



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori POLI BORTONE, VIESPOLI, CASTIGLIONE, CARRARA, CENTARO, FERRARA, FLERES, PALMIZIO e SAIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GIUGNO 2012

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione e sull’utilizzo dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 2 gennaio 1997, n. 2, disciplinava la contribuzione volontaria privata ai partiti e movimenti politici, mediante la facoltà per i contribuenti di destinare il 4 per mille dell'IRPEF non al singolo partito ma ad un fondo unitario, poi ripartito tra i partiti aventi almeno un eletto in Parlamento, in proporzione ai voti validi espressi in ambito nazionale nella più recente elezione della Camera dei deputati. Tale previsione è stata poi abrogata dalla legge 3 giugno 1999, n. 157.

Tuttora vigenti sono invece le previsioni della legge n. 2 del 1997 circa la detraibilità (allora era al 22 per cento, percentuale poi ridotta al 19 per cento) delle erogazioni liberali sia delle persone fisiche sia delle società di capitali e degli enti commerciali nonché le disposizioni relative alla rendicontazione dei partiti e alla corrispettiva pubblicità, e quelle relative al collegio di cinque revisori dei conti, nominati ad inizio legislatura d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, individuati tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, non rinnovabili.

La legge n. 2 del 1997 prevedeva un triplice documento che il rappresentante legale del partito o il tesoriere, al quale per statuto del partito veniva affidata la gestione patrimoniale, era tenuto a redigere: il rendiconto di esercizio; la relazione sulla situazione economico-patrimoniale e la gestione; la nota integrativa.

La successiva legge n. 157 del 1999 rinormò la contribuzione pubblica per le spese per consultazioni elettorali (abrogando al contempo le disposizioni sulla contribuzione volontaria previste dalla legge di due anni prima, il cosiddetto 4 per mille). Essa ha istituito quattro distinti fondi di contribuzione statale per le spese elettorali, per le elezioni

della Camera dei deputati, del Senato, del Parlamento europeo, dei Consigli regionali, nonché una contribuzione ai comitati promotori di *referendum* dichiarati ammissibili e raggiungenti il *quorum* di validità di partecipazione al voto.

Per determinare l'ammontare complessivo di ciascuno dei quattro fondi, l'importo unitario base (che quella legge fissava in 4.000 lire) sarebbe stato - ed è tuttora - da moltiplicare per il numero dei cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati (non già per il numero degli abitanti, com'era previsto dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515).

La legge n. 157 del 1999 ha introdotto il principio, tuttora vigente, che i rimborsi elettorali, a valere sui quattro fondi, siano corrisposti con cadenza annuale (entro il 31 luglio), per gli anni della legislatura (articolo 1, comma 6).

Successivamente sono state abrogate le disposizioni riguardanti la modulazione dell'erogazione (40 per cento della somma nel primo anno di legislatura, 15 per cento per ciascun anno restante) nonché la previsione che lo scioglimento anticipato interrompesse l'erogazione (salvo che per l'anno ormai avviato, in cui intervenisse la cessazione della legislatura).

Una espansione della contribuzione pubblica alle spese elettorali dei partiti ha avuto momenti di snodo, sul piano normativo, in due disposizioni, tuttora vigenti.

La legge 26 luglio 2002, n. 156, ancorché diminuisse (da 4.000 lire a 1 euro) l'importo unitario da moltiplicare per il numero degli elettori della Camera onde ottenere l'importo di ciascuno dei quattro fondi, stabiliva che l'importo dei fondi fosse riferito non all'intera legislatura bensì a ciascun anno della le-

gislatura (in tal modo divenendo l'importo unitario da moltiplicare per cinque, e dunque pari a 5 euro).

La legge 23 febbraio 2006, n. 51, ha introdotto (nel convertire il decreto-legge 'milleproroghe' 30 dicembre 2005, n. 273) la previsione che la contribuzione statale si abbia per tutti i cinque anni della legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato (laddove la legge del 1999 circoscriveva la contribuzione alla effettiva durata della legislatura). Quest'ultima disposizione ha avuto applicazione sin dalle elezioni politiche 2006, cui è seguita la XV legislatura interrottasi anticipatamente nel 2008.

Una maggiorazione dei fondi per Camera e Senato, appositamente destinata alle spese per la circoscrizione Estero, è stata introdotta dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, (nel convertire il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, articolo 39-*bis*), introducendo l'articolo 1, comma 5-*bis*, alla legge n. 157 del 1999.

Una contraria tendenza al contenimento della contribuzione pubblica alle spese elettorali dei partiti si è profilata negli anni più recenti. La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), ha infatti ridotto di 20 milioni di euro - a decorrere dal 2008 - l'autorizzazione di spesa destinata all'erogazione dei rimborsi delle spese elettorali e referendarie.

Successivamente, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ha ridotto del 10 per cento (a decorrere dalla successiva legislatura) l'importo di 1 euro che, ai sensi della legge del 1999 (come successivamente modificata), deve essere moltiplicato per il numero di iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera, onde determinare l'ammontare dei fondi per i rimborsi, per ciascun anno di legislatura. Inoltre, esso ha abrogato - con effetto dal successivo rinnovo delle Camere - la disposizione (introdotta nel 2006, entro la legge n. 157 del 1999) che consentiva il versamento delle quote annuali anche in caso di scioglimento anticipato del Senato o della Camera.

Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, ha ridotto di un ulteriore 10 per cento quell'importo, con effetto dal successivo rinnovo delle Camere. Ha reso invece immediato l'effetto dell'abrogazione della prosecuzione del versamento in caso di scioglimento anticipato. Dunque il versamento dei rimborsi è ora previsto per un numero di anni pari alla durata della legislatura (com'era per la legge n. 157 del 1999).

Le riduzioni dei fondi sopra ricordate si cumulano, sì da raggiungere una riduzione complessiva del 30 per cento. In effetti, anche la prima riduzione, che pur interveniva in termini assoluti (20 milioni) e non percentuali, ha avuto l'effetto di una riduzione di circa il 10 per cento. Come per la riduzione decisa nel 2010, anche quella disposta dal decreto-legge n. 98 del 2011 non incide sull'ammontare dei rimborsi destinati ai comitati promotori dei *referendum*.

Sull'onda degli ultimi scandali, si torna a parlare di riforma del finanziamento pubblico ai partiti. Tutte le proposte finora presentate in Parlamento cercano di ridurre i flussi di finanziamento e di commisurarli a quello che realmente si è speso. La sensazione è quella classica di arrivare quando i buoi sono già scappati dalla stalla. In questo caso i buoi sono i tanti rivoli privati intrapresi dai soldi destinati ad alcuni partiti. Se però, ville in campagna, lussuosi ristoranti, macchine per i figli, mutui per ristrutturarsi la casa stanno risvegliando la coscienza collettiva per affrontare finalmente l'annoso e colpevolmente trascurato problema del finanziamento pubblico dei partiti, ben vengano interventi rapidi ed efficaci, anche perché danno la sicurezza che quei (sempre meno) buoi ancora nella stalla vi rimangano.

Il presente disegno di legge è volto alla istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta diretta ad esaminare la gestione e l'utilizzo dei contributi pubblici in favore dei partiti e dai movimenti politici per le consultazioni elettorali, intervenute a decorrere dall'anno 1999, e quale contributo per

l'attività politica. Attraverso la Commissione si vogliono individuare le modalità di formazione dei bilanci e dei rendiconti dei partiti politici, lo stato patrimoniale di questi, l'ammontare effettivo delle spese impiegate dai partiti con riferimento, soprattutto, alle spese per le campagne elettorali europee, politiche e regionali, nonché gli ingiustificati e illeciti arricchimenti di persone fisiche o giuridiche in relazione alle loro funzioni politiche.

Infatti, gli ultimi fenomeni corruttivi posti in luce dalla magistratura (e dalla stampa) hanno portato come conseguenza ad una grave forma di disaffezione e di legittimo sospetto da parte dei cittadini verso la politica, e soprattutto verso alcune forze politiche più direttamente coinvolte nelle inchieste giudiziarie.

È evidente che l'accertamento della verità giudiziale, compito primario della magistratura, non può che risolversi in un accertamento parziale, sia in quanto oggetto del giudizio penale non può che essere il singolo fatto concreto, sia in quanto la valutazione giudiziaria deve necessariamente essere una valutazione esclusivamente tecnico-giuridica.

Il giudizio politico e sociale di un fenomeno di così larghe dimensioni invece non

può che spettare al Parlamento. La necessità di un'inchiesta parlamentare è giustificata da due diverse esigenze: l'accertamento di una verità storica e una valutazione politica volta anche alla conseguente individuazione degli strumenti legislativi correttivi da introdurre al fine di evitare il ripetersi di tali fenomeni.

Per quanto riguarda la composizione della Commissione, è naturalmente rimesso alla sensibilità dei Presidenti delle Camere che tra i componenti non figurino senatori e deputati che abbiano indagato o siano stati sottoposti a indagine per fatti attinenti l'oggetto dell'inchiesta.

In considerazione, infine, del fatto che l'articolo 49 della Costituzione non ha ancora avuto, purtroppo, alcun «esito normativo» e dunque si ha la percezione comune che i partiti vogliano continuare ad essere *legibus soluti*, è urgentissimo che la politica possa dare ai cittadini risposte ormai improrogabili, ispirate a responsabilità e trasparenza. La Commissione dovrà lavorare nell'arco temporale di sei mesi dalla data della sua costituzione, al fine di poter fornire dati certi entro la fine dell'attuale legislatura.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Istituzione e compiti)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta con lo scopo di esaminare la gestione e l'utilizzo dei contributi pubblici in favore dei partiti e dai movimenti politici, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione, in particolare, ha il compito di indagare sulla regolarità dell'uso dei finanziamenti erogati come rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e quale contributo per l'attività politica a favore dei partiti e movimenti politici a decorrere dall'anno 1999, nonché di accertare se i vertici dei partiti abbiano adottato condotte non conformi al corretto utilizzo dei finanziamenti stessi. A tal fine, la Commissione ha il compito di accertare:

a) la gestione e l'utilizzo dei contributi pubblici da parte dei partiti e dei movimenti politici;

b) le modalità di formazione dei bilanci e dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici;

c) il contenuto e la veridicità dello stato patrimoniale, nonché l'ammontare effettivo delle somme impiegate dai partiti e dai movimenti politici con particolare riferimento alle spese per le campagne elettorali politiche, europee e regionali;

d) le cause, le modalità e le forme più diffuse delle violazioni delle disposizioni sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici italiani;

e) gli ingiustificati e illeciti arricchimenti di persone fisiche o giuridiche ovvero

di gruppi di persone in relazione alle loro funzioni pubbliche o politiche.

3. La Commissione presenta alle Camere, contestualmente alla relazione di cui all'articolo 6, comma 2, una relazione concernente gli interventi normativi ritenuti necessari nelle materie oggetto dell'inchiesta, con la finalità di prevenire ulteriori violazioni delle norme penali e amministrative, e di stabilire la piena trasparenza e pubblicità dei bilanci, dello stato patrimoniale e della gestione complessiva dei partiti e dei movimenti politici.

#### Art. 2.

##### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare o qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di

parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

### Art. 3.

#### *(Poteri e limiti)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copie di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi o acquisiti in copia siano coperti da segreto.

4. Per i fatti oggetto dell'inchiesta non è opponibile il segreto d'ufficio, professionale e bancario.

5. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

6. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli

articoli da 366 a 371 e da 372 a 384 del codice penale, in quanto compatibili.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non debbano essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari e fino al termine delle stesse.

#### Art. 4.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 3 e 7.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

#### Art. 5.

##### *(Organizzazione interna)*

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti secondo le disposizioni del regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.



4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

#### Art. 6.

##### *(Relazione finale)*

1. La Commissione completa i suoi lavori entro sei mesi dalla sua costituzione.

2. Entro i quaranta giorni successivi al termine di cui al comma 1, la Commissione presenta alle Camere una relazione. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

#### Art. 7.

##### *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.





