

IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI FINE DI UN VECCHIO SISTEMA

La Camera, nella seduta del 16 ottobre 2013, ha approvato il disegno di legge del Governo in materia di **finanziamento, trasparenza e regolamentazione dei partiti politici** (A.C. [1154-A](#))¹. Il provvedimento passa ora all'esame del Senato, in seconda lettura.

L'approvazione di questo disegno di legge è **una svolta storica: stiamo passando dalla contribuzione diretta da parte dello Stato a forme di contribuzione indiretta e a forme di detrazioni**. Le ragioni che hanno indotto a intervenire sulla materia, superando il modello di contribuzione di natura mista pubblico-privata, introdotto lo scorso anno dalla [legge 6 luglio 2012, n. 96](#), sono rinvenibili nella travagliata e controversa storia che ha caratterizzato in Italia il finanziamento della politica. L'obiettivo perseguito è di abolire il finanziamento pubblico diretto e ogni forma di rimborso elettorale ai partiti così come l'abbiamo conosciuto, non quello di abolire i partiti.

IL PERCORSO

La disciplina prefigurata si inserisce in un processo, sviluppatosi negli ultimi anni, di **progressiva riduzione dell'entità dei contributi diretti ai partiti, istituiti nel 1974 ed erogati, a partire dal 1993, esclusivamente sotto forma di contributi per le spese delle campagne elettorali**. Con questa disciplina viene superata la parziale riforma della legge 96/2012, con la quale, al sistema dei rimborsi elettorali, è stato affiancato il **cofinanziamento** dello Stato, proporzionato alle capacità di autofinanziamento dei partiti, che viene abolito. Della legge 96/2012, che aveva già drasticamente ridotto i rimborsi elettorali ad un livello inferiore a quello previsto in altre grandi democrazie europee (v. [Dossier n. 9](#)), viene mantenuta la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci, come pure il vincolo tra democrazia interna e concessione dei benefici, ivi introdotta per la prima volta. Per quanto riguarda le forme di contribuzione alternative disciplinate dal disegno di legge, di fatto si tratta del potenziamento di un istituto già previsto dall'ordinamento (la detraibilità fiscale dei finanziamenti privati) e di un meccanismo (quello del 2 per mille) sperimentato per un breve periodo nel 1997 ([L. 2/1997](#) e, in gran parte, abrogato dalla [L. 157/1999](#)).

¹ I sì sono stati 288, i no 115, gli astenuti 7. A votare a favore Pd, Pdl, Scelta civica e la Lega. Fratelli d'Italia si è astenuta. M5S e Sel hanno votato contro.

ATTUAZIONE DELL'ART. 49 DELLA COSTITUZIONE PARTITI REALMENTE DEMOCRATICI, APERTI E TRASPARENTI

Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente sull'opportunità o meno di intervenire sulla vita interna dei partiti si svolse alla luce del silenzio in cui la dittatura aveva fatto cadere ogni voce libera.

Oggi però quel tempo è lontano. **Oggi non è più possibile accettare che attori di primo piano della nostra vita politica possano scegliere di non darsi una struttura democratica, magari fingendo palesemente di averla senza averla.** È così, la nostra democrazia non ha bisogno di partiti chiusi, personali o familistici, ma di partiti aperti e democratici, con i cittadini come protagonisti anziché spettatori.

Uno dei fondamentali obiettivi del disegno di legge approvato è esattamente questo: rendere effettivo il diritto di partecipazione dei cittadini sancito dall'articolo 49 della Costituzione.

Il disegno di legge per la prima volta introduce nuove regole che assicurino *standard* minimi di democraticità interna, trasparenza e controllo sulle spese dei partiti.

In particolare, si stabilisce che **i partiti che intendano avvalersi dei benefici** previsti dalla legge (le detrazioni e le risorse derivanti dal meccanismo del 2 per mille) **sono tenuti a dotarsi di uno statuto redatto nella forma dell'atto pubblico, che deve avere un contenuto minimo indicato dalla legge stessa come, ad esempio, il numero, l'attribuzione e la composizione degli organi deliberativi esecutivi e di controllo; i diritti e i doveri degli iscritti; le modalità di selezione delle candidature; le misure disciplinari adottabili.**

I partiti dovranno, altresì, rispettare alcuni requisiti minimi idonei a garantire la trasparenza: come la trasmissione del proprio statuto ai Presidenti delle Camere, che lo inoltreranno poi alla *Commissione di Garanzia degli Statuti per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* (già istituita dalla legge 96/2012) per verificarne la **conformità ai principi di democrazia interna e trasparenza, e procedere alla registrazione nel registro nazionale dei partiti politici. Il registro sarà consultabile su apposita sezione *internet* del Parlamento.**

È evidente che queste condizioni servono solo ed esclusivamente ad assicurare che la vita dei partiti e movimenti politici si svolga nel rispetto delle regole di trasparenza e di democraticità, dando così seguito alle parole che Costantino Mortati pronunciò, nel settembre del 1947 proprio in una seduta dell'Assemblea costituente, convinto già allora che **uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino, anche alla loro struttura interna, a sistemi e metodi di libertà.**

LE DETRAZIONI E IL 2 PER MILLE

Per quanto riguarda le **detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in denaro a favore dei partiti da parte di persone fisiche**, il testo approvato dalla Camera prevede che saranno del 37% per importi compresi tra 30 euro e 20 mila euro annui e del 26% per importi compresi tra 20.001 e 70.000 euro annui.

Le società possono detrarre un importo pari al 26% delle erogazioni liberali per gli importi tra 50 euro a 100.000 euro. Sono esclusi gli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché dalle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente, tali soggetti, ovvero ne sono controllati o sono controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi.

Tutti i versamenti devono essere tracciabili e l'autore deve essere identificabile.

Viene introdotto un meccanismo volontario di contribuzione ai partiti, riconoscendo a ciascun contribuente la facoltà di destinare il **2 per mille** della propria imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) in favore di un partito politico. Sono previsti in ogni caso dei limiti massimi di spesa per la destinazione del 2 per mille.

Il nuovo sistema di finanziamento andrà a regime nel 2017 per permettere il passaggio al finanziamento privato: le percentuali annue della riduzione sono pari al 25% nel 2014, al 50% nel 2015 e al 75% nel 2016.

I partiti saranno quindi valutati giorno per giorno, giudicati almeno una volta l'anno come, ad esempio, sarà possibile fare con il meccanismo del 2 per mille, un incentivo per i partiti a comportarsi in maniera corretta e trasparente, per acquisire il consenso dei cittadini, per conquistare una nuova legittimità.

Il testo originario del Governo prevedeva una serie di benefici, in favore dei partiti, di natura **non monetaria**, quali la disponibilità di immobili pubblici a canone agevolato e la concessione a titolo gratuito di spazi televisivi da parte del servizio pubblico radiotelevisivo. Nel corso dell'esame in Commissione **tale previsione è però stata soppressa.**

RACCOLTA FONDI CON SMS

Un'altra novità sarà la possibilità di raccogliere **fondi** per campagne che promuovano la partecipazione alla vita politica sia **attraverso sms o altre applicazioni da telefoni mobili**, sia dalle utenze di telefonia fissa attraverso una chiamata in fonia.

IL TETTO ALLE DONAZIONI DEI PRIVATI

La novità più rilevante è il tetto alle erogazioni liberali e alle fidejussioni dei privati: **per le persone fisiche dovrà essere di 300 mila euro all'anno ed entrerà in vigore gradualmente.** In via transitoria, infatti, negli anni 2014, 2015 e 2016, il valore complessivo delle erogazioni e dei contributi che possono essere corrisposti annualmente in favore di ciascun partito è pari, rispettivamente, al 15, al 10 e al 5 per cento dell'importo dei proventi iscritti nel conto economico del partito quale risultante dal rendiconto di esercizio riferito al penultimo anno antecedente quello dell'erogazione. Ciascun partito è tenuto a pubblicare nel proprio sito *internet* il valore del limite in relazione a ciascun anno.

Il tetto si applica anche per le erogazioni liberali in denaro **delle persone giuridiche (associazioni, società, fondazioni) di 200 mila euro.** Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, con decreto del presidente del consiglio dei ministri, **saranno altresì**

definiti i criteri e le modalità di applicazione di tale “tetto” ai gruppi di società e alle società controllate e collegate di cui all’articolo 2359 del codice civile.

Il tetto alle donazioni dei privati non si applica, invece, per i lasciti “mortis causa” (le disposizioni testamentarie) e per i trasferimenti di denaro o di natura patrimoniale effettuati tra partiti politici.

Per chiunque non rispetti i “tetti”, la Commissione di Garanzia degli Statuti per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici applicherà la sanzione amministrativa pari al doppio delle erogazioni corrisposte o ricevute in eccedenza rispetto al valore del tetto. In caso di non pagamento della sanzione scatta lo stop per tre anni ai finanziamenti del 2 per mille.

Questi divieti si applicheranno, altresì, anche ai pagamenti effettuati in adempimento di obbligazioni connesse a fideiussioni e altre tipologie di garanzie reali o personali, concesse dopo l’entrata in vigore della legge in favore di partiti politici.

In questa norma, è **ribadito di fatto un chiaro «no» a qualsiasi proposta di depenalizzare il reato di finanziamento illecito.** Infatti, **viene confermata la disciplina della legge del 1974** per cui, se si versa ad un partito o ad un movimento politico una somma di denaro superiore ai 5 mila euro e questi 5 mila euro e un centesimo non sono tracciati, non sono dentro una delibera di un organo amministrativo di un’azienda, non sono dentro il bilancio di un partito, allora in questo caso si punisce chi dà e chi riceve con la prigione. La nuova norma regola la possibilità di graduare una sanzione nel caso di **finanziamenti tracciati ed effettuati con il sistema bancario oltre il limite previsto dalla legge.**

La *ratio* della previsione di limiti alle erogazioni liberali da parte dei privati è riassumibile nella volontà di **garantire l'autonomia e la separazione del potere politico da quello economico** e, al tempo stesso, **scongiurare il rischio che la disuguaglianza economica si traduca in disuguaglianza politica.** Non è dunque una misura contro un partito, contro una qualche forza politica o contro una qualche persona. È una misura a tutela di un principio generalissimo, quello che caratterizza ogni ordinamento di stampo democratico e liberale, quel principio che Michael Walzer riassumerebbe nella formula della **separazione del potere delle autonomie dalle sfere distributive, quell'autonomia in base alla quale nessun soggetto che riveste una posizione dominante in una sfera dovrebbe poter per ciò stesso esercitare una posizione dominante anche in altre sfere.**

PARITÀ DI ACCESSO ALLE CARICHE ELETTIVE

Durante l’esame alla Camera è stato introdotto un nuovo articolo che prevede che **i partiti promuovano la parità di accesso alle cariche elettive, in attuazione dell’articolo 51 della Costituzione.**

In particolare, è prevista **la sanzione** della decurtazione dei finanziamenti ottenuti con il 2 per mille nel caso in cui i partiti non candidino almeno il 40% delle donne in lista.

È previsto un **incentivo**, tramite l’attribuzione di risorse derivanti da un Fondo alimentato con i proventi delle multe per violazione della soglia del 40% per le candidature, **per i partiti virtuosi nei quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato sia pari o superiore al 40%.**

FORMAZIONE POLITICA

Viene rafforzato il sostegno alla formazione politica con la previsione di detrazioni fiscali del 75%, per importi annui fino a 750 euro, per la partecipazione a scuole o corsi di formazione politica promossi e organizzati dai partiti. Tuttavia, al fine di evitare che l'alta soglia di detraibilità si traduca in un aggiramento delle norme sul finanziamento ai partiti, è previsto che la detrazione sia riconosciuta a condizione che le scuole o i corsi di formazione politica siano stati appositamente previsti in un piano per la formazione politica presentato dai partiti entro il 31 gennaio di ciascun anno.

NORME DI TRASPARENZA

Per quanto riguarda le norme di trasparenza, il testo approvato dalla Camera, stabilisce che i partiti debbano assicurare l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, anche mediante la realizzazione di un sito *internet* che rispetti i 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.

Sono state previste norme relative alla **tracciabilità e trasparenza dei finanziamenti e dei contributi a favore dei partiti, in modo da rendere sempre chiaro chi paga e quanto.**

Per importi inferiori ai 100 mila euro annui, versati con mezzi diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità e l'identità dell'autore, viene meno l'obbligo di presentare alla Presidenza della Camera la dichiarazione congiunta, da parte del finanziatore e del ricevente.

In ogni caso, se le **erogazioni superano i 5 mila euro annui**, i rappresentanti legali dei partiti beneficiari devono **comunque trasmettere alla Presidenza della Camera, entro tre mesi, l'elenco dei finanziatori e la relativa documentazione contabile.** In caso di inadempienza, ovvero in caso di dichiarazioni mendaci, si applica la **sanzione penale della multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.**

Inoltre, **l'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi saranno pubblicati in maniera facilmente accessibile sul sito *internet* della Camera dei deputati.** Tutti i cittadini avranno comunque diritto di accedere a tale documentazione con le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati.

La nuova norma impone anche che **l'elenco dei soggetti finanziatori e i relativi importi venga pubblicato come allegato al rendiconto di esercizio sul sito *internet* del partito politico.**

CERTIFICAZIONE ESTERNA DEI BILANCI

Prevista la **certificazione esterna dei bilanci dei partiti** al fine di garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria. La previsione della **certificazione esterna si applica anche alle sedi locali** dei partiti dotate di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, che abbiano ricevuto nell'anno precedente proventi complessivi pari o superiori a 150mila euro.

SANZIONI

La Commissione di Garanzia degli Statuti per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici applica sanzioni, tra l'altro, in caso di inottemperanza dell'obbligo di certificazione esterna e dell'obbligo di presentare il rendiconto e il relativo verbale di approvazione. Le sanzioni sono modulate in relazione al tipo e alla gravità della violazione.

FONDAZIONI POLITICHE

Anche le fondazioni e le associazioni collegate alla politica dovranno assicurare la trasparenza dei bilanci e degli Statuti.

NUOVE FORMAZIONI POLITICHE

Nel testo licenziato dalla Camera è prevista la possibilità di accedere ai finanziamenti privati anche per i nuovi partiti a cui fanno riferimento i gruppi parlamentari regolarmente costituitisi in corso di legislatura. Il testo originario del governo stabiliva, invece, che ai finanziamenti accedessero solo le forze politiche che si sono presentate alle ultime elezioni.

CASSA INTEGRAZIONE PER I DIPENDENTI

Infine, dal 2014, per i partiti in difficoltà economica, è assicurata la cassa integrazione per i dipendenti: ai partiti e movimenti politici, e alle loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, sono estese le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi, nonché la disciplina in materia di contratti di solidarietà. Agli oneri derivanti dalle nuove disposizioni si provvede con i risparmi derivanti dall'abolizione del finanziamento pubblico diretto.

RISPARMI A COPERTURA DEL DEBITO PUBBLICO

I risparmi conseguiti dall'attuazione della legge andranno al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Post scriptum

Iter: In corso di esame in Commissione

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 1154 - abbinata con AC. 15, AC. 186, AC. 199, AC. 255, AC. 664, AC. 681, AC. 733, AC. 961, AC. 1161, AC. 1325

[Iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS.1118

[Iter](#)

Dossier n. 9 IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI IN ITALIA E IN EUROPA

Dossier n. 25 ABOLIZIONE FINANZIAMENTO DIRETTO, TRASPARENZA E
REGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI