

NOTE SULLA NUOVA DISCIPLINA SUL FINANZIAMENTO DEI PARTITI E DEI MOVIMENTI POLITICI E DEI GRUPPI PARLAMENTARI*

Renzo Dickmann**
(26 novembre 2012)

1. La legge 6 luglio 2012, n. 96, introduce numerose novità in materia di finanziamento e controllo della gestione dei partiti e dei movimenti politici, confermandone comunque la soggettività giuridica di diritto privato. L'art. 15 di tale legge prevede comunque una delega legislativa, da attuare entro centoventi giorni, alla redazione di un testo unico di coordinamento delle norme di legge vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e movimenti politici, nonché in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie.

Poco tempo dopo tale riforma sono stati modificati anche i regolamenti parlamentari (il 25 settembre 2012 quello della Camera e il 21 novembre 2012 quello del Senato) per quanto concerne i finanziamenti dei gruppi, ai quali si è espressamente riconosciuta la natura di associazioni privatistiche di deputati o senatori e di "soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento" (art. 14, comma 01, RC). Manca una corrispondente previsione nel regolamento del Senato, che tuttavia non altera i termini della questione.

In questa sede si ricorda anche il nuovo regime dei controlli sul finanziamento dei gruppi parlamentari introdotto alla Camera dei deputati il 25 settembre 2012 e al Senato il 21 novembre 2012 con modifiche dei rispettivi regolamenti. Trattandosi di un istituto diverso da quello in esame, in quanto i relativi stanziamenti sono a carico del bilancio interno di ciascuna Camera e i bilanci dei gruppi sono ad esso allegati, se ne tratterà sommariamente e distintamente nell'ultimo paragrafo.

2. La legge n. 96 del 2012 assimila ai partiti e ai movimenti politici ai fini dell'accesso ai contributi pubblici anche le liste e i gruppi di candidati costituiti in vista di specifiche elezioni, per i quali la Corte di cassazione aveva da tempo rilevato la natura di entità politiche prive di stabile organizzazione e di specifica struttura ma dotate di soggettività politica specifica (Corte cass., sez. I civ., sent. n. 20120 del 18 settembre 2006) sulla scorta della previgente disciplina di cui all'art. 12, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515. In assenza di precisazioni anche nel quadro della nuova disciplina dovrebbe ritenersi valida la tesi della stessa Cassazione, che ha ritenuto che con l'espressione "liste" il legislatore del 1993 intendesse includere il caso della presentazione di un unico candidato, posto che secondo la Corte una lista non deve necessariamente comprendere, a differenza dei "gruppi di candidati" una pluralità di soggetti.

I partiti, i movimenti e le liste, anche se nei termini disciplinati ai fini del finanziamento pubblico e della trasparenza di gestione, presentano sia un'originale soggettività politica, che discende direttamente dall'art. 49 Cost. ed è funzionale alla stessa forma di governo, quindi non è limitabile in via legislativa, sia una soggettività giuridica di tipo privatistico. Essi sono associazioni di diritto privato connotate da un interesse pubblico, che legittima il controllo della gestione dei finanziamenti e dei cofinanziamenti pubblici nei termini disciplinati dalla legge n. 96 del 2012.

L'art. 1 della legge n. 96 del 2012 riduce a metà lo stanziamento per le spese elettorali e ristruttura la contribuzione pubblica ai partiti e movimenti politici (prevista nell'ammontare fisso totale pari a 91 milioni di euro annui ai sensi dell'art. 1, comma 1), prevedendo due istituti: il *finanziamento a titolo sia di rimborso delle spese elettorali sia di*

* Scritto sottoposto a *referee*.

contributo per l'attività politica (70%) ai sensi dell'art. 1 e il *cofinanziamento* (cioè il concorso pubblico all'autofinanziamento di partiti e movimenti politici) di cui all'art. 2 (30%).

Il primo periodo del comma 29 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012 chiarisce che i rimborsi e contributi ivi previsti "sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria dei partiti e movimenti politici", con ciò chiarendo lo scopo della riforma legislativa.

Si chiarisce inoltre che la liquidità delle formazioni politiche derivante da tale meccanismo di finanziamento non può essere investita solo in titoli di Stati membri dell'Unione europea (art. 9, comma 22, della legge n. 96 del 2012), allo scopo di evitare l'uso di tali fondi a fini speculativi.

Il primo istituto è disciplinato dalla legge 3 giugno 1999, n. 157, e dalla citata legge n. 96 del 2012: si tratta di un sistema di contribuzione per le spese sostenute dai partiti e movimenti politici sia per l'attività ordinaria sia per le elezioni politiche, europee e regionali, ripristinando così, almeno per quanto concerne la prima finalità, l'istituto del finanziamento dell'attività politica ordinaria dei partiti, abrogato dal *referendum* del 18-19 aprile 1993. I rimborsi sono corrisposti ripartendo, tra i movimenti o partiti politici aventi diritto, quattro fondi, corrispondenti agli organi da rinnovare (Senato della Repubblica; Camera dei deputati; Parlamento europeo; Consigli regionali). L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi è pari, per ciascun anno della legislatura degli organi interessati, ad un quarto del 70% dell'importo previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 96 del 2012, cioè 15.925.000 euro.

Il comma 7 prevede che i contributi pubblici sono diminuiti del 5% se il partito o movimento politico ha presentato per le elezioni dell'assemblea di riferimento un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale dei propri candidati.

Per il rimborso delle spese elettorali nella circoscrizione Estero, rimangono in vigore le specifiche previsioni di cui all'art. 1, commi 1-*bis* e 5-*bis*, della legge n. 157 del 1999, che stabiliscono, a partire dalle elezioni politiche del 2006, l'aumento dei due fondi relativi alle spese elettorali per il rinnovo del Senato e della Camera nella misura dell'1,5 per cento e la destinazione di tale incremento all'erogazione del rimborso. Ciascuno dei due importi aggiuntivi è suddiviso tra le quattro ripartizioni (Europa; America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide) della circoscrizione Estero, in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna ripartizione è suddivisa tra le liste di candidati in proporzione ai voti conseguiti nell'ambito della ripartizione. Partecipano alla ripartizione della quota le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella ripartizione o che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validamente espressi nell'ambito della ripartizione.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 9 della legge n. 515 del 1993, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge n. 96 del 2012, il fondo relativo al Senato è ripartito su base regionale, suddividendolo tra le regioni in proporzione alla relativa popolazione. Quindi la quota spettante a ciascuna regione è ripartita tra i partiti, movimenti e gruppi di candidati in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale, a condizione che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione. Partecipano altresì alla ripartizione i candidati indipendenti risultanti eletti. Ai sensi invece del comma 3 del medesimo art. 9 della legge n. 515 del 1993, come sostituito dall'art. 6, comma 2, della legge n. 96 del 2012, il fondo relativo alla Camera dei deputati è ripartito in proporzione ai voti conseguiti tra i partiti e i movimenti politici che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto. Ciò al fine di garantire almeno un minimo di rappresentatività ai partiti, movimenti e liste beneficiari.

3. Il secondo istituto invece è completamente nuovo.

L'art. 2, comma 1, della legge n. 96 del 2012 prevede che ai partiti e movimenti politici aventi diritto ai sensi del comma 2 sia erogato un contributo pari a 0,50 euro per ogni euro ricevuto a titolo di autofinanziamento (quote associative ed erogazioni liberali per un massimo di 10 mila euro per ciascuna persona fisica o ente associato o erogante). Per facilitare l'autofinanziamento l'art. 7 prevede alcune detrazioni fiscali per le erogazioni liberali. Il comma 23 dell'art. 9 prevede l'obbligo di annotare l'identità dell'erogante.

Le risorse erogabili a tale titolo (30% di 91 milioni di euro, cioè 27.300.000 euro) sono ripartite in quattro appositi fondi di pari importo (6.825 milioni di euro) per ciascuna consultazione elettorale di riferimento.

Hanno titolo ad accedere alla contribuzione di cui all'art. 2 i partiti e i movimenti politici che hanno conseguito almeno il 2% dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo nella elezione di riferimento.

Per ogni fondo a ciascun partito o movimento politico avente diritto spetta un rimborso massimo proporzionale al numero dei voti validi conseguiti nell'ultima elezione.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 2 il contributo a titolo di cofinanziamento, annuale, è erogato con riferimento all'esercizio precedente, sulla base delle scritture e dei documenti contabili che la formazione politica avente diritto abbia presentato entro il 15 giugno alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'art. 9, comma 3, della legge n. 96 del 2012. Le formazioni politiche dichiarano alla Commissione l'importo complessivo delle erogazioni liberali ricevuto (al netto del limite alla contribuzione individuale sopra illustrato), certificato da una delle società di revisione prevista dal comma 1 del medesimo art. 9.

Ai sensi del comma 6 dell'art. 2 della legge n. 96 del 2012 la predetta Commissione "comunica l'entità del contributo attribuibile" ai Presidenti di Camera e Senato entro il 10 luglio di ciascun anno. Il contributo è erogato sempre dal Presidente della Camera, salvo per il fondo relativo al cofinanziamento correlato al rinnovo del Senato, per il quale i contributi sono erogati dal Presidente di tale Assemblea.

4. Il contributo pubblico a titolo di cofinanziamento e il contributo per le spese elettorali devono essere richiesti *congiuntamente* ai sensi dell'art. 3 della legge n. 96 del 2012.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, la richiesta congiunta deve intervenire entro il trentesimo giorno successivo alla data di svolgimento delle elezioni di riferimento, a pena di decadenza. La richiesta va presentata al Presidente del Senato per l'elezione con cui si rinnova tale Assemblea o al Presidente della Camera per le altre elezioni.

La richiesta, la cui data effettiva di presentazione è individuata ai sensi del comma 2 dell'art. 3, è presentata dal rappresentante legale o dal tesoriere del partito o movimento politico che ha presentato il contrassegno di lista, identificati con atto notorio ricevuto da un notaio che ne attesti le funzioni (con allegazione del verbale di deposito del contrassegno di lista). La sottoscrizione della richiesta è autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale competente.

Per incrementare la trasparenza in tale materia, l'art. 12 della legge n. 96 del 2012 estende gli obblighi di pubblicità in materia di situazione patrimoniale e reddituale dei parlamentari, previsti dalla legge 5 luglio 1982, n. 441, anche ai tesoriere delle formazioni politiche che non ricoprono cariche elettive.

Per l'ipotesi in cui si tratti di liste di candidati che non siano diretta espressione di partiti o movimenti politici la richiesta deve essere trasmessa da almeno uno dei delegati della lista autorizzati a ricevere comunicazioni e a presentare ricorsi in nome e per conto della lista stessa.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 3 se più partiti o movimenti politici hanno depositato congiuntamente il contrassegno di lista e partecipato in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, la richiesta di accesso al finanziamento pubblico va presentata in nome e per conto di ciascuno di essi, a pena di decadenza *pro quota* dai contributi pubblici. In caso di richiesta congiunta l'art. 4 consente che nella richiesta stessa i partiti o movimenti politici predeterminino le quote di spettanza di ciascuno o dispongano disgiuntamente del credito oggetto di tali quote. In mancanza di specificazione le quote o i crediti correlati sono uguali.

Per effetto del combinato disposto del comma 6 dell'art. 2 della legge n. 96 del 2012 e del nuovo comma 2 dell'art. 1 della legge n. 157 del 1999, sostituito dal comma 5 dell'art. 3 della legge n. 96 del 2012, i rimborsi elettorali sono attribuiti con deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, resa esecutiva con decreto del relativo Presidente, per tutte le consultazioni elettorali ad eccezione delle elezioni per il rinnovo del Senato, per le quali si provvede con deliberazione del relativo Consiglio di presidenza, resa esecutiva con decreto del Presidente di tale ramo.

5. Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 96 del 2012 i partiti, i movimenti politici e le liste che non siano diretta espressione di partiti o movimenti che hanno diritto al contributo pubblico devono dotarsi di un *atto costitutivo* e di uno *statuto*, redatti in forma di atto pubblico e con l'indicazione dell'organo competente per l'approvazione del rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria. È inoltre previsto, come vincolo di contenuto sindacabile nell'ambito della procedura di riscontro dei presupposti per l'erogazione del contributo pubblico, che lo statuto sia "conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti", con evidente anche se troppo sintetico riferimento a quanto previsto in materia dall'art. 49 Cost.

L'atto costitutivo e lo statuto sono trasmessi in copia ai Presidenti delle Camere entro 45 giorni dalla data di svolgimento delle elezioni, a pena di decadenza dal diritto ai contributi pubblici.

Al riguardo tale soluzione è stata preferita a una più dettagliata disciplina della materia, pure avviata in contemporanea all'*iter* della legge n. 96 del 2012: infatti la I Commissione Affari costituzionali ha definito anche un testo unificato delle proposte di legge C 244 e abbinata, XVI, recante "Attuazione dell'art. 49 della Costituzione (pubblicato in allegato al *resoc. somm.* della seduta del 9 maggio 2012, pp. 81 ss.), nel quale tra l'altro si qualifica la natura giuridica dei partiti come "libere associazioni di cittadini" (art. 1) e si prescrive che essi si dotino di uno statuto e di un atto costitutivo redatti in forma di atto pubblico di cui si indicano nel dettaglio i contenuti necessari (art. 3), prevedendo alcune soluzioni organizzative funzionali ad ottemperare al principio della democraticità interna dei partiti, quali le elezioni primarie (art. 49). Il relativo *iter* si è tuttavia interrotto dopo l'approvazione della legge in esame, che ne ha anche superato talune disposizioni.

6. L'art. 9 della legge n. 96 del 2012 reca misure significative per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, nonché delle liste di candidati, anche se con riferimento a quelli che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera, al Senato, al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il profilo più rilevante della riforma è l'introduzione di un controllo sostanziale, esteso ai fatti contabili, quindi alle finalità della gestione, che sostituisce quello estrinseco e

formale svolto dal Collegio dei revisori di cui all'art. 8, comma 14, della legge 2 gennaio 1997, n. 2.

Queste formazioni devono avvalersi di una società di revisione, individuata nei termini indicati al comma 1 del citato art. 9, alla quale va affidato il controllo della gestione contabile e finanziaria con un incarico relativo a tre esercizi consecutivi, rinnovabile per non più di tre ulteriori esercizi. La società di revisione ha le funzioni definite dal decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in recepimento della pertinente normativa europea in materia di revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati. La società di revisione esprime in una apposita relazione un giudizio sul rendiconto di esercizio delle formazioni politiche in questione di cui all'art. 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, come modificato dall'art. 9, comma 23, della legge n. 96 del 2012, per verificarne la conformità alla normativa vigente, verificando in particolare nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili e che il rendiconto di esercizio sia conforme a tali scritture e alla documentazione contabile, agli accertamenti eseguiti e alle pertinenti norme sul rendiconto stesso. In caso di partecipazione in forma aggregata mediante la presentazione di una lista congiunta di candidati l'obbligo di avvalersi della società di revisione grava su ciascuna formazione che abbia depositato il contrassegno della lista congiunta (art. 9, comma 2).

Il comma 3 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012 istituisce la citata *Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti*, che ha sede presso la Camera dei deputati. La Commissione è composta da cinque magistrati, uno designato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei conti. Pervenute le designazioni, i componenti sono nominati con atto congiunto dei Presidenti delle due Camere pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Con tale atto è indicato il magistrato che ne coordina i lavori. I magistrati nominati non possono svolgere nessun altro incarico e il relativo mandato dura quattro anni, rinnovabile per una sola volta.

Per salvaguardarne la legittimità costituzionale in rapporto al divieto di istituire giudici speciali, può ritenersi che tale Commissione presenti natura assimilabile a quella di una autorità indipendente, che come tale può anche essere investita del potere di irrogare sanzioni amministrative, ma non dotata di natura parlamentare, ancorché abbia sede presso la Camera dei deputati. Per effetto di quanto previsto dall'art. 9, comma 19, della legge n. 96 del 2012, gli atti di tale Commissione sono impugnabili davanti al giudice ordinario, e non davanti al giudice amministrativo come lascerebbe intendere per atti di organismi similari l'art. 133, lett. I), del codice del processo amministrativo, che prevede la giurisdizione esclusiva di tale giudice.

La Commissione effettua il controllo di regolarità e di legittimità del rendiconto di esercizio delle formazioni politiche e sui relativi allegati, di cui all'art. 8 della legge n. 2 del 1997, che le devono presentare ai sensi del comma 21 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012. A tal fine, entro il 15 giugno di ogni anno i rappresentanti legali o i tesoriere delle formazioni politiche cui si applicano le misure di trasparenza di cui alla legge n. 96 del 2012, indicati al comma 1 del citato art. 9, devono trasmettere alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati concernenti ciascun esercizio compreso, anche in parte, nella legislatura di riferimento, insieme alla relazione della società di revisione, al verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo della formazione politica (da pubblicare ai sensi del comma 20 del citato art. 9 della legge n. 96 del 2012 anche nei siti *internet* delle formazioni politiche). In caso di partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante presentazione di una lista comune di candidati, tali obblighi gravano su ciascun partito o movimento politico che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista.

Nello svolgimento della propria attività la Commissione verifica anche la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite rispetto alla

documentazione a relativo supporto. A tal fine entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto e degli allegati invita le formazioni politiche a sanare, entro il 31 marzo successivo, eventuali irregolarità contabili ed entro il 30 aprile successivo approva una relazione in cui esprime il proprio giudizio di regolarità e conformità alla legge. Tale relazione è trasmessa ai Presidenti delle Camere, che ne curano la pubblicazione nei relativi siti *internet* ai sensi del comma 20 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012.

Entro il 15 luglio di ogni anno la Commissione trasmette ai Presidenti delle Camere gli elenchi dei partiti e dei movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e non ottemperanti agli obblighi di trasmissione degli atti sopra ricordati, di cui al comma 4 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012 (art. 9, comma 6), nonché contesta alle formazioni politiche l'inottemperanza all'obbligo di pubblicazione di cui al comma 20 del medesimo art. 9 sopra illustrato (art. 9, comma 7).

In caso di inottemperanza agli obblighi di trasmissione comunicata dalla Commissione ai sensi del comma 6 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012 i Presidenti delle Camere sospendono, per i fondi di rispettiva competenza, l'erogazione dei rimborsi e dei contributi con riferimento alle sole formazioni politiche inottemperanti. Se l'inottemperanza non è sanata entro il successivo 31 ottobre, la Commissione applica alla formazione politica la sanzione amministrativa della decurtazione dell'intero importo ad essi attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso elettorale e di contributo per il cofinanziamento (art. 9, commi 8-9, della legge n. 96 del 2012). Altre sanzioni sono previste nei commi 10-13 per l'omessa pubblicazione ai sensi del citato comma 20 nei siti *internet* dei partiti dei documenti regolarmente trasmessi e per le ipotesi ivi descritte di omessa o difforme dichiarazione di dati rispetto alle scritture e ai documenti contabili e di mancata destinazione di almeno il 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, ma in tali casi la sanzione non può superare i due terzi dell'importo complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso elettorale o contributo per il cofinanziamento (art. 9, comma 14).

Le sanzioni amministrative sono notificate alle formazioni politiche responsabili e comunicate ai Presidenti delle Camere, che, per i fondi di rispettiva competenza, riducono corrispondente le rate dei rimborsi e del contributo per l'anno in corso (art. 9, comma 17). Nel caso in cui le formazioni politiche responsabili abbiano percepito gli interi importi di spettanza e non ne abbiano maturato di nuovi, la Commissione applica la sanzione direttamente al partito o movimento politico fino al limite dei due terzi dell'importo ad esso complessivamente attribuito nell'ultimo anno (art. 9, comma 18).

Va sottolineato che a fronte di tali illeciti amministrativi rimane il reato di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, di finanziamento illecito ai partiti e movimenti politici, come integrato dall'art. 9, comma 28, della legge n. 96 del 2012.

In caso di sanzioni amministrative per gli illeciti di cui ai commi 9-12 dell'art. 9 della legge n. 96 del 2012 pari o superiori a un terzo dell'importo dovuto a titolo di rimborso e cofinanziamento, i tesoriери delle formazioni politiche sanzionate perdono la legittimazione a sottoscrivere i rendiconti relativi ai cinque esercizi successivi (art. 10 della legge n. 96 del 2012).

7. Ulteriori considerazioni devono svolgersi con riferimento alla disciplina dei finanziamenti legati alla campagna elettorale.

La *campagna elettorale* è il periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente la consultazione elettorale (art. 12, comma 1-*bis*, della legge n. 515 del 1993, introdotto dall'art. 11, comma 3, della legge n. 96 del 2012) regolato dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, che fissa anche un limite alle spese sostenibili dai singoli candidati e dai partiti e dalle formazioni politiche che partecipano alla competizione

elettorale. Le leggi 18 novembre 1981, n. 659, e 4 luglio 1982, n. 441, prevedono alcune informazioni da rendere a cura dei partiti e dei titolari di cariche elettive.

Dal giorno successivo all'indizione delle elezioni politiche i candidati possono raccogliere fondi per il finanziamento della propria campagna elettorale esclusivamente per il tramite di un mandatario elettorale, il cui nome deve essere comunicato al competente Collegio regionale di garanzia elettorale, istituito presso la Corte d'appello o il tribunale di ciascuna regione. Il mandatario è tenuto a registrare tutte le operazioni di raccolta di fondi in un unico conto corrente bancario o postale, nell'intestazione del quale è specificato che il titolare agisce in veste di mandatario elettorale di un candidato nominativamente indicato. Possono versare contributi ai candidati persone fisiche, enti ed associazioni, società. I finanziamenti da parte di società sono ammessi solo se deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio. Sono vietati i finanziamenti da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, o anche inferiore se la partecipazione vale ad assicurare il controllo pubblico di tale società, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 195 del 1974 (reato di finanziamento illecito ai partiti e movimenti politici), come modificato dall'art. 9, comma 28, della legge n. 96 del 2012. I contributi ricevuti e le spese sostenute per la campagna elettorale devono essere dichiarati al Collegio regionale di garanzia elettorale e, in caso di elezione, all'Ufficio di presidenza della Camera di appartenenza. Devono essere allegate inoltre le dichiarazioni concernenti le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale.

Anche per i partiti sono vietati i finanziamenti da parte di organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società comunque a controllo pubblico, nei termini di cui al ricordato art. 7 della legge n. 195 del 1974.

Per tutti i singoli contributi che superino nell'anno la somma di 5 mila euro vi è l'obbligo di effettuare una dichiarazione congiunta con il soggetto donatore al Presidente della Camera dei deputati.

I partiti hanno inoltre l'obbligo di rendicontare tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale al Presidente della Camera dei deputati.

Una volta eletti, i parlamentari sono tenuti, entro tre mesi dalla proclamazione, a presentare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza, e al competente Collegio regionale di garanzia elettorale, una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di mezzi propagandistici messi a disposizione dal partito di appartenenza. I candidati non eletti sono tenuti soltanto alla dichiarazione al Collegio di garanzia elettorale.

Alla dichiarazione devono essere allegate in copia le dichiarazioni inviate al Presidente della Camera relative ai contributi ricevuti anche al di fuori della campagna elettorale che superino da parte di una singola fonte in un anno la somma di 5 mila euro. L'obbligo di dichiarazione sussiste a carico sia di chi riceve sia di chi eroga il finanziamento e può essere assolto, soltanto per i contributi erogati per la campagna elettorale, anche mediante autocertificazione a cura dei candidati.

Oltre alle informazioni previste dalle leggi n. 659 del 1981 e n. 441 del 1982, alla dichiarazione deve essere allegato un rendiconto dei contributi e servizi ricevuti e delle spese sostenute, nel quale riportare i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche, se di importo o valore superiore a 5 mila euro, e tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo o valore provenienti da soggetti diversi. Alla dichiarazione devono essere inoltre allegati gli estratti del conto corrente bancario e postale utilizzati.

La regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati dai parlamentari e dai candidati non eletti è verificata dal competente Collegio regionale di garanzia elettorale. Il Collegio riceve le dichiarazioni e i rendiconti e ne verifica la regolarità. Entro centoventi giorni dalle elezioni qualsiasi elettore può presentare al Collegio esposti sulla regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati. Se il Collegio non ne contesta la regolarità all'interessato entro centottanta giorni dalla ricezione, i documenti presentati si considerano approvati. Nel caso in cui entro tale termine emergano irregolarità nella documentazione presentata, il Collegio le contesta all'interessato, che ha facoltà di presentare entro i successivi quindici giorni le proprie controdeduzioni. Al termine di tale procedimento contenzioso, qualora ne ricorrano gli estremi, il Collegio applica una sanzione amministrativa pecuniaria di ammontare commisurato all'entità della violazione. Per le violazioni più gravi commesse dai candidati eletti al Parlamento è prevista anche la decadenza dalla carica. A tal fine il Collegio comunica l'accertamento definitivo di tali violazioni alla Camera di appartenenza del parlamentare, alla quale spetta pronunciare la decadenza.

8. Passando ai gruppi parlamentari, si ricorda che sotto il profilo della natura giuridica sono associazioni privatistiche di parlamentari, della stessa natura dei partiti politici. Anch'essi devono dotarsi alla Camera di uno statuto, ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 15 RC, e al Senato di un regolamento, ai sensi dell'art. 15, commi 3-*bis*-3-*quater*, RS, da pubblicare sul sito istituzionale della Camera di riferimento. Ne deriva che dal punto di vista dell'ordinamento generale dello Stato i gruppi sono dotati di soggettività giuridica di diritto privato, assimilabile alla natura dei partiti politici, indipendente da quella delle Camere in ordine agli atti e ai rapporti giuridici da essi posti in essere in sede negoziale e processuale (ad esempio, con riferimento ai propri dipendenti o all'acquisto di beni e servizi).

Dal punto di vista dell'ordinamento interno invece i gruppi hanno varie competenze prescritte dai regolamenti parlamentari. Se ne può dunque desumere la natura, non unanime in dottrina di organi interni delle Camere (ad esempio, in senso contrario si veda di recente F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2012, spec. 4, e ult. bibl. ivi cit.).

Nel senso prospettato è invece molto chiara la giurisprudenza, come ad esempio si desume da Corte cass., Sez. Un. civ., sent. 19 febbraio 2004, n. 3335, punto 3 in diritto, su tale profilo confermata da Corte Cass., Sez. Un. civ., sent. 24 novembre 2008, n. 27863, punto 4 in diritto (quest'ultima in *Foro it.*, 2009, 3, 760 ss., con note di F. BOFFA, in *Giust. civ.*, 2009, 12, 2691; P. RESCIGNO, in *Riv. dir. civ.*, 2010, 3, 317 ss.; A. RAFFI, in *Riv. it. dir. lav.* 2010, 4, 879 ss.), che espressamente distingue le competenze funzionali dei gruppi, definiti sulla base dei regolamenti parlamentari come "strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento", dalla loro soggettività privatistica nei rapporti patrimoniali con soggetti esterni (a partire dal proprio personale), non dissimile da quella dei partiti politici, e quindi esclude tali rapporti dall'autodichia delle Camere, che costituisce pur sempre una eccezione agli artt. 24 e 113 Cost., in base ai quali tutti sono soggetti alla tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi.

Anche nota e autorevole dottrina (ad esempio e per tutti, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984, I, 212) ammette in generale l'esistenza di organi-enti, dotati cioè di autonoma personalità o soggettività giuridica patrimoniale indipendente da quella dell'ente di riferimento.

Quindi non esiste alcuna controindicazione sotto il profilo dogmatico nel qualificare i gruppi parlamentari come organi interni delle Camere in quanto titolari di competenze procedurali previste dai regolamenti parlamentari, e soggetti giuridici di diritto privato in

quanto titolari di autonomia negoziale e capacità di essere titolari di situazioni giuridiche patrimoniale nell'ordinamento generale.

Ai gruppi sono assegnati presso ciascuna Camera, dai relativi Presidenti, locali, attrezzature e contributi a carico del bilancio interno, in considerazione delle relative esigenze e, soprattutto, della relativa consistenza numerica (artt. 14, comma 01, e 15, commi 3 e 3-*bis*, RC; art. 16, comma 1, RS; per il gruppo misto della Camera anche avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche e della relativa consistenza numerica ai sensi dell'art. 15, comma 3, ultimo periodo, RC).

In particolare l'art. 15, comma 3, RC prevede che ai gruppi sia assegnato un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera a copertura di tutte le relative spese, dettagliate al comma 4 del medesimo articolo, determinato con riguardo alla consistenza numerica del gruppo e, per il gruppo misto, con riguardo alla consistenza numerica delle relative componenti politiche.

Il contributo può essere destinato dai gruppi solo agli scopi istituzionali connessi alle attività parlamentari, nonché a funzioni di studio, di editoria e di comunicazione collegabili a tali scopi, nonché per sostenere le spese di funzionamento degli organi e delle strutture dei gruppi stessi e per il proprio personale (artt. 15, comma 4, RC; 16, comma 2, RS)

I gruppi, entro trenta giorni dalla loro costituzione, approvano alla Camera uno *statuto* e al Senato un *regolamento*, da pubblicare sul sito *internet* della Camera di riferimento, che deve indicare in particolare gli organi competenti per la gestione amministrativa e contabile, l'organo competente ad approvare il rendiconto e i criteri per la gestione delle finalità del gruppo e le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna del gruppo (artt. 15, commi 2-*bis*-2-*quater*, RC; 15, commi 3-*bis*-3-*quater*, RS).

Ai sensi degli artt. 15-*ter*, comma 1, RC e 16-*bis*, comma 1, RS ciascun gruppo approva un rendiconto di esercizio annuale secondo un modello di riferimento definito dall'Ufficio di presidenza della Camera e dal Consiglio di presidenza del Senato, in cui in particolare siano evidenziate espressamente le risorse trasferite dalle Camere ai sensi del comma 3 dell'art. 15 RC e dell'art. 16, comma 2, RS.

I rendiconti dei gruppi, regolarmente approvati dall'assemblea del gruppo, organo statutario a ciò competente (artt. 15, comma 2-*bis*, RC e 16-*bis*, comma 3, RS), e certificati sotto il profilo della regolarità contabile da una società di revisione selezionata dall'Ufficio di presidenza, sono allegati al conto consuntivo della Camera di riferimento, previo controllo del rispetto delle prescrizioni del Regolamento da parte del collegio dei questori competente ad autorizzare l'erogazione dei fondi (artt. 15-*ter*, commi 2-6, RC; 16-*bis*, commi 3-8, RS). I rendiconti dei gruppi sono pubblicati anche sui relativi siti *internet*.

Il referto della società di revisione costituisce dunque un presupposto indefettibile del controllo di competenza del collegio dei questori. Il gruppo che non trasmetta il rendiconto nei termini indicati dall'Ufficio di presidenza o non provveda alle regolarizzazioni richieste dal collegio dei questori in sede di controllo, decade dal diritto all'erogazione dei contributi per l'anno in corso (artt. 15-*ter*, commi 7-8, RC; 16-*bis*, comma 8, RS).

Nel regolamento del Senato è anche previsto l'obbligo a carico di ciascun gruppo di pubblicare sul proprio sito *internet* liberamente accessibile "ciascun mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale, secondo modalità stabilite con delibera del Consiglio di presidenza" (art. 16-*bis*, comma 4, RS).

** Consigliere parlamentare della Camera dei deputati - Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.