza e regolamentazione dei partiti”](#) su <http://www.deputatipd.it/dossier>

approvato il testo: l'intervento del legislatore è stato possibile a condizione che non incidesse troppo sulla libertà associativa nell'ambito dei partiti, che poi è ricondotta all'articolo 18 della Costituzione e al generale principio di libertà di associazione. Le nuove norme forniscono quindi ai cittadini strumenti vincolanti per i partiti, in termini di trasparenza dei finanziamenti, procedure e decisioni, partecipazione e conoscibilità del loro funzionamento, che si aggiungono a tutte le altre garanzie e tutele già vigenti nel nostro ordinamento.

LA PARTECIPAZIONE POLITICA

Il testo approvato **riprende il principio costituzionale che sancisce il diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti**, movimenti e gruppi politici organizzati per concorrere: alla formazione dell'indirizzo politico, all'elaborazione di programmi per il governo nazionale e locale, alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere, «in conformità alla Costituzione e ai principi fondamentali dell'ordinamento democratico». Tali disposizioni integrano le norme contenute nel decreto-legge n. 149 del 2013 (il decreto che abolisce il finanziamento pubblico diretto ai partiti), relative al contenuto necessario degli statuti, con la finalità di rafforzare e valorizzare gli elementi che investono la vita interna del partito, volti ad assicurare una piena democraticità e trasparenza.

Le novità riguardano il **rafforzamento di alcuni contenuti che devono necessariamente essere presenti negli statuti**. La prima riguarda la previsione statutaria relativa ai diritti e ai doveri degli iscritti, i relativi organi di garanzia e le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito. Tale contenuto viene **rinforzato prevedendo l'indicazione delle procedure di iscrizione**. Inoltre, a proposito della modalità di **partecipazione** degli iscritti, viene specificato che la stessa debba **riguardare tutte le fasi di formazione della proposta politica, compresa la scelta dei candidati alle competizioni elettorali** e che si concretizza anche con l'introduzione esplicita del **diritto di accesso all'anagrafe degli iscritti**. Tale accesso deve essere garantito a tutti gli appartenenti al partito nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. La seconda novità riguarda la previsione che nello statuto devono essere indicati i **criteri di ripartizione delle risorse** tra organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali.

Denominazione e simbolo

Per quanto riguarda la **denominazione ed il simbolo usati dai soggetti politici organizzati**, è previsto, in linea con la consolidata giurisprudenza in materia, che, salvo diversa disposizione dello statuto o dell'accordo associativo, il partito ha l'esclusiva titolarità della denominazione e del simbolo di cui fa uso; ogni modifica e ogni atto di disposizione o di concessione in uso della denominazione e del simbolo è di competenza dell'assemblea degli associati o iscritti. Pertanto, in mancanza di disposizione contraria nell'accordo associativo, **la titolarità della denominazione e del simbolo spettano al soggetto politico**, come autonomo centro di imputazione degli interessi e dei diritti «del gruppo di individui associati che si riunisce sotto l'ombrello di una determinata idea politica».

ALLE ELEZIONI SOLO PARTITI TRASPARENTI

La principale innovazione contenuta nel testo approvato riguarda il momento in cui i partiti decidono di competere alle elezioni. **Per la prima volta, tutti i partiti - sia quelli registrati, sia quelli non registrati - che intendono presentare candidature alle elezioni della Camera dei deputati dovranno depositare**, contestualmente al contrassegno, in mancanza del deposito dello statuto, una **dichiarazione contenente alcuni elementi minimi di trasparenza**. L'elettore, al momento del voto, saprà quindi, per ogni singola lista, chi è il legale rappresentante del partito, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato, gli organi del partito, la loro composizione nonché le relative attribuzioni e le modalità di selezione dei candidati per la presentazione delle liste. Le liste che in assenza del deposito di uno Statuto registrato non presentino una dichiarazione minima di trasparenza, con i contenuti sopra indicati, **saranno passibili di ricsuzione** e non potranno competere nella tornata elettorale.

Elezioni trasparenti

Tramite un'apposita sezione del sito *internet* del Ministero dell'interno denominata «**Elezioni trasparenti**», saranno resi pubblici i seguenti elementi di trasparenza: il contrassegno depositato da ciascun partito o gruppo politico organizzato con l'indicazione del soggetto che ha conferito il mandato per il deposito (richiesto dalla legge elettorale); lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza; il programma elettorale e il soggetto indicato come capo della forza politica (richiesto dalla legge elettorale); le liste di candidati presentate per ciascun collegio (entro 10 giorni dal termine ultimo per la presentazione delle liste).

TRASPARENZA DEGLI ORGANI, REGOLE INTERNE E SELEZIONE DEI CANDIDATI

Il tema della trasparenza, tuttavia, non si esaurisce negli obblighi a carico dei partiti che decidano di competere alle elezioni, ma investe anche i partiti politici iscritti nel registro ovvero che abbiano eletto almeno un rappresentante alla Camera dei deputati all'inizio della legislatura o che, nel corso della medesima, abbiano costituito, secondo le norme del regolamento, un gruppo parlamentare o una componente politica interna al Gruppo misto, al di fuori della singola tornata elettorale.

Tutti i partiti, registrati e non, dovranno infatti istituire un'apposita sezione del proprio sito *internet* denominata «Trasparenza». In tale sezione dovranno essere pubblicati entro il 15 di luglio lo statuto (se il partito è registrato), e il rendiconto di esercizio e tutti gli altri dati già richiesti dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 149 del 2013³, compresi quelli relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di

³ Entro il 15 luglio di ciascun anno, nei siti internet dei partiti politici sono pubblicati gli **statuti** dei partiti medesimi, dopo il controllo di conformità di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, nonché, dopo il controllo di regolarità e conformità di cui all'articolo 9, comma 4, della legge 6 luglio 2012, n. 96, il **rendiconto di esercizio** corredato della **relazione sulla gestione e della nota integrativa**, la **relazione del revisore o della società di revisione**, ove prevista, nonché il **verbale di approvazione del rendiconto di esercizio** da parte del competente organo del partito politico. Delle medesime pubblicazioni è resa comunicazione ai Presidenti delle Camere e data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano. Nel medesimo sito internet sono altresì pubblicati, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati relativi alla **situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento**. Ai fini di tale pubblicazione, i membri del Parlamento e i titolari di cariche di Governo comunicano la propria situazione patrimoniale e di reddito nelle forme e nei termini di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441.

governo e dei parlamentari. In caso di **omessa pubblicazione dei tali dati sul sito internet** sono previste **sanzioni** da parte della Commissione per la garanzia dei partiti politici⁴ consistenti nella decurtazione di un terzo delle somme spettanti dalla destinazione del 2 per mille dell'Irpef e in una sanzione amministrativa da 20 a 40.000 euro.

Nella sezione «Trasparenza» devono altresì essere pubblicati: **l'elenco dei beni di cui sono intestatari i partiti e le erogazioni** di importo pari o superiore a 5.000 euro annui. Le erogazioni di importo complessivo annuo compreso tra i 5.000 e i 15.000 euro possono essere pubblicate solo previo consenso del soggetto erogante.

La novità principale riguarda proprio i partiti non iscritti nel registro, ma che abbiano eletto almeno un rappresentante alla Camera, fino ad ora privi di alcun obbligo di trasparenza, che dovranno pubblicare in una sezione del loro sito, facilmente accessibile e denominata “Trasparenza” ciascuno dei seguenti, ulteriori, elementi:

- le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito, movimento e gruppo politico organizzato;
- il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la loro durata;
- le modalità di selezione delle candidature nonché l'organo comunque investito della rappresentanza legale;
- l'indicazione del soggetto titolare del simbolo del partito, movimento e gruppo politico organizzato; se il soggetto titolare del simbolo è diverso dal partito, movimento e gruppo politico organizzato, sono pubblicati anche i documenti che abilitano il partito, movimento e gruppo politico organizzato ad utilizzare il simbolo.

In caso di inadempimento, anche parziale, degli obblighi di pubblicazione la Commissione per la garanzia dei partiti politici indica al partito quali integrazioni siano necessarie e il partito ha quindici giorni di tempo per conformarsi. Diversamente, la Commissione applicherà una sanzione amministrativa pecuniaria **da euro 5.000 a euro 15.000**

TRASPARENZA DEI FINANZIAMENTI

Trasparenza dei beni intestati al partito

Nella sezione “Trasparenza” dei siti internet dei partiti politici dovrà essere pubblicato **l'elenco**, da aggiornarsi entro il 15 luglio di ogni anno, di **tutti i beni immobili, dei beni mobili registrati e degli strumenti finanziari di cui sia intestatario il partito**. In caso di **mancata pubblicazione o di mancato aggiornamento** dei dati, la Commissione per la garanzia dei partiti politici applica una **sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 15.000 euro**.

⁴ La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dalla legge 6 luglio 2012, n. 96 ha il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti, secondo le modalità ivi stabilite, nonché la verifica della presenza negli statuti degli elementi richiesti dalla legge (DL 149/2013, come modificato dal testo approvato). Il DL 149/2013 ha infatti attribuito alla Commissione di garanzia il compito di verificare la presenza nello statuto dei partiti degli elementi indicati dalla legge ai fini dell'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti politici, necessaria ai fini dell'accesso ai benefici previsti dalla legge (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e c.d. 'due per mille'). Fonte: “Attuazione dell'articolo 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici” [Scheda di lettura n. 398, Servizio Studi, Camera dei deputati](#).

Trasparenza delle erogazioni pari o superiori a 5.000 euro annui

Viene **disciplinata l'erogazione** – sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi – di **finanziamenti o di contributi** di importo che **nell'anno sia pari o superiore a 5.000 euro**, in favore di un lungo elenco di soggetti:

- a. partiti, movimenti e gruppi politici organizzati nonché loro articolazioni politico-organizzative;
- b. gruppi parlamentari;
- c. membri del Parlamento nazionale e candidati;
- d. membri e candidati del Parlamento europeo spettanti all'Italia;
- e. consiglieri regionali, metropolitani, provinciali e comunali e candidati;
- f. coloro che sono indicati come capo della forza politica nelle elezioni nazionali;
- g. titolari di cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa nei partiti, movimenti e gruppi politici organizzati a livello nazionale, regionale, metropolitano, provinciale e comunale.

In tali casi si prevede che il soggetto che eroga i contributi e il soggetto che li riceve sono tenuti a fare una **dichiarazione congiunta**, sottoscrivendo un unico documento. Tale procedura non è necessaria per i fondi raccolti attraverso sms o altre applicazioni da telefoni mobili e dalle utenze di telefonia fissa attraverso una chiamata in fonia. Stesso discorso vale per i finanziamenti direttamente concessi da banche o intermediari finanziari.

Per alcune situazioni particolari sono previste delle **forme semplificate di dichiarazione e di attestazione**. Si tratta dei casi di erogazioni in favore di **candidati** alle cariche di parlamentare nazionale o europeo, di consigliere regionale, provinciale, metropolitano o comunale o per le **erogazioni che siano state effettuate da parte di soggetti residenti o domiciliati, anche temporaneamente, fuori dal territorio nazionale** o quando siano effettuate in favore di partiti e realizzate con **mezzi di pagamento che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore**.

Tutte queste dichiarazioni e attestazioni (comprese quelle semplificate) devono essere depositate o trasmesse alla Commissione per la garanzia dei partiti politici.

L'inadempimento degli obblighi di dichiarazione alla Commissione delle erogazioni di importo pari o superiore a 5.000 euro ovvero la **dichiarazione di somme o valori inferiori al vero è punito con una multa da due a sei volte l'importo** non dichiarato e con la pena accessoria **dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici**.

Diritto alla conoscenza da parte dei cittadini

Tutti i cittadini hanno **diritto di conoscere come si finanziano i partiti** mediante due diversi canali:

1. **facendo richiesta, anche per via telematica, alla Commissione** per la garanzia dei partiti politici. Solo per le erogazioni di importo complessivo annuo compreso tra euro 5.000 ed euro 15.000 sono previste forme di garanzia della *privacy*: in tali casi, infatti, occorre il consenso del soggetto erogante;
2. mediante **il sito internet di ciascun partito**. Infatti, è stato introdotto l'obbligo di pubblicare nella sezione del sito *internet* denominata "Trasparenza" le erogazioni di finanziamenti, contributi e servizi di importo pari o superiore ad euro 5.000 dagli stessi

percepiti nel corso di ciascun anno. Anche in questo caso, per la pubblicazione delle erogazioni di importo complessivo annuo compreso tra euro 5.000 ed euro 15.000 occorre il consenso del soggetto erogante. Viene, inoltre, tutelato il cosiddetto "diritto all'oblio", stabilendo che le erogazioni sono rese pubbliche nella sezione del sito sino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui l'erogazione è stata effettuata. In caso di violazione dell'obbligo di pubblicazione la Commissione per la garanzia dei partiti politici applica una **sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 euro**.

Trasparenza per le erogazioni inferiori a 5.000 euro annui

Per le erogazioni di importo inferiore a 5.000 euro è previsto l'obbligo di pubblicazione, nella relazione allegata al rendiconto, sulla base di aggregazioni che diano conto della relativa provenienza.

Sanzioni

Entro il 15 luglio di ciascun anno i rappresentanti legali o i tesorieri dei partiti trasmettono alla Commissione per la garanzia dei partiti politici, una dichiarazione in cui attestano l'avvenuta **pubblicazione sui siti *internet* dei rispettivi partiti di tutte le erogazioni percepite nell'anno precedente**. Nel caso in cui i partiti politici abbiano pubblicato sui rispettivi siti *internet* erogazioni per un **ammontare inferiore a quello risultante dalle dichiarazioni e dalle attestazioni** l'ammontare della sanzione è pari alla differenza tra l'importo pubblicato nei siti *internet* e quello risultante alla Commissione.

Definizioni ai fini degli obblighi di pubblicazione

Ai fini degli obblighi di pubblicazione relativi all'organizzazione interna del partito, all'elenco dei beni e alle erogazioni pari o superiori a 5.000 euro ricevute, **per partiti si intendono quelli iscritti nel registro dei partiti politici** ovvero che **abbiano eletto almeno un rappresentante alla Camera dei deputati** all'inizio della legislatura o che, nel corso della medesima, **abbiano costituito un gruppo parlamentare o una componente politica interna al Gruppo misto**.

Fondazioni politiche

Resta la definizione di fondazione politica prevista dal decreto n. 149 del 2013, cioè sono definite tali le fondazioni la cui composizione degli organi direttivi sia determinata in tutto o in parte dai partiti, nonché le fondazioni che cofinanzino attività politica in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi. A tali fondazioni si applicano le medesime norme di trasparenza degli statuti e dei bilanci che si applicano ai partiti. Il testo approvato ha aggiunto la previsione che ciascun partito può essere collegato formalmente a fondazioni o associazioni ma tali **rapporti devono conformarsi ai principi di trasparenza, autonomia finanziaria e separazione contabile**.

Promozione dell'attività politica per i partiti iscritti nel registro

Gli enti territoriali, previa disciplina della materia con apposito regolamento, anche attraverso convenzioni con istituzioni pubbliche e private, **possono: fornire beni o servizi** ai partiti che siano iscritti nel registro dei partiti politici; **stipulare**, con i partiti che siano iscritti nel registro dei partiti politici, **convenzioni** per la messa a disposizione di locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica.

Il rimborso delle spese di manutenzione e di funzionamento dei locali utilizzati per lo svolgimento di attività politiche, per il tempo per il quale essi se ne avvalgono, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali, **è a carico dei partiti** che sono iscritti nel registro dei partiti politici.

Revisione dei bilanci

Sono stati cancellati oneri irrazionali e sanzioni elevate (200mila euro) per quei partiti che neanche riescono ad entrare in Parlamento. L'obbligo di avvalersi di una **società di revisione** iscritta nell'albo **si applica** adesso solo ai partiti e ai movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che **abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera, al Senato o al Parlamento europeo sanando, in tal modo, un'irrazionalità della norma. Infatti, con la nuova legge elettorale**, alla ripartizione dei seggi accedono solo le liste che abbiano ottenuto almeno il 3% dei voti validi.

Sanzioni in materia di trasparenza dei bilanci

Vengono integrate le sanzioni già previste dal DL n. 149 del 2013 che prevedono la decurtazione di una quota delle somme spettanti ai partiti iscritti nel registro dei partiti che beneficiano della destinazione del 2 per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti. **Le modifiche introdotte estendono le sanzioni anche ai partiti che non accedono alla destinazione del 2 per mille.**

In particolare, viene aggiunta l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria dai 20.000 ai 40.000 euro per i partiti politici che:

- non abbiano rispettato gli obblighi che attengono in particolare alle modalità di redazione e di tenuta dei libri contabili;
- abbiano omesso la pubblicazione nel proprio sito *internet* del rendiconto di esercizio corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, della relazione del revisore o della società di revisione, ove prevista, nonché del verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico e dei dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento.

Viene, inoltre, aggiunta l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 a 40.000 euro ai partiti politici che nel rendiconto di esercizio abbiano omesso dati ovvero abbiano dichiarato dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili.

È altresì prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100 a euro 500 nel caso in cui una o più voci del rendiconto di un partito non siano rappresentate in conformità a quanto previsto dalla legge 2 gennaio 1997, n. 2⁵.

Infine, è stata aggiunta la previsione dell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100 a euro 500 per ogni informazione omessa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero rispetto a quanto previsto dalla medesima legge n. 2 del 1997⁶, nell'ambito della relazione sulla gestione e della nota integrativa.

Norme transitorie e finali

È stato previsto un termine di 18 mesi, che decorre dalla data di entrata in vigore della legge, per permettere ai partiti già registrati di adeguare i propri statuti a quanto previsto dalle nuove norme in materia di contenuto minimo dello statuto stesso.

La banca dati delle dichiarazioni congiunte rese da chi ha erogato fondi ai partiti fino alla data di entrata in vigore della legge è posta a disposizione della Commissione per la garanzia dei partiti politici, secondo modalità individuate dalla Camera dei deputati, sulla base del proprio Regolamento.

⁵ V. [allegato A della legge 2 gennaio 1997, n. 2](#)

⁶ V. allegati [B](#) e [C](#) della legge 2 gennaio 1997, n. 2