

Strasbourg, 23 marzo 2012

Greco Eval III Rep (2011) 7F
Theme II

Terzo ciclo di valutazione

**Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento
dei partiti politici**

(Theme II)

Adottato dal GRECO
nella Riunione Plenaria
(Strasburgo, 20-23 marzo 2012)

Traduzione non ufficiale a cura dell'Amministrazione della Camera dei deputati

I. INTRODUZIONE

1. L'Italia è entrata a far parte del GRECO nel 2007. Il GRECO ha approvato il Rapporto di Valutazione concernente il Primo e il Secondo ciclo congiunti sull'Italia (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F) nel corso della sua 43^a Riunione Plenaria (29 giugno – 22 luglio 2009). Il suddetto Rapporto di Valutazione, ed il suo corrispondente Rapporto di Conformità, sono disponibili sulla *homepage* del GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

2. L'attuale Terzo Round di Valutazione del GRECO (avviato il 1 gennaio 2007) riguarda i seguenti argomenti:
 - **Tema I – Incriminazioni:** Articoli 1a e 1b, 2-12, 15-17, 19 paragrafo 1 della Convenzione di diritto penale sulla corruzione (ETS 173)¹, gli articoli 1-6 del suo Protocollo Aggiuntivo² (ETS 191) ed il Principio Guida 2 (incriminazione della corruzione).
 - **Tema II – Trasparenza del finanziamento ai partiti:** Articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione Rec(2003)4 sulle Norme Comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, e – più in generale – il Principio Guida 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).

3. Il gruppo di valutazione del GRECO per il Tema II (di seguito denominato “GET”) che ha effettuato una visita in Italia dal 5 al 10 ottobre 2011, era composto da Fernando JIMENEZ SANCHEZ, Dipartimento di scienze politiche e pubblica amministrazione, Università Murcia (Spagna), Zorana MARKOVIC, Direttrice dell'agenzia anti-corruzione (Serbia), e Marcin WALECKI, Capo della *Governance* democratica presso l'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni democratiche ed i Diritti umani. Il GET è stato supportato da Laura SANZ-LEVIA del Segretariato del GRECO. Prima della visita è stata fornita agli esperti del GET un esauriente documento di risposta al questionario di Valutazione (documento Greco Eval III (2011) 8R REPQUEST, Tema II) ed anche delle copie della legislazione sulla materia.

¹ L'Italia ha firmato la Convenzione di Diritto Penale sulla Corruzione (ETS 173) il 27 gennaio 1999, ma non l'ha ancora ratificata.

² L'Italia ha firmato il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Diritto Penale (ETS 191) il 15 maggio 2003, ma non l'ha ancora ratificato.

4. Il GET ha incontrato i funzionari delle seguenti amministrazioni dello Stato italiano: Ministero della Giustizia, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Collegio dei revisori dei rendiconti dei partiti politici, Comitato di controllo dei consuntivi delle spese elettorali presso la Corte dei Conti, Collegio regionale di garanzia elettorale, Ufficio del Procuratore della Repubblica di Roma e Corte di Cassazione. Inoltre, il GET ha incontrato rappresentanti dei seguenti partiti politici: Il Popolo della Libertà, Partito Democratico, Unione di Centro, Italia dei Valori, Federazione della Sinistra e Sinistra Ecologia e Libertà. Il GET ha avuto altresì un confronto con alcuni rappresentanti della sezione nazionale di *Transparency international*, dei media e del mondo universitario.
5. L'attuale rapporto sul Tema II del Terzo Ciclo di valutazione del GRECO sulla trasparenza del finanziamento ai partiti politici è stato elaborato sulla base delle risposte al questionario e delle informazioni fornite nel corso della visita *in loco*. L'obiettivo principale del rapporto è di valutare i provvedimenti adottati dalle autorità italiane al fine di ottemperare agli obblighi derivanti dalle disposizioni indicate nel paragrafo 2. Il rapporto contiene una descrizione della situazione, seguita da un'analisi critica. Le conclusioni includono una lista di raccomandazioni adottate dal GRECO e rivolte all'Italia al fine di migliorare il suo livello di conformità con le norme in esame.
6. Il rapporto sul Tema I – Incriminazioni, è esposto nel *Greco Eval III Rep (2011)7F, Tema I*.

II. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO AI PARTITI – PARTE GENERALE

Descrizione generale del sistema politico e elettorale

7. L'Italia è una repubblica parlamentare democratica, divisa amministrativamente in 20 regioni, di cui una (il Trentino-Alto Adige) è composta di 2 province autonome. Il capo dello Stato è il Presidente della Repubblica, il cui mandato dura sette anni. Il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica, salva approvazione del Parlamento. Il Parlamento bicamerale è composto

dalla Camera dei Deputati (630 membri eletti) e dal Senato (315 membri eletti più 6 membri non eletti), entrambi eletti direttamente a suffragio universale.

8. In Italia il diritto di elettorato attivo si consegue a 18 anni per le elezioni della Camera dei Deputati e a 25 anni per le elezioni del Senato. Il diritto di elettorato passivo, invece, si matura a 25 anni alla Camera e a 40 anni al Senato.
9. Le elezioni politiche si tengono (di norma, anche se in pratica le cose vanno diversamente) ogni cinque anni.
10. Le leggi elettorali sono state oggetto di diverse modifiche a partire dall'inizio degli anni '90. Dal 1948 al 1992 è stato adottato un sistema di ripartizione proporzionale dei seggi (secondo il metodo d'Hondt); tale sistema ha prodotto assemblee legislative molto frammentate e coalizioni di governo di vita breve e instabili. Dal 1945 al 1993 si sono succeduti 52 governi, che mediamente sono rimasti in carica meno di un anno. Nel 1993 è stato adottato un nuovo sistema elettorale, secondo il quale tre quarti dei seggi della Camera dei Deputati e del Senato venivano assegnati con sistema maggioritario, mentre i seggi rimanenti venivano attribuiti attraverso un sistema proporzionale (sistema elettorale misto, detto *Mattarellum*). Ci si aspettava che questo nuovo sistema elettorale avrebbe semplificato lo scenario politico e garantito l'alternanza di governo. Invece, è emerso un sistema di alleanze elettorali tra una pluralità di piccoli partiti, che ha dato luogo a due grandi cartelli elettorali, uno di destra e l'altro di sinistra, che si sono alternati al potere. Dal 1994 al 2006 si sono succeduti otto governi, che sono rimasti in carica mediamente un po' più di un anno. In occasione delle elezioni parlamentari tenutesi nell'aprile 2006, la legge elettorale è stata modificata a seguito dell'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza.
11. Con l'attuale sistema elettorale, per le elezioni alla Camera dei Deputati, ciascun elettore esprime un voto a favore di una lista di partito. Queste liste sono bloccate: ciò significa che gli elettori non possono né scegliere i singoli candidati né modificare l'ordine della lista. 618 su 630 seggi alla Camera sono distribuiti a livello nazionale secondo il metodo proporzionale tra: (i) le coalizioni che ottengano almeno il 10% dei voti e che comprendano almeno un partito che abbia conseguito il 2% dei voti; (ii) i partiti politici che ottengano almeno il 4% dei voti, correndo individualmente o come parte di una

coalizione che consegua meno del 10% dei voti; e (iii) i partiti che rappresentino minoranze linguistiche riconosciute, a condizione che ottengano almeno il 20% dei voti nelle regioni corrispondenti. I seggi della Camera assegnati ad una coalizione sono a loro volta distribuiti proporzionalmente tra i partiti che ne fanno parte, a condizione che abbiano ottenuto almeno il 2% dei voti; in ogni caso questo requisito viene meno per il partito di coalizione con il più alto numero di voti tra quelli che abbiano conseguito meno del 2%. Il nuovo sistema prevede un premio di maggioranza su base nazionale: se la coalizione che ottiene una maggioranza di voti riceve inizialmente meno del 55% dei seggi (340 su 618), il suo numero di seggi è aumentato a 340. In questo caso, i seggi rimanenti sono assegnati tra le altre coalizioni e i singoli partiti aventi diritto. I seggi della Camera sono successivamente distribuiti tra 26 circoscrizioni plurinominali. I cittadini italiani che risiedono all'estero eleggono i rimanenti 12 deputati; anche questi seggi sono distribuiti in base al metodo proporzionale.

12. Per le elezioni del Senato, gli elettori votano per una lista di partito bloccata in 18 delle 20 regioni italiane. I seggi del Senato relativi a tali regioni sono assegnati con metodo proporzionale tra: (i) le coalizioni che ricevano almeno 20% dei voti e che comprendano almeno un partito che abbia conseguito il 3% o più dei voti, nonché tra (ii) i partiti che ricevano almeno l'8% dei voti, correndo individualmente o all'interno di una coalizione che riceva meno del 20% del voto. I seggi del Senato assegnati ad una coalizione sono a loro volta distribuiti tra i partiti che ne fanno parte, a condizione che abbiano ricevuto almeno il 3% dei voti. Il nuovo sistema di elezione del Senato prevede anche un premio di maggioranza su base regionale: se la coalizione che ottiene la maggioranza dei voti in una data regione riceve inizialmente meno del 55% dei seggi del totale della regione, il suo numero di seggi è elevato ad almeno il 55% del totale ed i rimanenti seggi sono distribuiti tra le altre coalizioni ed i singoli partiti aventi diritto. Infine, 6 senatori sono scelti dai cittadini italiani residenti all'estero; questi seggi sono assegnati allo stesso modo dei seggi corrispondenti nella Camera dei Deputati.

Quadro giuridico e registrazione dei partiti politici

13. Il sistema giuridico italiano non prevede una definizione di partiti politici; nondimeno, in base all'articolo 49 della Costituzione, essi possono essere definiti come libere associazioni di persone al fine di

contribuire a mettere a punto le politiche nazionali attraverso dinamiche democratiche. In base alla giurisprudenza consolidata, i partiti ed i movimenti politici sono considerati come associazioni private e non riconosciute, che sono disciplinate dal Codice Civile.

14. In Italia, i partiti ed i movimenti politici non hanno personalità giuridica e non devono essere riconosciuti dal Governo o essere registrati. Nondimeno, i partiti politici possono essere titolari di diritti ed obblighi autonomi, distinti da quelli dei loro singoli membri.

Partecipazione alle elezioni

15. Un totale di 44 partiti si sono presentati alle ultime elezioni politiche il 13-14 aprile 2008. I seguenti partiti hanno vinto seggi in Parlamento:

| <u>Partito</u> | <u>Camera dei Deputati</u> | <u>Senato della Repubblica</u> | <u>Totale eletti</u> |
|---|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| 1. Il Popolo della Libertà | 276 | 147 | 423 |
| 2. Partito Democratico | 217 | 118 | 335 |
| 3. Lega Nord | 60 | 25 | 85 |
| 4. Italia dei Valori Lista Di Pietro | 29 | 14 | 43 |
| 5. Unione di Centro | 36 | 3 | 39 |
| 6. Movimento per l'Autonomia | 8 | 2 | 10 |
| 7. Südtiroler Volkspartei | 2 | 4 | 6 |
| 8. Movimento Associativo Italiani all'estero | 1 | 1 | 2 |
| 9. Autonomie Liberté Democratie | 1 | 0 | 1 |
| 10. Vallée d'Aoste | 0 | 1 | 1 |
| Totale | 630 | 315 | 945 |

16. È da rilevare che i Parlamentari possono cambiare partito nel corso della legislatura in base al principio costituzionale secondo cui i candidati eletti esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

Descrizione generale del sistema di finanziamento

Quadro giuridico

17. Le questioni relative al finanziamento dei partiti sono disciplinate in diverse leggi. In particolare:

- La Legge n. 2/1997 disciplina gli obblighi di rendicontazione dei beneficiari di rimborsi elettorali e istituisce una autorità responsabile del controllo della contabilità dei partiti.
- Legge n. 195/1974 prevede il reato di finanziamento illecito dei partiti.
- Legge n. 416/1981, Legge n. 416/1987 e Legge n. 250/1990 che disciplinano il finanziamento pubblico dei giornali di proprietà dei partiti.
- Legge n. 659/1981 stabilisce obblighi di rendicontazione, sia per il beneficiario che per il ricevente qualora le donazioni superino le soglie previste dalla legge (cioè i contributi annuali superiori ai 50.000 euro).
- Legge n. 441/1982 sulla dichiarazione del patrimonio degli eletti.
- Legge n. 515/1993 reca disposizioni sui requisiti per accedere ai rimborsi per le elezioni alla Camera dei Deputati, al Senato, al Parlamento europeo ed ai consigli regionali. Stabilisce limiti per le spese elettorali. Include anche norme sulla revisione contabile pubblica delle spese elettorali e prevede sanzioni in caso di violazioni.
- Legge n. 43/1995 reca norme sul rimborso delle spese per le elezioni ai consigli regionali.
- La Legge n. 157/1999 disciplina l'unica forma di finanziamento pubblico per i partiti politici, vale a dire il rimborso per le spese elettorali e per le campagne referendarie.

18. La suddivisione percentuale tra finanziamenti pubblici e privati relativamente ai principali partiti politici è la seguente:

| | |
|---|-------|
| Finanziamenti pubblici | 82% |
| Finanziamenti privati | 16,5% |
| Altre fonti (attività editoriali, eventi, ecc.) | 1,5% |

** Dati relativi ai bilanci dei principali partiti politici per il 2010*

Finanziamento pubblico

Partiti politici, movimenti politici, liste di candidati, singoli candidati e comitati referendari

(i) Finanziamento pubblico diretto:

19. La concessione di finanziamenti pubblici ai partiti politici è stata inizialmente prevista nel 1974 e si riferiva all'attività ordinaria ed ai sussidi per le campagne elettorali. Gli scandali del 1992-1993, conosciuti come "Tangentopoli", ed i "Movimenti referendari per la riforma elettorale" hanno portato non solo a cambiamenti del sistema elettorale come detto sopra, ma anche alla disciplina del finanziamento pubblico. Dal 1993, i finanziamenti pubblici sono distribuiti sotto forma di rimborso delle spese per le campagne elettorali. Nonostante tale definizione, i fondi pubblici distribuiti a tal fine spesso superano le somme effettivamente spese dai partiti in occasione delle elezioni. I partiti politici non ricevono più finanziamenti pubblici per l'attività ordinaria.

20. L'ammontare medio dei rimborsi per le campagne è di circa 180.000.000 Euro, ossia circa 45.000.000 Euro per i diversi tipi di elezione. Al riguardo, sono stati istituiti quattro fondi per finanziare le elezioni per (i) la Camera dei Deputati, (ii) il Senato, (iii) il Parlamento Europeo e (iv) i consigli regionali. Questi fondi sono distribuiti tra i partiti o movimenti politici, le liste di candidati ed i candidati indipendenti (per il Senato), nonché gli organizzatori di referendum che hanno raggiunto la soglia richiesta. In particolare:

- per quanto riguarda le elezioni alla Camera dei Deputati, il finanziamento pubblico è diviso, in proporzione ai voti ottenuti, tra i partiti ed i movimenti politici che raggiungono almeno l'1% dei voti validi a livello nazionale; la legge prevede norme specifiche per favorire i partiti che rappresentano le minoranze linguistiche (nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige); è previsto un fondo aggiuntivo, che ammonta all'1,5% del fondo di base, per i rimborsi elettorali dei partiti che si presentano nella "circoscrizione estero";
- per quanto riguarda le elezioni al Senato, il finanziamento pubblico è diviso su base regionale: è previsto un contributo per ciascuna delle 20 regioni, suddiviso proporzionalmente ai voti ottenuti a livello regionale, tra le liste di candidati che raggiungano almeno il 5% di voti validi nella regione, ovvero che abbiano ottenuto un candidato eletto, nonché tra i singoli candidati eletti, o che abbiano conseguito almeno il 15% dei voti validi nel proprio collegio; per il Senato è anche previsto un fondo aggiuntivo, pari a 1,5% del fondo di base, per il rimborso elettorale ai partiti che si presentano nella "circoscrizione estero";
- per quanto riguarda le elezioni europee, il finanziamento pubblico è suddiviso proporzionalmente tra i partiti politici ed i movimenti che hanno ottenuto almeno un candidato eletto;
- per ciascuna elezione regionale, il finanziamento pubblico è assegnato in base al numero di persone aventi diritto di voto nella regione; il

finanziamento pubblico è suddiviso tra le liste provinciali di candidati che hanno ottenuto almeno un candidato eletto;

- per ciascuna richiesta valida di indire un referendum, è previsto un rimborso forfettario di 500.000 Euro ai comitati organizzatori; il tetto del finanziamento annuo è 2.582.284,50 Euro.

(ii) Finanziamento pubblico indiretto

21. La legge n. 28/2000 prevede che tutti i programmi di “comunicazione politica” (per esempio, presentazione di programmi elettorali, tavole rotonde, dibattiti, interviste) devono garantire la *par condicio* per tutti i soggetti politici. Tutti i soggetti politici rappresentati nel Parlamento italiano, o che abbiano almeno due rappresentanti al Parlamento europeo, hanno titolo ai benefici previsti dalla legge. Il principio del pari accesso è attuato attraverso la messa a disposizione di tempi di trasmissione gratuiti sulle emittenti nazionali (emittenti radiofoniche e canali televisivi). Le emittenti radio-televisive private possono concedere tempi di trasmissione per la comunicazione politica gratuitamente o a metà prezzo rispetto alle altre forme di pubblicità. A nessun soggetto politico è consentito trasmettere più di un messaggio al giorno sulla stessa emittente. I risultati dei sondaggi politici non possono essere resi pubblici nel corso dei 15 giorni precedenti il giorno dell’elezione. Inoltre, nei 30 giorni precedenti alle elezioni politiche, le amministrazioni locali, le istituzioni pubbliche ed i loro rappresentanti non sono autorizzati a promuovere dibattiti o pubblicare materiale a sostegno di un partito politico o dei suoi candidati. Il controllo sull’applicazione della Legge n. 28/200 è di competenza della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

22. Sono previste tariffe postali scontate per gli invii postali per le campagne elettorali nei 30 giorni precedenti le campagne stesse: si applica una tariffa speciale di 0,36 euro per l’invio di materiale elettorale, per un numero di copie pari al numero degli aventi diritto al voto nel collegio elettorale.

23. Infine durante le campagne elettorali sono forniti gratuitamente dai comuni gli spazi per i cartelloni elettorali e l’uso di sale per riunioni pubbliche (per esempio, scuole, municipi).

24. Inoltre, si applicano sconti fiscali ad un’ampia gamma di attività legate ai partiti (vedi paragrafo 35 e 37).

Giornali di partito

25. Sono altresì previsti finanziamenti pubblici per gli editori di giornali e periodici (anche in formato elettronico) di proprietà di partiti o movimenti politici rappresentati al Parlamento Italiano o che abbiano almeno due rappresentanti al Parlamento Europeo. Tutte le aziende editoriali che soddisfano questi criteri possono ricevere donazioni a condizione che: (i) non siano collegate e non controllino direttamente o indirettamente aziende che pubblicano altri periodici di partito; (ii) non beneficino, direttamente o indirettamente, di contributi previsti per altre case editoriali, e che non ricevano sovvenzioni società consociate o loro holding, né altre società controllate dalla stessa holding o dallo stesso partito politico. Il controllo sul rispetto di queste condizioni è effettuato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

26. Il finanziamento consiste in un contributo fisso corrispondente ai costi di produzione dei media in questione più un contributo variabile collegato alla tiratura. In ogni caso il totale dei finanziamenti pubblici non può superare il 70% (giornali e periodici di partiti politici), il 50% (giornali elettronici di partiti politici) o il 60% (giornali e periodici di movimenti politici) dei costi operativi.

27. Analogamente, le emittenti radiofoniche e i canali monotematici di tv satellitare in chiaro di proprietà di partiti politici hanno diritto al finanziamento pubblico fino ad un massimo dell' 80% dei loro costi operativi.

28. Il finanziamento pubblico di cui sopra può essere erogato ad un giornale, periodico o emittente radiofonica di un partito/movimento politico, ma non a tutti e tre i media.

Gruppi parlamentari

28. In virtù dell'articolo 15 del Regolamento della Camera dei Deputati ed dell'articolo 16 del Regolamento del Senato, i gruppi parlamentari di ciascuna Camera ricevono contributi finanziari nonché locali ed attrezzature per svolgere le loro attività. Questi finanziamenti pubblici sono assegnati tenendo presente la consistenza numerica dei gruppi parlamentari e sono addebitati sui bilanci della rispettiva Camera. I finanziamenti sono erogati in parte per consentire ai gruppi parlamentari di svolgere i loro compiti e le loro funzioni ed in parte per pagare gli stipendi dei dipendenti degli stessi.

Contributi finanziari ai gruppi parlamentari - Camera dei Deputati

| Anno | Ammontare |
|------|--------------------|
| 2010 | 34.311.771,76 EURO |
| 2009 | 33.633.438,08 EURO |
| 2008 | 32.538.782,43 EURO |

Contributi finanziari ai gruppi parlamentari – Senato

| Anno | Ammontare |
|------|--------------------|
| 2010 | 19.892.690,11 EURO |
| 2009 | 18.698.613 EURO |
| 2008 | 19.184.674,90 EURO |

Finanziamenti privati

30. Non ci sono limiti all'ammontare/entità/periodicità di contributi privati che possono essere devoluti a partiti/movimenti/candidati politici.

31. Non ci sono restrizioni quantitative sulle quote associative, né sul totale di prestiti/crediti, lasciti ed introiti da attività di partito e raccolta fondi che il partito può ricevere.

32. Non ci sono restrizioni particolari sui contributi da organizzazioni non-profit, come sindacati o organizzazioni patronali, istituzioni religiose, organizzazioni politiche, ecc.

33. Non ci sono limiti per i contributi da enti stranieri.

34. Nonostante le considerazioni di cui sopra, si applicano alcune restrizioni ai finanziamenti privati. In particolare:

- sono vietate le donazioni da parte di società a partecipazione pubblica o con partecipazione di capitale pubblico superiore del 20% (Articolo 7, Legge 195/1974);
- ogni altra donazione societaria deve essere approvata dall'organo sociale della persona giuridica coinvolta e regolarmente iscritta in bilancio;
- sono vietate le donazioni in contanti al di sopra dei 1.000 euro; pertanto ogni donazione superiore alla soglia di cui sopra non può essere anonima

(articolo 49, Decreto legislativo n. 231/2007³). Durante le campagne elettorali per le politiche e per i consigli regionali, i singoli candidati possono raccogliere fondi esclusivamente attraverso un conto bancario o postale gestito da un mandatario elettorale. Il personale della posta o della banca deve verificare l'identità di coloro che effettuano bonifici sui conti per la campagna elettorale.

Regime di tassazione

35. Le spese/i rimborsi per la campagna elettorale non sono soggetti a tassazione.

36. È prevista una detrazione fiscale del 19% per le donazioni di denaro (effettuate attraverso bonifici bancari o postali) ai partiti o movimenti politici rappresentati in Parlamento per somme comprese tra i 51,65 euro e 103.291,37 euro. Il mancato gettito fiscale dovuto alle suddette detrazioni non può superare i 25.823.000 euro all'anno. Se si superasse tale limite, il Ministero delle Finanze ridefinirebbe queste detrazioni fiscali per il successivo anno finanziario ai fini del rispetto del suddetto limite.

37. Le donazioni non sono detraibili quando provengono da: società quotate in Borsa o da holding che le controllano; società che hanno passività nella loro dichiarazione dei redditi nell'anno finanziario precedente la donazione; soci come pagamento della loro quota associativa.

Spese

Limiti di spesa per le elezioni politiche

38. Il sistema giuridico italiano prevede limiti per le spese dei partiti politici ed i singoli candidati esclusivamente con riferimento alle elezioni politiche o per i consigli regionali. Non ci sono limiti di spesa per le elezioni europee o, più in generale, al di fuori delle campagne elettorali. I limiti alle spese elettorali per la Camera dei Deputati ed il Senato sono i seguenti:

- (a) partiti politici: l'ammontare ottenuto moltiplicando 1 euro per il numero di persone aventi diritto di voto nei collegi elettorali di Camera e Senato per i quali hanno presentato liste di candidati (Articolo 10, Legge n. 515/1993);

³ Così come modificato dal decreto-legge 6 dicembre 2011. A seguito di tale modifica, la soglia relativa alle donazioni in contanti è stata ridotta da 2.500 euro a 1.000 euro.

- (b) singoli candidati: l'ammontare fisso di 52.000 euro per ciascun collegio elettorale più il risultato ottenuto moltiplicando 0,01 euro per il numero di cittadini che vivono nei collegi elettorali nei quali corrono i candidati.

Limiti di spesa per elezioni regionali, provinciali e comunali

39. Per quanto riguarda le elezioni regionali i limiti di spesa dei partiti politici sono gli stessi di quelli parlamentari: 1 euro moltiplicato per il numero di persone aventi diritto di voto nei collegi elettorali di Camera e Senato per i quali hanno presentato liste di candidati. Per quanto riguarda i singoli candidati il limite di spesa è dato dalla somma di 38.802,85 euro più il prodotto della moltiplicazione di 0,0061 euro per il numero di cittadini che vivono nel collegio elettorale provinciale nei quali concorrono i candidati⁴. Per i candidati che entrano in lizza in diverse liste provinciali il limite è pari a quello più alto consentito per singoli candidati aumentato del 10%.

40. Per quanto riguarda le elezioni comunali e provinciali, la legge stabilisce solo che in città con più di 50.000 abitanti le liste di candidati o singoli candidati devono essere presentate unitamente al bilancio preventivo di spesa cui le liste ed i candidati intendono vincolarsi (articolo 30, Legge 81/1993).

41. La tabella riportata di seguito riassume il regime applicabile in Italia con riferimento alle entrate ed alle uscite dei partiti, come precedentemente illustrato.

Tabella riassuntiva del finanziamento politico in Italia

| Entrate: | | Finanziamenti pubblici e privati | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|---|---|--|
| Finanziamento pubblico | Partiti e movimenti politici | | Giornali di partito | Gruppi parlamentari |
| | 50-80% delle entrate dei partiti | <i>Diretto</i> | Rimborso delle spese elettorali per i partiti con rappresentanza in Parlamento (circa 180 milioni di euro, in media 45 milioni) | <ul style="list-style-type: none"> • Sovvenzione fissa di costi di produzione <li style="text-align: center;">+ • Sovvenzione |

⁴ Tale ammontare è pari a 0,03 euro per la Regione Lazio e a 0,005 euro per la Toscana.

| | | | | |
|--|--|---|---|----------|
| | | di euro per tipo di elezione) | ne variabile relativa alla dimensione della tiratura della pubblicazione | tecniche |
| | <i>Indiretto</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Tempo di trasmissione gratuito nelle emittenti nazionali • Sconto sulle tariffe postali • Spazi per i cartelloni • Sale per riunioni pubbliche • Detrazioni fiscali | | |
| Finanziamento privato | <u>Nessun limite su:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ammontare/entità/periodicità di donazioni private • Quote associative • Donazioni da non-profit • Donazioni dall'estero • Prestiti • Lasciti • Introiti da attività di partito e raccolta fondi | | <u>Restrizioni su:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Società a partecipazione pubblica o con partecipazione di capitale pubblico superiore del 20% • Donazioni di società se approvate dall'organo sociale e iscritte al bilancio annuale • Anonime consentite solo al di sotto di 1.000 euro | |
| SPESE: CON LIMITI PER LE ELEZIONI POLITICHE E REGIONALI | | | | |

III. TRASPARENZA DEL FINANZIAMENTO AI PARTITI – PARTE SPECIFICA

(i) Trasparenza (articoli 11, 12 e 13b della Raccomandazione Rec(2003)4)

Contabilità, tenuta dei registri e bilanci

Partiti e movimenti politici

42. I partiti politici che ricevono finanziamenti pubblici (rimborsi elettorali) devono ottemperare ad alcuni requisiti di trasparenza per quanto riguarda le entrate e le uscite.

43. Il legale rappresentante o il tesoriere del partito devono mantenere il libro giornale e il libro inventario. Sul libro giornale devono figurare le operazioni effettuate giorno per giorno. Prima di essere messi in uso, i libri contabili devono essere numerati su ciascuna pagina in maniera progressiva ed ogni foglio deve essere timbrato da un notaio. Il libro inventario deve essere preparato il 31 dicembre di ciascun anno e deve riportare le attività e passività e dichiararne il valore. Il libro inventario deve accompagnarsi ad un rendiconto annuale e deve essere sottoscritto dal legale rappresentante (o dal tesoriere) del partito entro tre mesi dalla sua presentazione ai competenti organi previsti dalla legge.

44. Tutti i registri devono essere tenuti conformemente ai principi della regolare tenuta dei libri contabili, senza spazi vuoti, inserimenti tra le righe e aggiunte a margine.

45. I libri contabili devono essere conservati per almeno 5 anni. Gli enti commerciali in cui i partiti hanno investimenti in valori mobiliari devono tenere i loro registri per 10 anni.

Singoli candidati

46. Durante le campagne elettorali politiche ed i consigli regionali, i singoli candidati possono raccogliere fondi solo attraverso un conto bancario o postale, gestito da un rappresentante elettorale.

Obblighi di rendicontazione

Partiti e movimenti politici

(i) Rapporti finanziari sull'attività annuale

47. Il legale rappresentante (o tesoriere) del partito ha l'obbligo di redigere un rendiconto annuale di tutte le attività e le spese. La contabilità del partito è presentata su moduli standard; i moduli riportano tutte le voci che dovrebbero

essere elencate nel conto, per esempio attivi netti, sussidi statali, donazioni private (compreso il nome del donatore, sia persona fisica che giuridica), costi per attività di stampa, attrezzature tecniche/macchine da ufficio/arredi, prestiti, ecc. I rendiconti annuali devono essere accompagnati da note integrative che si riferiscono tra l'altro ai criteri di valutazione usati per la situazione dei conti, i dettagli sulla cessione di attività, impegni fuori bilancio, numero di dipendenti suddivisi per categoria, ecc. Si devono presentare anche appendici ai rendiconti annuali, compresi i rendiconti annuali di altre società in cui il partito ha partecipazioni azionarie, sia attraverso società fiduciarie o intermediarie, nonché dichiarazioni relative a aziende che pubblicano giornali o periodici, nonché ogni altra documentazione richiesta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

48. Si deve inoltre includere una relazione sulle condizioni finanziarie ed economiche del partito e sulla sua performance operativa nel suo insieme; anche a tal fine, si utilizza un modulo standard.

49. I rendiconti annuali, la relazione sulla gestione e la nota integrativa sono sottoposti alla revisione di un collegio di revisori contabili interno al partito o movimento politico (vedi paragrafo xx).

50. I rendiconti annuali, accompagnati dalla relazione sulla gestione e dalla nota integrativa, debitamente sottoscritti dal legale rappresentante (o dal tesoriere) del partito, unitamente alla relazione del collegio dei revisori del partito o movimento politico e alle copie dei giornali in cui è stato pubblicato quanto sopra, devono essere trasmessi dal legale rappresentante (o dal tesoriere del partito) al Presidente della Camera dei Deputati entro il 31 luglio di ogni anno.

(ii) Rendiconti finanziari relativi alle spese sostenute per la campagna elettorale

51. Per quanto riguarda le campagne elettorali per il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo e i consigli regionali, tutti i partiti che presentano liste di candidati sono tenuti a fornire al Presidente della Camera alla quale si candidano (il Presidente della Camera dei Deputati in caso di elezioni al Parlamento europeo) un consuntivo delle spese elettorali e delle fonti di finanziamento (Articolo 12 della Legge n. 515/1993 richiamato dall'articolo 16(5) della medesima legge).

52. Tale consuntivo viene quindi trasmesso ad un apposito Collegio di controllo istituito presso la Corte dei Conti.

(iii) Dichiarazioni congiunte sulle donazioni

53. In caso di donazioni per un importo che nell'anno solare superi 50.000 euro, il donatore ed il beneficiario sono tenuti a farne dichiarazione congiunta (articolo 4, Legge n. 659/1981). La dichiarazione deve essere presentata al Presidente della Camera dei Deputati entro tre mesi dalla percezione del finanziamento, se la singola erogazione supera i 50.000 euro, ovvero entro il mese di marzo dell'anno successivo in caso di contributi frazionati (di inferiore importo) erogati da parte dello stesso soggetto nel corso di un anno solare. L'obbligo di dichiarazione congiunta non si applica ai prestiti concessi da istituti di credito o bancari. Nell'ipotesi di contributi di provenienza estera, l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce (non del soggetto che li eroga).

Giornali di partito

54. Per quanto attiene ai giornali e alle emittenti radiofoniche che fungono da organi di partiti politici, la legge non impone particolari adempimenti o obblighi in relazione alla tenuta dei libri contabili, alla contabilità in generale e alla predisposizione ed approvazione dei rendiconti finanziari diversi da quelli previsti dalla normativa in materia societaria.

Gruppi parlamentari

55. La legge non impone particolari adempimenti o obblighi ai gruppi parlamentari in relazione alla tenuta dei libri, alla contabilità in generale e alla predisposizione ed approvazione dei rendiconti finanziari.

Candidati alle elezioni

56. Tutti i candidati alle elezioni politiche e regionali, compresi coloro che non sono eletti, hanno l'obbligo di presentare:
- (i) una dichiarazione relativa alle spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, accompagnata da un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti e alle spese sostenute. Il rendiconto, che può basarsi anche soltanto sulle attestazioni del solo candidato, riporta analiticamente i nomi delle persone fisiche che hanno erogato contributi e servizi per un importo superiore a 20.000 euro, nonché tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo e valore provenienti da altre*

fonti. Il rendiconto include gli estratti dei conti correnti ed eventualmente postali utilizzati dal candidati.

57. Il rendiconto di cui sopra è firmato dal candidato e controfirmato dal rappresentante autorizzato (mandatario elettorale) che ne certifica la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate. Tale obbligo non è previsto in caso di elezioni per il Parlamento europeo.
58. I rendiconti e le dichiarazioni relative alle spese elettorali devono essere trasmesse al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale.

Rappresentanti eletti

59. La legge n. 441/1982 stabilisce per i rappresentanti eletti l'obbligo di depositare una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale. In particolare, entro tre mesi dalla proclamazione, i membri del Parlamento nazionale e i membri del Governo sono tenuti a depositare presso la rispettiva Camera di appartenenza (per i membri del Governo presso il Senato):

(i) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società; una dichiarazione, da presentarsi entro la scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi, concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute durante la loro permanenza in carica o al termine del loro mandato;

(ii) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; la dichiarazione dei redditi deve essere presentata ogni anno per tutta la durata del mandato di parlamentare, nonché al termine del mandato;

(iii) una dichiarazione relativa alle spese sostenute e obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di risorse elettorali messi a disposizione dal partito per il quale sono stati eletti.

(iv) Copia delle dichiarazioni congiunte e sottoscritte relative alle erogazioni di contributi di importo superiore a 50.000 euro.

60. Gli adempimenti indicati nei precedenti punti (i) e (ii) si applicano anche alla situazione patrimoniale e alla dichiarazione dei redditi del coniuge non separato e dei figli conviventi, se gli stessi vi consentono.

61. Le precedenti disposizioni si riferiscono anche ai membri dei consigli regionali e provinciali, nonché ai membri dei consigli comunali (per i comuni con più di 50.000 abitanti), secondo le modalità previste dai consigli stessi.

Adempimenti relativi alla pubblicazione

Rendiconti finanziari annuali

62. Entro il 30 giugno di ogni anno il legale rappresentante o il tesoriere è tenuto a pubblicare in almeno due quotidiani, uno dei quali a diffusione nazionale, i rendiconti d'esercizio del partito unitamente ad una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa.
63. L'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati provvede alla pubblicazione dei rendiconti d'esercizio dei partiti politici in un supplemento speciale della Gazzetta Ufficiale.
64. I rendiconti d'esercizio delle imprese partecipate, compresi gli editori di giornali e le società amministrate da fiduciari o intermediari, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.
65. Non vi sono disposizioni per quanto concerne la pubblicazione dei bilanci e dei rendiconti dei gruppi parlamentari.

Rapporti concernenti le spese di campagna elettorale

66. L'Ufficio Elettorale circoscrizionale presso la Corte d'Appello è responsabile della pubblicazione del consuntivo relativo alle spese elettorali sostenute dai partiti politici.
67. I consuntivi, presentati dai candidati, relativi alle spese sostenute per la campagna elettorale sono consultabili presso i Collegi Regionali di Garanzia elettorale.
68. Anche il Collegio di Controllo delle spese elettorali, istituito presso la Corte dei Conti, redige i propri rapporti sui consuntivi relativi alle spese elettorali.

Dichiarazioni congiunte sulle erogazioni di contributi

69. Le dichiarazioni congiunte possono essere prese in visione da tutti gli elettori e sono disponibili anche negli archivi elettronici gestiti dal competente Servizio della Camera dei Deputati.

Dichiarazioni concernenti la situazione patrimoniale

70. La Camera dei Deputati e il Senato sono responsabili della pubblicazione delle dichiarazioni concernenti la situazione patrimoniale. Le dichiarazioni sulla situazione finanziaria sono pubblicate in bollettini ufficiali a disposizione, su richiesta, degli elettori iscritti.

Accesso ai documenti contabili

71. Le forze dell'ordine hanno accesso ai documenti contabili dei partiti politici in caso sussista il sospetto della commissione di un reato, così come vi hanno accesso le autorità tributarie, al fine di effettuare accertamenti fiscali. Le perquisizioni condotte nell'esercizio di un'azione penale sono soggette a determinati limiti se riguardano un membro del Parlamento. In tal caso, l'autorità giudiziaria deve ottenere l'autorizzazione a procedere dalla Camera di appartenenza del membro eletto.

72. I partiti politici non rientrano nell'ambito di applicazione della normativa sul libero accesso alle informazioni. Pertanto, non sono accessibili al pubblico informazioni dettagliate di carattere finanziario (diverse da quelle contenute nei rendiconti finanziari annuali o nei rendiconti relativi alle spese di campagna elettorale, nelle dichiarazioni congiunte e nelle dichiarazioni sullo stato patrimoniale).

(ii) Vigilanza (Articolo 14 della Raccomandazione Rec(2003)4)

Revisione dei conti

Partiti e movimenti politici

73. I rendiconti finanziari annuali dei partiti politici beneficiari di finanziamenti pubblici sono sottoposti al controllo dei revisori del partito (Legge n. 2/1997). La legge non prevede particolari requisiti di cui debba essere in possesso il revisore del partito.

74. Per quanto concerne le società controllate o altre società in cui i partiti hanno quote di partecipazione, come ad esempio quelle che pubblicano il

giornale di partito, si applicano i parametri normativi per la revisione contabile delle società stabiliti dal diritto civile.

75. Non esiste una normativa specifica in merito alla revisione interna per le sezioni locali di partiti politici aventi autonomia legale e finanziaria.
76. Non esistono obblighi di revisione interna in relazione alla preparazione dei consuntivi di spesa relativi alle campagne elettorali e alle relative fonti di finanziamento.

Singoli candidati

77. Per quanto riguarda la dichiarazione relativa alle spese elettorali che deve essere presentata dai singoli candidati, tutte le operazioni inerenti alla campagna elettorale e alla relativa contabilità devono essere eseguite da un mandatario elettorale designato dal candidato. Prima di essere trasmesso al Collegio Regionale di Garanzia elettorale, il rendiconto definitivo concernente le spese elettorali è firmato dai candidati e controfirmato dai mandatarî che ne certificano la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate. Tale obbligo non è previsto in caso di elezioni per il Parlamento europeo.

Giornali di partito

78. I giornali di partito sono tenuti a presentare all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni i consuntivi di spesa certificati dalle società di revisione.

Gruppi parlamentari

79. Non vi sono disposizioni in relazione alla revisione interna per i gruppi parlamentari.

Autorità di vigilanza previste dalla legge

Camera dei Deputati e Senato

80. La Camera dei Deputati e il Senato sono congiuntamente responsabili per il rimborso delle spese elettorali ai partiti politici e la sospensione del pagamento dello stesso. Ai fini dello svolgimento del proprio compito le due Camere si affidano alle attività di revisione e controllo svolte dal

Collegio dei Revisori dei rendiconti dei partiti, dal Collegio di Controllo delle spese elettorali e dal Collegio Regionale di Garanzia elettorale, come qui di seguito specificato.

Collegio dei Revisori per la verifica dei rendiconti d'esercizio dei partiti politici (articolo 8, Legge n. 2/1997)

81. Il Collegio dei Revisori verifica la veridicità e la conformità alla legge dei rendiconti finanziari annuali presentati dai partiti politici.
82. Il Collegio dei Revisori è composto da 5 revisori dei conti iscritti nel Registro Nazionale dei revisori contabili, nominati all'inizio di ogni legislatura d'intesa tra i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato. Il mandato dei revisori nominati a far parte del Collegio non è rinnovabile. I costi di finanziamento del Collegio e la retribuzione dei suoi componenti sono sostenuti dalle due Camere. Il Collegio ha sede presso la Camera dei Deputati.
83. Il Collegio svolge una revisione di "secondo grado" dei rendiconti finanziari dei partiti politici. Non ha poteri diretti di accertamento.
84. Il Collegio non ha autorità sulle forze dell'ordine. Tuttavia, il Collegio può richiedere, tramite il Presidente della Camera dei Deputati, chiarimenti e documenti integrativi ai partiti, qualora dalla verifica effettuata emerga la possibilità che sia stata commessa una violazione della legge sul finanziamento dei partiti.
85. Il Collegio non ha il potere diretto di imporre sanzioni. In caso di violazioni rilevate dal Collegio, le sanzioni sono imposte dai Presidenti delle Camere.

Collegio di Controllo delle spese elettorali presso la Corte dei Conti (articolo 12, Legge n. 515/1993)

86. Il Collegio di Controllo verifica che le spese elettorali sostenute dai partiti politici siano conformi alla legge e la regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse. Riferisce al Presidente della Camera dei Deputati/del Senato, o ai consigli regionali, sui risultati dei controlli eseguiti, che devono concludersi entro sei mesi, con possibilità di proroga non superiore ad altri tre mesi.

87. Il Collegio di Controllo delle spese elettorali è istituito presso la Corte dei Conti ed è composto da 3 magistrati estratti a sorte tra i membri della Corte medesima. Per la durata dell'incarico i revisori non possono assumere ovvero svolgere altri incarichi o funzioni.
88. Il Collegio di Controllo è coadiuvato da nove addetti alla revisione e, ove necessario, da personale ausiliario della Corte dei Conti (dipendenti della Corte dei Conti assunti a seguito di concorso pubblico).
89. Pur non avendo poteri di accertamento, può richiedere chiarimenti e documenti integrativi ai partiti, qualora dai risultati del controllo emerga la possibilità che sia stata commessa una violazione delle norme sul finanziamento delle campagne elettorali
90. Il Collegio di Controllo ha il potere di imporre sanzioni. Queste ultime possono essere dirette o indirette (irrogate dai Presidenti delle due Camere).

Collegio Regionale di Garanzia elettorale (articolo 13, Legge n. 515/1993)

91. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale verifica la correttezza dei consuntivi delle spese elettorali presentate dai candidati.
92. È istituito presso la Corte d'Appello o, in assenza di questa, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione. Si compone del Presidente della Corte d'Appello o del Tribunale, che lo presiede, e da altri sei membri nominati dal Presidente per un periodo di 4 anni, rinnovabile una sola volta. I componenti sono nominati, per la metà, tra i magistrati ordinari, e per la restante metà tra coloro che sono iscritti da almeno 10 anni all'albo nazionale dei dottori commercialisti ovvero tra i professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche. Oltre ai componenti effettivi, il Presidente nomina 4 componenti supplenti, di cui due tra i magistrati e gli altri due tra i commercialisti/professori universitari, come sopra specificato. Non possono essere nominati componenti effettivi o supplenti del Collegio i parlamentari nazionali e europei, i consiglieri regionali, provinciali e comunali, nonché i membri delle amministrazioni locali, coloro che siano stati candidati a far parte del Collegio nei 5 anni precedenti, coloro che ricoprono incarichi direttivi e esecutivi nei partiti politici a qualsiasi livello, nonché coloro che abbiano ricoperto un incarico nel Collegio nei cinque anni precedenti.

93. Per l'espletamento delle sue funzioni, il Collegio si avvale del personale in servizio presso la cancelleria della Corte d'Appello o del tribunale. Il Collegio può chiedere ai competenti uffici pubblici, ivi incluso quello del Garante per le garanzie nelle comunicazioni, tutte le informazioni pertinenti al proprio incarico. Per l'effettuazione degli accertamenti, il Collegio si avvale anche dei servizi di controllo e vigilanza dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.
94. Qualsiasi elettore, nel termine di 120 giorni dalle elezioni, può presentare un esposto al Collegio sulla regolarità dei rendiconti concernenti le elezioni.
95. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale ha il potere di imporre sanzioni. Queste ultime possono essere dirette o indirette (irrogate dal Presidente della Camera di appartenenza o dal consiglio regionale).

L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni

96. L'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni è competente in materia di rimborsi e di controllo sui finanziamenti pubblici erogati ai giornali di partito.
97. L'Autorità si compone di 8 commissari, di cui 4 sono eletti dalla Camera dei Deputati e 4 dal Senato. Il Presidente dell'Autorità è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'Autorità opera in piena autonomia ed è indipendente nei propri giudizi e valutazioni. Si avvale dell'assistenza della Guardia di Finanza.
98. Per quanto riguarda la validazione delle spese, importante al fine di calcolare l'ammontare dei finanziamenti pubblici concessi, le imprese editrici beneficiarie sono tenute a presentare un consuntivo delle spese certificato da una società di revisione.
99. Il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri può disporre accertamenti specifici da parte della Guardia di Finanza, qualora l'attività di revisione metta in luce incongruenze nelle spese indicate. Tale Dipartimento può anche comminare sanzioni, anche se solo successivamente all'assegnazione del finanziamento, qualora si verificano violazioni.

Tabella riassuntiva sugli adempimenti di rendicontazione e controllo in relazione alle risorse finanziarie dei partiti politici

| | Tipo di rendiconto | Controllo interno | Controllo esterno |
|----------------------------|---|--------------------------|---|
| Partito politico | Rendiconto finanziario annuale (solo per i partiti che percepiscono finanziamenti pubblici) | revisore | Collegio dei Revisori (poteri solo procedurali, non di accertamento) |
| | Consuntivo delle spese per la campagna elettorale | assenza di revisore | Collegio di Controllo (poteri procedurali, non di accertamento) |
| | Dichiarazione congiunta sulle erogazioni di contributi | assenza di revisore | Camera dei Deputati (solo per l'archiviazione) |
| Candidato | Rendiconto delle spese elettorali | mandatario elettorale | Collegio Regionale di Garanzia elettorale (poteri procedurali, non di accertamento) |
| Giornale di partito | Rendiconto d'esercizio annuale | revisore | Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni |
| Gruppo parlamentare | Nessun rendiconto d'esercizio | assenza di revisore | Nessuno |

Adempimenti relativi alla pubblicazione

100. Il Collegio dei Revisori dei rendiconti dei partiti presenta una relazione ai Presidenti delle due Camere in merito alle proprie attività di controllo. Anche se la legge non richiede la pubblicazione delle relazioni, esse sono tuttavia soggette alle norme che disciplinano l'accesso ai documenti amministrativi. Pertanto, chiunque vanti un interesse giuridicamente rilevante può esaminarle e farne copia. In conformità al Regolamento della Camera dei Deputati, tale interesse si presume automaticamente in capo ai membri del Parlamento in carica e ai giornalisti.
101. Le relazioni redatte dal Collegio di Controllo delle spese elettorali presso la Corte dei conti sono pubbliche. Attualmente, essi sono anche pubblicati sul sito web della stessa Corte.
102. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale non è tenuto a redigere rapporti. I consuntivi relativi alle spese elettorali dei candidati, a differenza degli atti dei lavori del Collegio, sono liberamente accessibili per la consultazione da parte dei cittadini.

Pubblicazione di rendiconti relativi alle risorse finanziarie dei partiti politici

| Tipo di rendiconto | Responsabile della pubblicazione | Mezzo di pubblicazione |
|---|---|---|
| Rendiconto del partito/del candidato | | |
| Rendiconto finanziario annuale | Partito politico | Due quotidiani |
| | Camera dei Deputati | Gazzetta Ufficiale |
| Consuntivo delle spese per la campagna elettorale del partito politico | Corte d'Appello | Su richiesta presso la sede della Corte d'Appello |
| Consuntivo delle spese elettorali del candidato | Collegio Regionale di Garanzia elettorale | Su richiesta presso la sede della Corte d'Appello |
| Rendiconti finanziari annuali relativi alle imprese partecipate, alle aziende editrici e alle società | Camera dei Deputati | Gazzetta Ufficiale (e accessibile anche quali allegati ai rendiconti finanziari annuali dei rispettivi partiti) |

| | | |
|--|---|---|
| amministrate da fiduciari o intermediari | | |
| Dichiarazione congiunta sulle erogazioni di contributi | Camera dei Deputati | Accessibile per la consultazione nell'archivio elettronico della Camera dei Deputati |
| Rapporto sulla revisione | | |
| Rendiconto finanziario annuale | Collegio dei Revisori dei rendiconti dei partiti: nessun obbligo di pubblicazione | Accesso garantito attraverso le disposizioni sull'accesso alle informazioni amministrative se è provato un interesse giuridicamente rilevante |
| Consuntivo delle spese per la campagna elettorale del partito politico | Collegio di Controllo | Sito web della Corte dei Conti |
| Consuntivo delle spese elettorali del candidato | Il Collegio regionale di Garanzia elettorale non è tenuto a redigere rapporti sulla revisione | |

Denuncia alle autorità di polizia

103. Qualora, nel quadro delle proprie attività di controllo, una delle autorità di vigilanza (Collegio dei Revisori, Collegio di Controllo, Collegio Regionale di Garanzia elettorale, Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni) individui atti contrari alla legge, essa deve farne denuncia al pubblico ministero o alla polizia conformemente all'articolo 331 del codice di procedura penale.

(iii) Sanzioni (articolo 16 della Raccomandazione Rec(2003)4)

Sanzioni penali

104. Esiste una specifica fattispecie penale per il finanziamento illecito dei partiti politici (articolo 7, Legge n. 195/1974). In particolare, sono vietati i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma, da parte di enti pubblici, enti locali o società in cui un ente pubblico abbia una partecipazione superiore al 20% o da parte di controllate di tali società. Sono vietate altresì tutte le forme di finanziamento e contributi diretti o indiretti, da parte di società non comprese tra quelle sopraindicate, salvo che tali finanziamenti e contributi siano stati deliberati dall'organo sociale competente della società e che siano regolarmente iscritti nel bilancio di quest'ultima. Chiunque eroghi (soggetto donatore) o riceva (beneficiario) contributi in violazione della presente norma è punito con una pena detentiva da 6 mesi a 4 anni e con una pena pecuniaria fino al triplo del valore delle somme illecitamente versate o ricevute.

Sanzioni amministrative/civili

Sanzioni ai partiti politici

105. La violazione delle norme in materia di rendicontazione finanziaria è punibile con la sospensione dei rimborsi elettorali ai quali i partiti hanno diritto (articolo 8, Legge n. 2/1997).

106. Le violazioni delle norme concernenti i consuntivi delle spese elettorali sono punibili con sanzioni che variano in relazione al tipo di violazione (articolo 12, Legge n. 515/1993):

(a) se i partiti politici omettono di presentare il consuntivo delle loro spese elettorali, il pagamento del rimborso elettorale è sospeso sino all'adempimento di tale obbligo;

(b) se i partiti politici omettono di presentare il consuntivo delle loro spese elettorali, è irrogata una sanzione amministrativa sotto forma di pena pecuniaria da 51.645,69 euro fino a 516.457 euro;

(c) se i partiti politici omettono di indicare la fonte del loro finanziamento nel consuntivo delle spese elettorali, è irrogata una pena pecuniaria da 5.164,57 euro fino a 51.645,69 euro. Se il partito non provvede al pagamento della sanzione, è possibile procedere legalmente nei confronti dei soggetti che hanno agito in nome del partito

(amministratori del partito), qualora essi abbiano svolto le loro funzioni illecitamente o con colpa grave (articolo 6-bis, Legge n. 157/1999)⁵.

(d) i partiti che hanno violato i limiti di spesa sono passibili di una pena pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore a tre volte l'importo eccedente il limite previsto.

107. Gli organi competenti per l'irrogazione di sanzioni per le suddette violazioni sono il Presidente della Camera dei Deputati (elezioni per la Camera dei Deputati, il Parlamento europeo e i consigli regionali) e il Presidente del Senato (elezioni per il Senato), ciascuno in riferimento al proprio ambito di competenza.
108. L'omissione e il ritardo nel predisporre la dichiarazione congiunta (sulle erogazioni di contributi) sono puniti con la pena pecuniaria di importo da 2 a 6 volte l'ammontare del contributo non dichiarato (articolo 4, Legge 659/1981). L'autorità competente per l'irrogazione di tale sanzione è il Prefetto competente.

Sanzioni ai candidati

109. In caso di violazione delle norme in materia di rendicontazione delle spese elettorali da parte del candidato si applicano le seguenti sanzioni (articolo 7, Legge n. 515/1993):
- (a) il mancato deposito presso il Collegio Regionale di garanzia elettorale del consuntivo relativo alle spese elettorali è punito con una pena pecuniaria da 5.164,57 euro a 51.645,69 euro, come stabilito dal Collegio stesso;
- (b) in caso di violazione dei limiti di spesa previsti per i singoli candidati, il Collegio Regionale di Garanzia elettorale applica una pena pecuniaria non inferiore all'importo eccedente il limite previsto e non superiore al triplo di detto importo. Le violazioni dei limiti di spesa per un importo pari o superiore al doppio dell'importo consentito comporta non soltanto

⁵ Ai fini del rimborso dei debiti dei partiti e movimenti politici contratti in data anteriore al 3 giugno 1999, è stato stabilito un fondo di garanzia, alimentato con l'1% delle risorse rese disponibili. Tale fondo di garanzia per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici contratti anteriormente al 3 giugno 1999 è stato istituito con legge n. 157 del 1999. Il decreto del Ministero dell'Economia n. 31/2007 precisa i criteri di rimborso, come di seguito indicato:

- i creditori interessati devono indirizzare apposita domanda allo stesso Ministero dell'Economia;
- le condizioni di funzionamento della garanzia in esame sono le seguenti: i) il credito deve essere certo, liquido ed esigibile; ii) il credito deve essere sorto prima del 3 giugno 1999; iii) i creditori devono aver esperito tutte le procedure di riscossione coattiva relative alle altre eventuali garanzie fidejussorie fornite dai partiti politici interessati.

l'irrogazione di una pena pecuniaria come sopra descritto, bensì anche la decadenza dalla carica del candidato eletto;

(c) in caso di mancata presentazione della dichiarazione relativa alle spese elettorali da parte di un candidato nel termine previsto (ovvero tre mesi dalla proclamazione), il Collegio Regionale di Garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi 15 giorni, applica la pena pecuniaria da 5.164,57 euro a 51.645,69 euro. La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica;

(d) in caso di irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali, o di mancata indicazione nominativa dei soggetti che hanno erogato al candidato contributi, il Collegio Regionale di Garanzia elettorale, esperita la procedura di accertamento del caso, applica una pena pecuniaria da 5.164,57 euro a 51.645,69 euro.

110. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale è responsabile dell'irrogazione di sanzioni in relazione alle violazioni delle norme sulle dichiarazioni delle spese elettorali da parte dei candidati.

111. Al fine di dichiarare la decadenza di un candidato dalla carica, il Collegio Regionale di Garanzia elettorale dà comunicazione, al competente ramo del Parlamento o consiglio regionale, dell'accertamento definitivo delle violazioni, e la Camera competente o il consiglio regionale, ai sensi del proprio regolamento, pronunciano la decadenza.

Sanzioni ai giornali di partito

112. Il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri può imporre sanzioni, ma soltanto successivamente all'assegnazione del finanziamento. Le sanzioni sono stabilite dal diritto civile e pertanto consistono nella restituzione obbligatoria dei finanziamenti percepiti oltre agli interessi e nell'adeguamento del valore monetario delle società che hanno violato le norme in materia di revisione delle società e le leggi in materia di società consociate.

Sanzioni ai gruppi parlamentari

113. Non esistono sanzioni specifiche in relazione ai contributi erogati ai gruppi parlamentari.

Tabella riassuntiva delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici

| Tipo di violazione | Sanzione applicabile | Trasgressore sanzionato | Autorità competente per l'irrogazione di sanzioni |
|--|---|--|---|
| Penale | | | |
| Finanziamento illecito dei partiti (contributi da parte di soggetti non ammessi dalla legge) | Pena detentiva da 6 mesi a 4 anni e Pena pecuniaria sino a 3 volte il valore dei finanziamenti illeciti erogati o percepiti | Il soggetto che eroga e il soggetto che riceve il contributo | Autorità giudiziaria |
| Amministrativa/civile | | | |
| Mancata presentazione o presentazione irregolare del rendiconto finanziario | Sospensione dei finanziamenti pubblici fino a regolarizzazione | Partiti e movimenti politici | Presidente della Camera dei Deputati/Senato |
| Mancata presentazione del rendiconto/dichiarazione delle spese elettorali | Sospensione dei finanziamenti pubblici fino alla presentazione | Partiti e movimenti politici | Presidente della Camera dei Deputati/Senato |
| | Pena pecuniaria da 51.645,69 a 516.457 euro | Partiti e movimenti politici | Collegio di Controllo |
| | Pena pecuniaria da 5.164,57 a 51.645,69 euro | Candidati | Collegio Regionale di Garanzia elettorale |
| | Decadenza dalla carica (se non presentata entro la nuova scadenza comunicata) | Candidati | Collegio di Controllo |
| Omessa indicazione della | Pena pecuniaria da | Partiti e | Collegio di |

| Tipo di violazione | Sanzione applicabile | Trasgressore sanzionato | Autorità competente per l'irrogazione di sanzioni |
|---|--|--|--|
| fonte di finanziamento o delle irregolarità nel rendiconto/dichiarazione delle spese elettorali | 5.164,57 51.645, 69 euro | movimenti politici /candidati | Controllo/ Collegio Regionale di Garanzia elettorale |
| Violazione dei limiti di spesa | Pena pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore a 3 volte l'importo eccedente il limite previsto | Partiti e movimenti politici /candidati | Collegio di Controllo/ Collegio regionale di Garanzia elettorale |
| | Decadenza dalla carica (in caso di eccesso pari al doppio del limite di spesa) | Candidati | Camera dei Deputati/ Senato/Consiglio regionale |
| Mancata presentazione o presentazione tardiva delle dichiarazioni congiunte | Pena pecuniaria di importo da 2 a 6 volte l'importo del contributo non dichiarato | Partiti e movimenti politici / soggetti che erogano i contributi | Prefetto |
| Violazione delle norme sulla revisione contabile delle società e sull'affiliazione delle società separate | Restituzione obbligatoria dei fondi più interessi | Giornali di partito | Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri |
| | Adeguamento del valore monetario delle società | | |

Ricorsi

114. È possibile proporre ricorso alle autorità giudiziarie competenti avverso le sanzioni penali/amministrative/civili irrogate per la violazione delle norme sul finanziamento dei partiti politici.

Norme in materia di prescrizione

115. Il termine di prescrizione per il reato di finanziamento illecito dei partiti politici è di 6 anni.

116. Non vi è un termine di prescrizione per le violazioni delle norme sulla rendicontazione da parte dei partiti politici.

117. In relazione alle sanzioni concernenti le violazioni delle norme sulle spese elettorali e sulla rendicontazione di queste ultime, il diritto di chiedere il pagamento delle pene pecuniarie applicabili decade nel termine di 5 anni dalla data in cui si è verificata la violazione. La prescrizione può essere interrotta, come previsto dalle norme applicabili del Codice Civile (artt. 2943 e 2944). Inoltre, l'obbligo di pagare una pena pecuniaria decade se non è stata trasmessa alcuna notifica entro 90 giorni dalla data in cui la violazione è stata accertata.

Immunità

118. La legge non contempla particolari immunità in materia di finanziamento dei partiti politici. Tuttavia, l'articolo 68 della Costituzione riconosce ai membri del Parlamento l'insindacabilità assoluta in ambito penale e civile per le opinioni espresse o per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza definitiva e inappellabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è necessaria per l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni, di qualsiasi forma, di membri del Parlamento, e per il sequestro della loro corrispondenza.

Statistiche

119. Tra il 1997 e il 2009, sono state accertate irregolarità relative ai bilanci annuali a carico di 91 partiti politici, dei quali, tuttavia, soltanto 6 hanno subito la sospensione dei contributi elettorali in quanto ancora

beneficiari (avendo maturato ratei annuali dopo la notifica delle citate irregolarità). A causa delle sanzioni citate, questi partiti non potranno ricevere rimborsi fino alla completa regolarizzazione dei documenti contabili. I rimanenti 85 partiti, avendo ricevuto tutti i ratei annuali dovuti (fino al quinto e ultimo) prima della notifica delle irregolarità e non avendone maturati altri a seguito di partecipazione a successive tornate elettorali (poiché non più esistenti o per mancato raggiungimento della soglia richiesta dalla legge), non hanno subito gli effetti delle sanzioni (sospensione dei rimborsi elettorali).

120. Per quanto concerne le sanzioni relative alla violazione dell'obbligo di presentare le dichiarazioni congiunte, nel 2009 si sono conclusi 4 procedimenti giudiziari, mentre 3 sono ancora pendenti.
121. Per quanto riguarda le sanzioni per il finanziamento illecito dei partiti, nel 2009 è stato definito un procedimento giudiziario, mentre 5 sono ancora pendenti.
122. La Corte dei Conti riferisce di aver avviato, dal 1996, 7 procedimenti amministrativi per bloccare il finanziamento pubblico a causa dell'omessa presentazione dei consuntivi delle spese elettorali che avevano diritto al finanziamento. Dopo aver ricevuto la documentazione integrativa, a 6 partiti politici è stato quindi erogato il finanziamento pubblico sospeso. In riferimento alle pene pecuniarie per omessa presentazione del consuntivo delle spese elettorali da parte di partiti politici non aventi diritto ai fondi pubblici, sono stati avviati 17 procedimenti amministrativi, dei quali soltanto 9 si sono conclusi con l'effettiva applicazione della sanzione. In particolare, la pena pecuniaria applicata ammontava a 51.645,70 euro. Infine, è stata avviata una procedura di esecuzione nei confronti di un movimento politico che, nel presentare il consuntivo finale, aveva ommesso di indicare le fonti di finanziamento utilizzate nel corso della campagna elettorale. Tale procedimento si è concluso con l'irrogazione della pena pecuniaria di 5.164,57 euro.

III. ANALISI

123. Nel 1990, l'Italia è stata scossa da una serie di scandali, concernenti il finanziamento illecito dei partiti politici. In particolare, quelli venuti alla luce tra il 1992 e il 1993, conosciuti come "Tangentopoli" – unitamente alle richieste per una maggiore trasparenza del sistema avanzate dai

cittadini a capo dei cosiddetti "Movimenti referendari per la riforma elettorale" – hanno portato non solo a modifiche del sistema elettorale, ma anche ad una nuova disciplina del finanziamento ai partiti. Gli insegnamenti appresi hanno certamente contribuito a introdurre diverse caratteristiche positive nell'ordinamento, tra cui la previsione di obblighi di contabilità, registrazione e rendicontazione sia per i partiti sia per i candidati, rafforzando così la disciplina finanziaria. Tuttavia, questa Commissione di valutazione è fermamente convinta che siano indispensabili ulteriori riforme nella materia di finanziamento della politica, in quanto il quadro normativo e istituzionale soffre di evidenti carenze rispetto agli standard della Raccomandazione Rec (2003) 4, recante norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

124. In occasione dei colloqui *in loco*, il GET ha notato come, tra le autorità pubbliche competenti in materia, nonché tra le stesse forze politiche, sia largamente condivisa l'idea che siano indispensabili riforme volte, da un lato, a migliorare la trasparenza delle finanze dei soggetti politici e, dall'altro, a rendere più rigorosi i controlli pubblici e i meccanismi sanzionatori. Ciò al fine di garantire condizioni di sostanziale parità a tutti i soggetti politici. In tale contesto, il GET esprime il proprio apprezzamento per le iniziative intraprese da taluni partiti, che talvolta sono andati al di là di quanto strettamente richiesto dalla legge al fine, in particolare, di migliorare i sistemi di controllo interno (ad esempio, mediante il ricorso a società, esterne e indipendenti, di revisione dei bilanci del partito) e di prevenire la corruzione (ad esempio mediante l'elaborazione di codici di condotta, la pubblicazione dei bilanci sui siti dei partiti, la trasparenza delle quote associative, l'adozione delle norme in materia di sedi locali). Il GET ritiene che sia giunto il momento di fare ulteriori passi avanti in questo settore, per rendere giuridicamente vincolanti *erga omnes* le buone prassi che alcuni partiti seguono nell'attività corrente. Appare inoltre necessario ridurre al minimo i rischi di corruzione e rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nei partiti politici, implementando la trasparenza dei bilanci, applicando sistemi più incisivi di controllo delle irregolarità e irrogando sanzioni efficaci.
125. In particolare, e fin dall'inizio del presente rapporto, il GET sottolinea che l'aspetto più debole della disciplina sul finanziamento dei partiti in Italia concerne i meccanismi di controllo attualmente in vigore. Le modalità di revisione interne e la disciplina finanziaria dei partiti stessi varia notevolmente nella pratica e dipende dal comportamento delle singole formazioni politiche, in assenza di specifici requisiti di legge. Il

ruolo di controllo che i privati cittadini possono esercitare è molto limitato, poiché non è possibile accedere ad informazioni significative e tempestive: i dati contabili dei soggetti politici sono espressi in forma aggregata e spesso sono pubblicati troppo tardi, vale a dire dopo il periodo finanziario di riferimento. Inoltre, il controllo effettuato dalle autorità pubbliche è molto frammentario, posto che tre diverse istituzioni hanno sostanzialmente la responsabilità di supervisione in questo campo. Esse, inoltre, comunicano poco tra loro e risentono tutte di forti limitazioni in ordine ai propri poteri di controllo (più formali che sostanziali) nonché in ordine ai poteri ispettivi e sanzionatori di cui dispongono. Considerato che i poteri di controllo delle autorità pubbliche sono frammentati e ristretti, che le modalità di revisione interna variano molto nella pratica a seconda del rigore seguito da ciascun partito e, infine, che il tipo di verifica che i cittadini possono esercitare è limitato, è evidente che il controllo attualmente effettuato sulle finanze dei partiti politici e dei candidati è notevolmente carente. Mentre il controllo esercitato dagli organismi pubblici che si occupano di finanziamento ai partiti è troppo limitato e in gran parte inefficiente, i pubblici ministeri e i giudici svolgono un ruolo prezioso nell'individuazione della corruzione che ruota attorno ai partiti stessi. Anche in questo settore, tuttavia, l'impatto della loro azione è limitato dalle carenze già individuate in relazione al regime sanzionatorio dei reati di corruzione nel diritto penale, come descritto nella relazione sul Tema I - incriminazioni (Greco Eval III Rep (2011) 7E, Tema I).

Quadro normativo in materia di finanziamento dei partiti: regole generali e definizioni

126. L'attuale quadro normativo sul finanziamento della politica è complesso e frammentato in diverse fonti normative (oltre dieci), che sono state oggetto di varie modifiche nel corso degli ultimi quattro decenni. Gli interlocutori incontrati dal GET hanno richiamato l'attenzione sulla "stratificazione" delle norme in questo settore (molteplicità dei soggetti politici interessati, dei tipi di finanziamenti pubblici concessi, dei livelli territoriali, ecc). La maggior parte degli intervistati ha convenuto che la mancanza di uniformità nella legislazione rappresenta un ostacolo evidente per quanto concerne la trasparenza e l'efficacia del sistema di finanziamento dei partiti. Il GET ritiene che la situazione attuale, che è ben lungi dall'essere ideale, pregiudica la corretta attuazione e l'efficacia della legge stessa, che appare macchinosa per gli operatori e non consente alla collettività di avere una visione complessiva delle norme applicabili. Pertanto, appare improcrastinabile una riforma di ampio

respiro, in stretta consultazione con i partiti politici, che permetta l'adozione di un testo unico delle norme sul finanziamento alla politica, assicurandone coerenza, efficacia e completezza.

127. Una peculiarità della materia in esame è l'assenza di disposizioni di legge che disciplinino l'istituzione e lo *status* giuridico dei partiti politici. In Italia, i partiti e i movimenti politici non hanno personalità giuridica e non sono tenuti né ad essere riconosciuti né registrati. La mancanza di regole è stata tradizionalmente spiegata con riferimento al principio della libertà di associazione, sancita dall'articolo 49 della Costituzione. Il GET ha discusso tale questione con gli interlocutori incontrati *in loco*, compresi i rappresentanti dei partiti, la maggior parte dei quali ha riconosciuto che è necessario colmare questo vuoto giuridico; a tal fine, peraltro, sono state già state presentate proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento. Il GET ritiene di fondamentale importanza che sia definito a livello normativo lo *status* giuridico dei partiti politici, nella chiara consapevolezza che ogni regolamentazione in questo settore non interferirebbe con la vivace attività politica che si svolge in Italia né con le iniziative e le prerogative dei partiti politici, ma piuttosto ne garantirebbe la piena tutela a livello di funzionamento interno e ne aumenterebbe la trasparenza. Inoltre, dato che i partiti beneficiano di un significativo finanziamento pubblico (oltre l'80% delle loro entrate, a quanto risulta), è ragionevole che lo Stato e i cittadini debbano ottenere informazioni di base sulle strutture e le attività degli stessi (ad esempio statuti, soggetti responsabili, ecc.).
128. Un'altra lacuna consiste nella mancanza di una chiara definizione dei periodi di riferimento contabile e finanziario per le campagne elettorali che, a sua volta, genera dilemmi interpretativi per gli organi di controllo competenti. Ad esempio, la Corte dei conti, nel suo ultimo rapporto relativo al controllo delle spese elettorali (2009), evidenzia tale questione sottolineando che il periodo che viene comunemente accettato come periodo di campagna elettorale – cioè due mesi prima del Decreto del Presidente della Repubblica di indizione delle elezioni e due mesi dopo il giorno di svolgimento delle stesse – debba essere chiaramente definito dalla legge, onde garantire una rendicontazione adeguata e precisa delle spese elettorali medesime.
129. Inoltre, la legislazione attuale (Legge n. 515/1993) non tratta in maniera sistematica le elezioni al Parlamento europeo. I requisiti di trasparenza e contabilità (ad. esempio presentazione di un consuntivo delle spese elettorali e delle fonti di finanziamento) sono sì applicabili ai partiti

politici nel caso di elezioni al PE, ma non è previsto il corrispondente regime sanzionatorio in caso di violazione della legge. I singoli candidati non sono soggetti ad alcun obbligo di rendicontazione o contabilità per questo tipo di elezioni e non sono stati fissati limiti di spesa per le campagne del PE. Considerato che anche in questo tipo di elezioni viene erogato un finanziamento pubblico, il GET ha difficoltà a comprendere perché i partiti e i candidati non siano sottoposti agli stessi obblighi di trasparenza e di controllo (e assoggettati alle medesime sanzioni), previsti per gli altri tipi di elezioni.

130. Alla luce delle carenze individuate in precedenza, **il GET raccomanda di avviare una riforma legislativa che definisca:**
- 1. lo *status* giuridico dei partiti politici;**
 - 2. una definizione chiara del periodo di riferimento finanziario e contabile per le campagne elettorali;**
 - 3. con riferimento alle elezioni del Parlamento europeo, regole di trasparenza e controllo nonché fattispecie sanzionatorie che siano assimilabili a quelle previste per altri tipi di elezioni;**
 - 4. un quadro giuridico sul finanziamento dei partiti politici e dei candidati che sia sistematico, comprensibile e funzionale, eventualmente anche mediante l'adozione di un testo unico.**

Trasparenza

131. Il GET prende atto che attualmente i partiti politici seguono in pratica regole di tenuta dei libri contabili e di rendicontazione. Inoltre, il ruolo di guida svolto dal Collegio dei revisori sembra contribuire a migliorare gradualmente la qualità dei rendiconti annuali dei partiti politici. I candidati alle elezioni, poi, possono raccogliere fondi per la campagna elettorale solo attraverso conti correnti gestiti da un mandatario elettorale. Secondo il GET, detta disciplina, se applicata in modo responsabile e coerente, non può che essere un vantaggio per il successo delle future riforme del sistema.
132. Le entrate che i soggetti politici ricevono si fondano in gran parte sui finanziamenti pubblici (si veda anche la tabella al paragrafo 18). Dal 1974 al 1993, i finanziamenti pubblici erano finalizzati sia al sostegno dell'attività ordinaria dei partiti sia ai rimborsi delle spese sostenute per le campagne elettorali. A seguito delle gravi irregolarità scoperte nei primi

anni '90, i fondi pubblici, a partire dal 1993, vengono distribuiti solo sotto forma di rimborso delle spese elettorali; ciò vuol dire che i partiti politici non ricevono più i fondi pubblici per finanziare l'attività ordinaria. Secondo i dati disponibili, tuttavia, i partiti politici ricevono molto di più di quello che spendono durante le campagne elettorali: dal 1994 al 2008 essi hanno dichiarato spese complessive pari a 570.000.000 euro, e ciononostante hanno ricevuto 2.253.612,233 euro. Si riscontra, pertanto, una differenza di 1.674.612,233 euro. Durante la visita in Italia, le autorità hanno indicato che alcuni partiti hanno ricevuto il 400% in più di quello che hanno effettivamente speso. Ciò si spiega con il fatto che, in Italia, i fondi pubblici per le spese elettorali sono assegnati in proporzione ai voti ottenuti dal partito piuttosto che in relazione alle spese effettivamente sostenute. Detto questo, i limiti di spesa delle campagne elettorali sono legati al numero di elettori del collegio corrispondente. Al di là delle limitazioni sopra riferite, l'uso che i partiti politici fanno dei fondi pubblici ricevuti è incondizionato: i partiti stessi possono farne ciò che vogliono delle sovvenzioni pubbliche ricevute. Non vi è alcun controllo su come i fondi pubblici siano spesi. Vi è un evidente squilibrio fra l'ammontare dei fondi pubblici che i partiti politici ricevono per coprire, in teoria, le spese della campagna elettorale e i limiti delle stesse spese elettorali che devono rispettare per legge. Il GET si astiene dall'indirizzare una raccomandazione in questo ambito, dal momento che spetta alle autorità italiane decidere l'entità del finanziamento pubblico da attribuire ai partiti politici. Tuttavia, sembra necessaria una riflessione sullo scollamento esistente *de facto* tra quanto previsto in materia di rimborsi e quanto sancito a proposito dei limiti di spesa nelle campagne elettorali. Al riguardo – posto che, in realtà, i fondi pubblici concessi ai partiti politici non coprono solo le spese elettorali, ma sostanzialmente finanziano anche l'attività ordinaria – il GET è del parere che debbano essere notevolmente rafforzate le regole di trasparenza e di controllo, in linea con le raccomandazioni IV (paragrafo 137) e VI (punto 144). Il GET ha anche appreso che, fino a poco tempo fa (2010), i partiti potevano beneficiare di finanziamenti maturati a titolo di rimborsi elettorali anche se le legislature erano interrotte anticipatamente. Fortunatamente; a tale situazione si è ora posto rimedio.

133. Per quanto riguarda le donazioni private (sia da persone fisiche che giuridiche), non sono previsti limiti all'entità delle stesse. Tuttavia, sono in vigore alcune restrizioni: il divieto di donazioni in contanti oltre i 1.000 euro; il divieto di erogazioni liberali da parte di società pubbliche o con capitale pubblico superiore al 20%; l'obbligo, per le altre società, di far deliberare la donazione all'organo sociale competente e di iscriverla a

bilancio. Per quanto riguarda la divulgazione dell'identità del donatore, la soglia è fissata a 20.000 euro per le donazioni ricevute dai candidati alle elezioni e a 50.000 euro per quelle ricevute dai partiti politici. Il GET nutre dubbi sulla trasparenza delle modalità con cui i soggetti privati elargiscono denaro ai candidati e ai partiti. In particolare, il GET ha discusso con gli interlocutori incontrati circa la prassi dei partiti politici riguardante le donazioni in denaro inferiori a 1.000 euro. La maggior parte di loro ha sostenuto di rilasciare ricevute e di registrare nei libri contabili i dettagli della donazione (importo, identità del donatore e data in cui è stata effettuata la donazione), a meno che non si tratti di erogazioni di importo modesto, spontaneamente raccolte in occasione di incontri di partito. Tuttavia, essi hanno anche riconosciuto che, al momento, non vi è alcun obbligo legale che imponga di identificare coloro che erogano un contributo inferiore a 1.000 euro, né un divieto generale di donazioni anonime. Secondo il GET, le norme in materia di trasparenza delle donazioni devono essere più chiare e severe. Inoltre, le attuali soglie di divulgazione sono troppo elevate e possono nascondere l'origine delle donazioni dei soggetti privati – cosa che contrasta con l'esigenza di piena trasparenza del finanziamento dei partiti. Alla luce di quanto detto, **il GET raccomanda di (i) introdurre un divieto generalizzato di donazioni provenienti da donatori la cui identità non sia nota al partito politico e al candidato; (ii) ridurre ad un livello appropriato le attuali soglie di donazione sopra le quali l'identità del donatore deve essere divulgata, vale a dire, 20.000 euro per le donazioni effettuate ai singoli candidati alle elezioni, e 50.000 euro per le donazioni effettuate ai partiti politici.**

134. Esaminando le limitazioni vigenti per le società con capitale pubblico o con partecipazione pubblica oltre il 20%, il GET ha constatato che la legge nulla dispone in ordine alle società aggiudicatrici di contratti pubblici o che ricevono sovvenzioni pubbliche. A questo proposito, il GET richiama l'attenzione sull'articolo 5, lett. b), della Raccomandazione Rec (2003) 4, concernente regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nella parte in cui chiede agli Stati membri di adottare misure volte a limitare, vietare o comunque regolamentare in modo restrittivo le donazioni da soggetti che forniscono beni o servizi alla pubblica amministrazione. Il GET ricorda che altri Stati aderenti al GRECO hanno introdotto norme specifiche per limitare le donazioni da parte delle imprese che hanno stipulato contratti con autorità pubbliche, al fine di evitare il c.d. "*pay-to-play*"⁶, vale a dire strumenti di finanziamento pubblico selettivo e occulto attraverso

⁶ N.d.T. *Entri in gioco se paghi*

l'affidamento di commesse pubbliche come 'corrispettivo' per il sostegno alle campagne elettorali; è senz'altro possibile trarre ispirazione dalle esperienze e dai modelli normativi di tali paesi. Pur astenendosi dall'adottare una raccomandazione al riguardo, il GET non può che esortare le autorità italiane a cogliere l'occasione per disciplinare questa importante questione in una futura riforma della materia, in considerazione dei rischi di corruzione che essa può generare.

135. Sussiste, inoltre, la necessità di una maggiore trasparenza dell'ambito di attività complessivo dei partiti politici. Questi ultimi non sono tenuti a redigere il bilancio in forma consolidata. Quindi, al momento, i rendiconti di esercizio presentati dai partiti stessi non forniscono un quadro completo delle loro attività finanziarie. Ciò non è conforme all'articolo 11 della Raccomandazione Rec (2003) 4, sopra menzionata, che impone ai partiti di redigere i bilanci in forma consolidata. Più particolarmente, non vi è alcun obbligo per questi ultimi (né si seguono prassi in tal senso) di consolidare la contabilità delle sedi locali. Se, per un verso, deve riconoscersi che per le sedi locali di un piccolo partito può costituire un onere amministrativo eccessivo riferire alla sede centrale dello stesso, per altro verso, non può tacersi che la mancanza di informazioni su come le medesime sedi locali raccolgano e spendano le proprie risorse economiche offra la possibilità di sfuggire al controllo amministrativo e a quello pubblico. Questo stato di cose assume notevole rilevanza in relazione alle ramificazioni operanti in circoscrizioni di dimensioni significative. I rischi di corruzione potrebbero essere particolarmente elevati in tali circoscrizioni, data l'entità delle operazioni economiche che avvengono a livello locale (ad esempio, procedure di rilascio di concessioni, aggiudicazione di appalti, pianificazioni urbanistiche, ecc.). I partiti non sarebbero, inoltre, tenuti a registrare nei propri documenti contabili le informazioni concernenti i soggetti giuridici ad essi collegati, direttamente o indirettamente, o che risultino, in un modo o nell'altro, sotto il loro controllo (ad esempio fondazioni o associazioni politiche). Analoghe problematiche si pongono anche con riferimento ai gruppi parlamentari collegati ai partiti (gruppi parlamentari all'interno delle Camere, Consigli regionali, provinciali e comunali). Infatti, se per un verso questi gruppi ricevono cospicui finanziamenti pubblici (98.000.000 EURO/anno - così ripartiti: 54.000.000 EURO per i gruppi parlamentari e 30.000.000 EURO per i singoli parlamentari), per altro verso, essi non sono soggetti ad alcun obbligo di rendicontazione e non sono, quindi, sottoposti al controllo pubblico. Infine, il GET ha appreso che talvolta i gruppi parlamentari sostengono le spese per le attività del partito (consulenze, affitto di uffici e assunzione di personale

di segreteria). **Il GET, pertanto, raccomanda di introdurre (i) metodi per consolidare i bilanci dei partiti politici in modo da includere le sedi locali e ii) adottare misure per accrescere la trasparenza delle entrate e delle spese a) dei soggetti collegati, direttamente o indirettamente, ai partiti politici o altrimenti sotto il loro controllo e b) dei gruppi parlamentari.**

136. In generale, le informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali (compresi i dettagli di donazioni private e delle spese) non sono tempestive né facilmente accessibili da parte del pubblico. Nel sistema attuale si riscontra una sostanziale mancanza di dettagli nelle relazioni date dai partiti. I dati sono troppo generali: essi sono resi in forma aggregata come importo complessivo per ciascuna delle principali fonti di entrata (ad esempio, quote associative, donazioni, ecc.), con la conseguenza che potrebbe risultare abbastanza facile, in pratica, occultare il flusso effettivo di denaro. Il GET ha avuto notizia di casi di finanziamento occulto e di falsi in bilancio commessi da taluni partiti politici. Inoltre, le informazioni sul finanziamento dei partiti o/e delle campagne elettorali non segue sempre, sotto il profilo temporale, il periodo di riferimento finanziario di cui i partiti danno conto.
137. Il ruolo di supervisione che i media e i cittadini possono svolgere in questo settore, di vitale importanza in una democrazia funzionante, è ulteriormente ostacolato dalla complessità del sistema – che è caratterizzato dal fatto che i rapporti in materia sono redatti da diverse istituzioni e sono resi pubblici con modalità diversificate, che esigono in taluni casi di recarsi fisicamente presso gli uffici dell'istituzione in questione per accedere alle informazioni. È superfluo sottolineare che la divulgazione di informazioni in via ordinaria rappresenta il pilastro della trasparenza del finanziamento alla politica. In Italia, i cittadini e i media possono accedere solo ai dati aggregati (non facilmente comprensibili), che peraltro arrivano troppo tardi. Per questo motivo, il GET nutre seri dubbi sul fatto che le informazioni messe a disposizione consentano adeguatamente di identificare collegamenti finanziari sospetti e possibili fonti di corruzione nel sistema del finanziamento dei partiti. **Di conseguenza, il GET raccomanda di (i) mettere a punto un sistema coordinato di pubblicazione dei dati finanziari concernenti i partiti e le campagne elettorali, (ii) garantire che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo e di assicurare un accesso più facile da parte del pubblico a dati leggibili, anche mediante un migliore uso di internet.**

Supervisione

138. Come già sottolineato, si avverte l'urgente necessità, riconosciuta praticamente da tutti gli interlocutori incontrati, di rendere più efficace l'attuale sistema di controllo.
139. Il controllo interno e la disciplina finanziaria seguita dai partiti varia considerevolmente nella pratica, in assenza di specifici requisiti di legge. Mentre alcune formazioni politiche hanno modalità di revisione interna dei conti sufficientemente articolate, altri si affidano a sistemi contabili più rudimentali e non eseguono alcuna revisione successiva. A questo proposito, il GET ha rilevato che non sono previsti requisiti legali che assicurino l'indipendenza e la qualificazione professionale di coloro che sono incaricati della revisione dei bilanci dei partiti politici e dei candidati alle elezioni. Solo uno dei partiti politici incontrati dal GET ha fatto ricorso ad una società di revisione privata esterna. Il GET ha già sottolineato quanto sia importante per la credibilità dell'intero sistema che i meccanismi di controllo siano potenziati e resi pienamente efficaci. Se eseguita in modo indipendente ed efficace, la revisione dei conti dei partiti servirebbe a facilitare il compito di controllo degli enti pubblici che viene effettuato a valle. La previsione di specifici obblighi di legge che impongano ai partiti di far certificare i propri conti da revisori professionisti rafforzerebbe indubbiamente la loro disciplina finanziaria, riducendo i rischi di corruzione. Pertanto, **il GET raccomanda di (i) introdurre norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione contabile applicabili ai partiti politici, (ii) garantire la necessaria indipendenza dei revisori che certificano i bilanci dei partiti politici.** Il GET riconosce che le esigenze di revisione devono essere bilanciate, con una certa flessibilità, con le differenti necessità e modalità dei partiti, al fine di evitare, in particolare, che vengano imposte procedure troppo complicate per partiti piccoli che dispongono di strumenti amministrativi limitati o nulli.
140. Il controllo effettuato dalle autorità pubbliche sulle finanze dei soggetti politici è troppo frammentato per garantire una visione complessiva dei bilanci degli stessi e, quindi, per assicurarne un controllo efficace. Tre sono le autorità competenti in materia: (i) il Collegio dei Revisori nominato dai Presidenti dei due rami del Parlamento, che verifica i rendiconti annuali dei partiti politici; (ii) il Collegio di controllo della Corte dei conti, che verifica le spese elettorali dei partiti; (iii) il Collegio regionale di garanzia elettorale che controlla le spese elettorali dei candidati. Il GET nutre serie perplessità su un sistema di monitoraggio

così frammentario, tanto più che, in pratica, è difficile distinguere tra attività ordinarie e attività legate allo svolgimento delle campagne elettorali, come pure tra le relative entrate e spese. A questo proposito, il GET è preoccupato per il fatto che le autorità competenti non abbiano attivato, se non in misura limitatissima, canali di cooperazione e di comunicazione volti a scambiarsi informazioni sulle proprie attività, sui propri rilievi e perplessità e a coordinare meglio la propria azione in questo campo. Al GET è stato riferito che la visita del GRECO, tenutasi nel corso del Terzo ciclo di valutazione, ha rappresentato la prima occasione in cui tutte e tre le autorità si sono sedute insieme allo stesso tavolo per discutere delle problematiche della materia.

141. Il GET rileva inoltre che la giurisdizione e gli ambiti di competenza delle autorità interessate sono piuttosto limitati. Tutti convengono nel segnalare la sussistenza di rilevanti restrizioni: sulla base delle leggi vigenti, dette autorità non hanno poteri di ispezione, e il tipo di controllo che esse svolgono è puramente formale. Allo stato attuale, il controllo consiste nel verificare la corrispondenza formale tra lo stato patrimoniale e le fatture e altri documenti contabili: le autorità non dispongono dei poteri e delle risorse necessari per verificare se gli importi dichiarati riflettano effettivamente le entrate e le uscite dei soggetti politici. Come uno degli interlocutori incontrati dal GET ha osservato: "I partiti sanno come preparare rendiconti accettabili e far sì che le transazioni dubbie rimangano ben nascoste".
142. Il GET è anche preoccupato per il carattere ad-hoc, la durata limitata del mandato e la mancanza di cooperazione degli organismi di controllo competenti. In particolare, il Collegio di controllo è istituito in seno alla Corte dei conti per un periodo di 6 mesi (con possibilità di proroga fino a 3 mesi); è composto da 3 giudici scelti a sorte tra i membri della Corte e può essere assistito da revisori e personale di supporto. Il Collegio dei revisori è composto di 5 revisori dei conti indipendenti che esercitano il proprio mandato nel corso di una legislatura parlamentare. Il Collegio regionale di garanzia elettorale, che è istituito presso le Corti d'Appello o presso i Tribunali, opera per un periodo di 4 anni, e può essere rinnovato una sola volta. Il carattere ad-hoc di questi organismi determina diversi problemi legati alla mancanza di continuità della loro attività. Ciò è particolarmente vero nel caso del Collegio di controllo della Corte dei conti, data la sua durata particolarmente breve, che porta con sé la difficoltà di maturare un'adeguata esperienza in materia. Un altro svantaggio di rilievo è rappresentato dal fatto che, in caso di elezioni contemporanee, devono essere nominati due Collegi di controllo, con

inevitabili conseguenze negative sul coordinamento del processo di supervisione. Analogamente, potrebbe verificarsi che il Collegio che ha avviato procedure di infrazione nei confronti di taluni partiti non sia più operativo a causa della scadenza del mandato, laddove potrebbe svolgere un ruolo consultivo molto prezioso nel procedimento.

143. Inoltre, vi è ampio spazio per una più stretta cooperazione con le autorità fiscali e con le forze di polizia. A questo proposito, le autorità di monitoraggio esistenti potrebbero svolgere un ruolo più attivo in ordine alla rilevazione delle irregolarità finanziarie. Al momento, gli organi di controllo non fanno riscontri incrociati con altri organi dello Stato che potrebbero avere informazioni pertinenti. Qualora siano riscontrate irregolarità, queste vengono generalmente risolte in collaborazione col partito interessato, e ciò può andare avanti fino a quando le irregolarità siano sanate o i conti corrispondano. Ciò che non appare mai chiaro in questo procedimento è se le cifre definitive costituiscano una rappresentazione fedele delle finanze del partito o se esse non siano piuttosto un puro artificio volto a dimostrare la conformità. In questo contesto caratterizzato da controlli incoerenti e formalistici, il GET valuta positivamente le iniziative intraprese dai giudici e dai pubblici ministeri volte a portare alla luce pratiche di finanziamento illecito ai partiti. Le forze di polizia incontrate *in loco* hanno affermato che nessuno degli organismi di controllo ha mai segnalato irregolarità concernenti le finanze dei soggetti politici e di essere riuscite, tuttavia, a scoprire attività illecite che coinvolgevano i partiti politici nell'ambito di indagini su reati connessi. Il GET ha constatato che il finanziamento illecito ai partiti ha rappresentato la componente principale della maggior parte degli scandali di corruzione portati alla luce nei primi anni '90 attraverso i processi di Tangentopoli.

144. Alla luce delle gravi carenze individuate in precedenza, **il GET raccomanda di (i) costituire un'autorità capofila indipendente – assistita se del caso da altre istituzioni – che disponga di un mandato stabile, di poteri e risorse adeguate per eseguire una vigilanza attiva ed efficiente, svolgere indagini e garantire il rispetto delle regole sulle finanze dei soggetti politici; (ii) fino a che ciò non si verifichi, garantire che le istituzioni competenti concordino delle soluzioni concrete per l'effettiva attuazione delle norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, e (iii) rafforzare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi, a livello concretamente operativo, tra le autorità incaricate della**

sorveglianza delle finanze dei soggetti politici, da un lato, e le autorità di controllo fiscale e le forze di polizia, dall'altro.

145. In positivo, il GET sottolinea che, nel settore dei giornali di partito che ricevono fondi pubblici, il sistema di revisione e di controllo già in vigore appare di gran lunga migliore. Sebbene non vi siano disposizioni su come questi fondi debbano essere utilizzati, e quindi non sia prevista alcuna procedura per verificare come essi vengono spesi, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria del Consiglio dei Ministri (che opera come organismo tecnico indipendente) ha maturato una significativa esperienza che consente di far emergere sospetti anche a seguito di una lettura formale dei bilanci. Sono stati avviati canali per un'efficace cooperazione e scambio di dati con la Guardia di Finanza, con ispezioni e controlli occasionali effettuati da quest'ultima. Se vengono scoperte delle frodi, può essere chiesta la restituzione dei fondi con gli interessi. L'attuale meccanismo di controllo dei giornali politici sembra funzionare abbastanza bene nella pratica: si potranno trarre insegnamenti da questo modello quando verrà migliorato il sistema di controllo del finanziamento dei partiti.

Sanzioni

146. Le sanzioni previste per le violazioni delle norme in materia di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali sono disseminate in una molteplicità di leggi. Mentre la reclusione fino a 4 anni per finanziamento illecito dei partiti è prevista dalla legge n. 195/1974, le sanzioni amministrative come la sospensione dei rimborsi elettorali e l'irrogazione di sanzioni pecuniarie sono disciplinate dalla legge n. 2/1997, dalla legge n. 515/1993 e dalle norme di diritto civile (per i giornali di partito). Analogamente, il potere di irrogare sanzioni ai partiti politici e ai candidati è stata attribuita ad organi diversi. Oltre ai problemi connessi ad una cornice normativa e ad una struttura istituzionale che, come descritto in questo rapporto, sono così frammentate, il GET deve sottolineare che vi sono altre significative lacune nell'attuale sistema sanzionatorio. Tali lacune riguardano in particolare la gamma piuttosto limitata delle sanzioni disponibili (molte potenziali attività di corruzione politico-finanziaria non sono definite dalla legge) e la loro inadeguatezza rispetto alle violazioni commesse.
147. In primo luogo, l'ambito coperto dall'unica disposizione penale concernente il finanziamento illecito è troppo limitata. Infatti, ai sensi dell'articolo 7 della legge 195/1974, il donatore e il beneficiario possono

essere ritenuti penalmente responsabili solo nel caso in cui le donazioni provengano da enti pubblici, enti locali o società in cui un ente pubblico abbia una partecipazione superiore al 20% o da società controllate da tali soggetti, o da società il cui organo sociale competente non abbia deliberato la donazione o non abbia iscritto il contributo in bilancio. Le autorità incontrate dal GET hanno affermato che il reato di finanziamento illecito ai partiti costituisce in genere la spia di altri crimini come la concussione o la corruzione e che pertanto vi sono scarse possibilità che i trasgressori rimangano impuniti in caso di commissione di altri illeciti. Pur comprendendo il ragionamento delle autorità, il GET è convinto che un ampliamento della fattispecie del reato di finanziamento illecito ai partiti sarebbe maggiormente dissuasivo ed efficace, dal momento che la condanna per finanziamento illecito a carico di chi è legato a un partito politico avrebbe anche un effetto negativo sull'immagine del partito e diminuirebbe la possibilità di affermare che la persona condannata abbia agito autonomamente.

- 148 Con riferimento alle sanzioni amministrative previste dalle diverse leggi, il GET è del parere che non sono né dissuasive né efficaci né proporzionate per diversi motivi. In primo luogo, non sono previste sanzioni per tutti i potenziali beneficiari di fondi pubblici o per tutti i tipi di elezione. In particolare, i gruppi parlamentari che beneficiano di un significativo finanziamento dello Stato non ricadono negli attuali meccanismi di controllo e di contrasto (cfr. anche il paragrafo 135). Allo stesso modo, nessuna sanzione amministrativa è attualmente applicabile per le irregolarità verificatesi nel contesto delle elezioni europee. In secondo luogo, non sussistono sanzioni nei confronti delle persone con responsabilità dirette a fronte di obblighi fondamentali previsti dalle norme in materia di finanziamento dei partiti, quali ad esempio i tesoriери e i mandatari elettorali. In terzo luogo, la sospensione dei finanziamenti pubblici (rimborsi elettorali) che è la sanzione più comune (utilizzata 91 volte dal 1997 al 2009) e che viene applicata quando un partito non presenta un rendiconto finanziario, un consuntivo della campagna elettorale o un rendiconto elettorale, viene revocata (e tutti gli importi dovuti sono erogati) una volta che il documento sia stato depositato. La Corte dei conti ha anche evidenziato nelle sue relazioni di controllo l'inequità delle sanzioni pecuniarie per la mancata presentazione i rendiconti finanziari: da un lato, ai partiti politici che continuano a beneficiare di sovvenzioni pubbliche viene data la possibilità di rettificare i loro documenti; fino a quando ciò non avviene, la sanzione loro inflitta, cioè la sospensione dell'erogazione di fondi pubblici, ha mera natura preventiva e provvisoria. D'altra parte, i partiti politici che non hanno

diritto ai fondi pubblici (perché non hanno ottenuto voti sufficienti) ricevono una sanzione pecuniaria definitiva e non hanno diritto di sanare la situazione. La situazione sopra descritta dà luogo ad un regime chiaramente discriminatorio tra i partiti che hanno titolo a ricevere fondi pubblici e quelli che non hanno lo stesso diritto. Infine, l'importo massimo dell'ammenda applicabile, che è fissato in 51,645.57 euro per la mancata indicazione delle fonti di finanziamento, appare insignificante in un paese in cui l'importo medio dei rimborsi della campagna elettorale ammonta a 182.558.664,78 euro. Alla luce di quanto detto, il GET è del parere che l'attuale regime sanzionatorio debba essere notevolmente rafforzato e **raccomanda di rivedere le attuali sanzioni amministrative e penali relative a violazioni delle norme in materia di finanziamento della politica al fine di garantire che siano efficaci, proporzionate e dissuasive.**

IV. Conclusioni

- 149 Dopo i noti scandali concernenti il finanziamento illecito dei partiti negli anni '90, sono stati apportati significativi miglioramenti al sistema per rafforzare la trasparenza e la disciplina finanziaria dei partiti politici. Ciononostante, un numero rilevante di carenze e lacune devono essere affrontate in via prioritaria.
- 150 In particolare, il ruolo di sorveglianza esercitato dalle autorità pubbliche in tale settore risulta frammentario e formalistico, essendo svolto da tre differenti istituzioni investite di responsabilità fondamentali, ma con poteri limitati, e affatto prive di coordinamento reciproco e di collegamenti con le autorità di polizia e contrasto. Di conseguenza, il sistema di supervisione del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali è piuttosto inefficiente. In tale contesto, è essenziale stabilire un chiaro obbligo acciocché i partiti mettano a punto propri sistemi di controllo interno. La previsione di un obbligo di sottoporre i bilanci dei partiti ad una revisione indipendente rafforzerebbe la credibilità dei bilanci stessi.
- 151 Inoltre, l'attuale regime sanzionatorio è molto limitato e particolarmente debole. In pratica, le sanzioni sono pressoché limitate alla sospensione dei finanziamenti pubblici fino a che non siano sanate le irregolarità formali nella rendicontazione. Nella loro attuale forma, le sanzioni non sono né efficaci né proporzionate né dissuasive.
- 152 Bisognerebbe fare di più per accrescere la trasparenza dei bilanci dei soggetti politici, in modo tale che possano essere fornite informazioni

chiare e comprensibili sulle entrate e le uscite dei candidati, dei partiti politici e dei soggetti loro collegati (articolarioni locali, fondazioni politiche e associazioni, ecc.) nonché dei gruppi parlamentari. Occorre rendere molto più incisive le regole di trasparenza e controllo, come pure le sanzioni, in relazione alle elezioni europee. Resta cruciale introdurre ulteriori disposizioni affinché i cittadini abbiano facile e tempestivo accesso alle informazioni sulle finanze dei soggetti politici; se l'informazione è adeguata, la supervisione pubblica può contribuire ad individuare rapporti finanziari discutibili e casi di corruzione nel sistema del finanziamento ai partiti. Attualmente, in Italia, i cittadini e i media possono accedere solo a dati aggregati (non immediatamente comprensibili) e non tempestivi.

- 153 Le lacune individuate nell'attuale quadro normativo e nella prassi possono dare adito ad abusi e non fornire strumenti adeguati per rilevare potenziali casi di influenza impropria nel finanziamento della politica. L'attuazione delle misure raccomandate in questo rapporto può costituire un passo importante non solo verso la riduzione dei rischi di corruzione, ma anche verso il rafforzamento della fiducia dei cittadini nei partiti e nella rappresentanza politica in Italia.
- 154 In considerazione di quanto sopra esposto, il GRECO rivolge le seguenti raccomandazioni all'Italia:
- i. **Avviare un processo legislativo di riforma che contempli disposizioni riguardanti: 1) lo *status* giuridico dei partiti politici; 2) una chiara definizione del periodo di campagna elettorale; 3) trasparenza, controllo e requisiti sanzionatori concernenti le elezioni del Parlamento europeo in maniera assimilabile ad altri tipi di elezioni; 4) un quadro giuridico sistematico, comprensibile e funzionale per il finanziamento dei partiti politici e dei candidati, anche prendendo in esame l'accorpamento delle normative applicabili in un unico atto legislativo (par 130).**
 - ii **1) Introdurre un divieto generalizzato per i contributi da donatori la cui identità non sia nota al partito politico/candidato; 2) ridurre ad un livello adeguato l'attuale soglia di donazioni al di sopra della quale l'identità del donatore deve essere rivelata, vale a dire 20.000 euro per le donazioni effettuate a candidati individuali e 50.000 euro per donazioni a partiti politici (par. 133);**
 - iii **i) consolidare i bilanci dei partiti politici, includendo le sedi locali; e ii) adottare misure per accrescere la trasparenza delle**

fonti di finanziamento e delle spese a) dei soggetti direttamente o indirettamente collegati ai partiti politici o da essi controllati; e b) dei gruppi parlamentari (par. 135).

- iv i) elaborare un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni finanziarie sui partiti e sulle campagne elettorali; ii) assicurare che tali informazioni siano disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo e si fornisca quindi un più agevole accesso da parte dei cittadini a dati leggibili, anche facendo un uso migliore della pubblicazione via internet (par. 138).
- v i) introdurre norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione applicabili ai partiti politici; ii) assicurare la necessaria indipendenza dei revisori che devono certificare i conti dei partiti politici (par. 139).
- vi i) costituire un'autorità capofila indipendente – assistita se del caso da altre istituzioni – che disponga di un mandato stabile, di poteri e risorse adeguate per eseguire una vigilanza attiva ed efficiente, svolgere indagini e garantire il rispetto delle regole sulle finanze degli attori politici; ii) fino a che ciò non si verifichi, garantire che le istituzioni esistenti, con le attuali competenze, concordino delle soluzioni concrete per l'effettiva attuazione delle norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; ii) rinsaldare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi, a livello concretamente operativo, tra le autorità incaricate della sorveglianza delle finanze dei soggetti politici, da un lato, e le autorità di controllo fiscale e le forze di polizia, dall'altro (par. 144)
- vii riformare l'attuale sistema di sanzioni amministrative e penali relative alle infrazioni delle norme sul finanziamento della politica al fine di assicurare che le stesse siano efficaci, proporzionate e dissuasive (par. 148).

155 In conformità all'art. 30.2 del Regolamento Interno, il GRECO invita le autorità italiane a presentare un rapporto sulla attuazione delle sopra menzionate raccomandazioni entro il 30 settembre 2013.

156 Infine, il GRECO invita le autorità italiane ad autorizzare senza indugi la pubblicazione del rapporto, a tradurre il rapporto nella lingua nazionale ed a rendere pubblica tale traduzione.