



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"**

**CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN
"ECONOMIA E MANAGEMENT"**

PROVA FINALE

**"FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO DELL'ATTIVITÀ
POLITICA NELL'ATTUALE PANORAMA LEGISLATIVO
ITALIANO"**

RELATORE:

CH.MO PROF. LUCIANO GIOVANNI GRECO

**LAUREANDA: SILVIA PASTORE
MATRICOLA N. 1065170**

ANNO ACCADEMICO 2015 - 2016

INDICE

INTRODUZIONE	3
LEGISLAZIONE ITALIANA SUL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA	
Evoluzione storico - normativa della disciplina sul finanziamento ai partiti	5
Legge n. 96 del 6 luglio 2012	9
Decreto legge n. 149 del 28 dicembre 2013	13
ANALISI DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO DISCIPLINATE	
Detraibilità delle erogazioni liberali e 2 per 1000 ai partiti politici.....	17
Contributi ai membri delle Camere e alle articolazioni politiche territoriali	18
Erogazioni liberali da parte di soggetti privati	21
ORGANI DI CONTROLLO E DI INDIRIZZO SULLA TRASPARENZA DEI PARTITI POLITICI	
Collegio di controllo sulle spese elettorali	23
Collegi regionali di garanzia elettorale	24
Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici	25
Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC) e G.R.E.C.O.....	27
CANALI INDIRETTI DI FINANZIAMENTO DELL'ATTIVITA' POLITICA E PUNTI CRITICI	
Fondazioni politiche e "Think tank" italiane.....	29
Cartolarizzazione di crediti per rimborsi elettorali	31
Carenze nella disciplina del finanziamento della politica a livello periferico	33
Finanziamento ai mezzi mediatici dei partiti politici	35
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	37
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	39
GIURISPRUDENZA.....	40

Introduzione

Il dibattito sul finanziamento pubblico e privato all'attività politica è tuttora aperto su più fronti: da un lato si indaga sulle modalità di finanziamento che consentono una maggiore trasparenza ed efficacia nell'azione dei partiti politici, dall'altro si prendono in analisi gli effetti che le due differenti tipologie di finanziamento comportano sui processi decisionali collettivi. Questo tema si inserisce nella più ampia Teoria della scelta pubblica, che prende le mosse negli anni '60 negli Stati Uniti ad opera di James Buchanan; nella sua opera principale *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, l'autore adotta un approccio di tipo positivo nell'analisi dell'economia pubblica: procedendo in modo *super partes* e senza fornire giudizi di valore, muove dall'assunto che *l'homo politicus* è anzitutto *homo oeconomicus*, ovvero come essere razionale persegue la massimizzazione del proprio benessere individuale; l'autore infrange così l'astratta concezione secondo cui il mercato è il luogo dell'auto-interesse mentre la politica il luogo del bene comune. Nelle moderne democrazie rappresentative vi è un meccanismo di delega da parte dei cittadini elettori ai rappresentanti politici: i primi, i mandanti, tramite le elezioni esercitano un controllo sui candidati eletti, i quali sono incaricati dell'assunzione di decisioni di rilevanza collettiva. Tuttavia, si può determinare una situazione di asimmetria informativa in termini di informazioni e di poteri decisionali a favore dei rappresentanti politici; circostanza, questa, che comporta un rischio di azzardo morale, laddove gli eletti prendano decisioni al fine di massimizzare la propria utilità individuale, in contrasto con l'ottimo sociale.

Questo problema di agenzia trova manifestazione concreta in relazione al tema del finanziamento ai partiti e ai singoli candidati politici. Nel caso in cui non sia rispettato il dovere di trasparenza nella rendicontazione delle fonti di entrata e di uscita da parte dei rappresentanti politici, viene meno la certezza dei cittadini relativamente agli appoggi e alle influenze di cui essi godono; di conseguenza, i rappresentanti eletti possono essere indotti ad adottare misure e orientamenti politici al fine di perseguire un ottimo sociale "modificato", in cui gli interessi particolari e dei gruppi di pressione acquistano maggior peso rispetto alla salvaguardia dell'interesse collettivo.

Il presente documento ha ad oggetto la trattazione delle molteplici forme di finanziamento ai partiti politici, offrendo un panorama quanto più possibile completo dei canali pubblici e privati attraverso cui i partiti ottengono le risorse finanziarie finalizzate, in linea di principio, all'espletamento delle proprie funzioni. In particolare, il primo capitolo offre un excursus sull'evoluzione normativa della disciplina del finanziamento ai partiti, a cui fa seguito

l'analisi delle due leggi introdotte nel 2012 e 2013, che hanno apportato importanti modifiche rispetto alla normativa precedente.

Il secondo capitolo descrive nel dettaglio le modalità di finanziamento date dalla destinazione della quota del due per mille sull'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche ai partiti politici; la detraibilità fiscale delle donazioni a favore degli stessi; i contributi ai gruppi di Camera dei Deputati e Camera del Senato e quelli destinati alle articolazioni politiche territoriali; infine, le erogazioni private ai partiti politici e ai singoli rappresentanti.

La presenza del finanziamento ai partiti pone, inoltre, il problema del controllo relativo alla trasparenza con cui sono effettuate le operazioni di finanziamento: di ciò si occupa il terzo capitolo, che definisce il ruolo dei Collegi di Controllo sulle spese elettorali, dei Collegi Regionali di garanzia elettorale, della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, ai quali si aggiungono l'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e il Gruppo di Stati Contro la Corruzione (GRECO), quest'ultimo soggetto di matrice comunitaria.

Infine, nell'ultimo capitolo saranno presi in esame i canali indiretti di finanziamento all'attività politica, in merito ai quali si ha una maggiore carenza di controlli da parte delle autorità preposte: le fondazioni politiche, aventi forti legami con gli esponenti politici, ma del tutto opache in merito alla loro organizzazione interna; la possibilità per i partiti di cedere a terzi i crediti per i rimborsi elettorali, di cui si è fatto uso per ottenere ingenti disponibilità liquide immediate da parte delle banche; i deficit normativi relativi al finanziamento della politica a livello periferico; le erogazioni a favore dei mezzi mediatici legati ai partiti stessi.

La massima trasparenza nella rendicontazione delle risorse ricevute e delle modalità di spesa rende possibile per i cittadini conoscere come i partiti procedano all'allocazione di quanto ottenuto e quali soggetti potenzialmente possono, in virtù delle erogazioni liberali effettuate, esercitare un'influenza sulle linee di azione delle formazioni politiche stesse. In questo modo, in primo luogo i cittadini possono avere gli elementi per una valutazione completa dei partiti politici, in riferimento anche agli appoggi da parte di eventuali gruppi di pressione; in secondo luogo, si creano i presupposti per il venir meno di politiche pubbliche influenzate da logiche corruttive e clientelari tenute all'oscuro dei cittadini.

Legislazione Italiana sul finanziamento della politica

Evoluzione storico - normativa della disciplina sul finanziamento ai partiti

La discussione su come l'attività politica possa affermarsi e trovare appoggio grazie ad un sostegno economico pubblico e privato rappresenta un topos che ha caratterizzato il panorama politico italiano sin dalla stesura della Costituzione; gli interrogativi sulle modalità di finanziamento ai partiti e sull'obbligo di trasparenza che essi sono tenuti a rispettare, sono stati infatti al centro del dibattito a partire dal momento della redazione dell'articolo 49 della Costituzione Italiana, che sancisce che "Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"; questo articolo riconosce dunque l'importanza del loro ruolo allo scopo di garantire la vita democratica del paese, facendosi essi portavoce degli interessi di una collettività di individui. I partiti ed i rappresentanti politici non sono alieni alla società, ma si sono costituiti e affermati per volontà della società stessa allo scopo di dare attuazione alle istanze sociali; di conseguenza, la loro regolamentazione rappresenta uno step fondamentale per il corretto funzionamento della democrazia e per l'adempimento della loro finalità istituzionale.

In ambito regolamentare, la scelta dei padri costituenti è stata quella di concepire l'organizzazione partitica come una forma associativa, priva dunque di personalità giuridica, al fine di tutelare la massima libertà di associazione (articolo 18 della Costituzione); nella seduta dell'Assemblea Costituente del 22 maggio 1947, il costituzionalista Costantino Mortati ha proposto un emendamento schierandosi a favore di una maggiore regolamentazione della vita interna dei partiti e di un loro riconoscimento giuridico; a favore dell'emendamento Mortati si è schierato nella stessa seduta Moro, ritenendo che "se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del paese". Tuttavia, complice il clima politico di quegli anni, con la rottura tra i partiti che avevano formato il Comitato di Liberazione Nazionale e l'esclusione del PCI e del PSI dal governo, infine si è optato per il mantenimento di una lacuna di legge, non dando integrale attuazione legislativa all'articolo 49 della Costituzione e aprendo così ad una concezione privatistica del partito politico.

I partiti risultano essere *enti di fatto*, non riconosciuti, a differenza di associazioni (riconosciute), fondazioni e società che sono soggetti dotati di personalità giuridica. Vi sono differenze rilevanti tra *enti di fatto* e *soggetti riconosciuti*: innanzitutto, relativamente all'attribuzione della personalità giuridica, essa è subordinata ad un riconoscimento formale, per atto pubblico, da parte dell'ordinamento, e tale riconoscimento presuppone la presenza di alcune verifiche di legittimità sull'atto costitutivo e sullo statuto da parte dell'autorità amministrativa, ai sensi degli articoli 1 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000. In secondo luogo, l'autonomia patrimoniale perfetta di cui godono gli enti riconosciuti: un'associazione dotata di personalità giuridica opera, dal punto di vista giuridico e patrimoniale, in modo autonomo rispetto ai membri che la costituiscono, e risponde delle proprie obbligazioni con il patrimonio proprio dell'ente; tutto ciò a fronte però di maggiori obblighi di adempimento sulla redazione del bilancio, su determinati oneri di pubblicità, sulla tenuta dei libri contabili, nonché sulla prova di corretta gestione. Obblighi che non sussistono invece per gli enti di fatto, i quali operano in regime di autonomia patrimoniale imperfetta: agli associati viene dunque concessa una maggiore autonomia nell'organizzazione interna, sia in fase di costituzione sia nelle fasi successive, e in merito alle decisioni sulla cessazione e la liquidazione dell'ente; inoltre, gli associati rispondono con il loro patrimonio personale per le obbligazioni che l'ente ha contratto.

Questa maggiore autonomia di organizzazione e questo orientamento libero-associativo, hanno suscitato alcune perplessità ed hanno portato ad alcune proposte di cambiamento, tra cui quella del senatore Sturzo del 1958, rimasta poi inattuata. Di qui è scaturita a posteriori l'esigenza di fissare alcune regole per quanto concerne l'organizzazione interna dei partiti e le modalità di reperimento di risorse finanziarie; tutto questo a partire dalla legge n. 195 del 2 maggio 1974, con la quale si è introdotto il finanziamento pubblico ai partiti allo scopo di evitare che essi ricorrano a finanziamenti illeciti, postulando una sorta di binomio finanziamento pubblico - moralizzazione della vita pubblica. Questa legge, ribattezzata legge Piccoli, dal nome del politico che la propose, e recante titolo *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, prevedeva che avessero diritto ad un rimborso per le spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere, tutti i partiti che avessero ottenuto una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi, ovvero non inferiore al 2% dei voti validamente espressi. Inoltre, la legge stabiliva che anche i gruppi parlamentari, a titolo di contributo per l'attività funzionale dagli stessi svolta, avessero diritto ad un finanziamento pubblico per un importo pari a 45.000 milioni di lire. Furono altresì vietati i finanziamenti ai partiti, alle loro articolazioni politico-amministrative e ai gruppi parlamentari da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di

capitale pubblico superiore al 20%, e di società controllate da queste ultime. La violazione di tale disposizione comportava reato di finanziamento illecito e conseguente reclusione da 6 mesi a 4 anni; era inoltre prevista una multa pari al triplo di quanto versato illecitamente. Infine, è stato previsto che entro il 31 gennaio di ogni anno i partiti che avevano usufruito dei contributi erano tenuti a pubblicare sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano di tiratura nazionale il bilancio finanziario consuntivo del partito.

Negli anni seguenti sono venuti alla luce alcuni scandali in cui è stato portato alla ribalta il finanziamento illecito da parte di società ad alcuni politici italiani; tra essi, ha destato molto scalpore lo scandalo Italcasse-Caltagirone, in cui l'allora ministro della Marina Mercantile Franco Evangelisti, legato alla corrente politica di Andreotti, ha ammesso di aver ricevuto finanziamenti illeciti dall'imprenditore Gaetano Caltagirone, che a sua volta aveva ricevuto ingenti disponibilità finanziarie grazie a fondi neri concessi dall'Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane, comunemente denominato Italcasse. Per dare un segnale di presa di distanza da questi fatti, che avevano gettato un'ombra sul panorama politico, con la legge n. 659 del 18 novembre 1981 sono state apportate alcune modifiche e integrazioni alla legge del 1974: in particolare, il divieto di finanziamento da parte di organi della pubblica amministrazione è stato espressamente esteso anche ai singoli politici, e si è stabilito che, nel caso dell'erogazione di finanziamenti o contributi per un importo superiore ad attuali euro 50.000, il soggetto erogante e il soggetto ricevente (partito o candidato) siano tenuti a farne dichiarazione congiunta. La violazione di tale obbligo integra illecito amministrativo ed è punita con una multa e l'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Negli anni successivi, a più riprese, il legislatore ha fissato alcune regole relativamente al tema in questione; una tappa importante è costituita, negli anni '90, dal referendum abrogativo sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti del 1993; questo referendum, indetto dai Radicali, con un 90,3% di preferenze per il SI ha portato alla formale abolizione del finanziamento pubblico. In un contesto nel quale l'opinione collettiva era scossa dagli scandali portati alla luce dall'inchiesta giudiziaria Mani Pulite, il popolo italiano si era espresso con parere contrario al finanziamento con denaro pubblico dei partiti; godere di finanziamenti da parte dello Stato non era stato un elemento sufficiente per dissuadere molti rappresentanti politici dal ricevere finanziamenti privati illegali. Il finanziamento pubblico si era rivelato essere solamente "la punta di un iceberg" di un'ingente quantità di denaro che arrivava alle casse dei partiti, e si dimostrò illusoria la "ratio" di chi quei finanziamenti li aveva introdotti realmente per arginare il problema della commistione del potere economico sulla politica italiana. La maxi inchiesta Mani Pulite ne fu la dimostrazione: l'arresto avvenuto il 17 febbraio 1992 di Mario Chiesa, presidente di un ente comunale di assistenza agli anziani,

colto nel fatto dopo aver intascato una tangente di sette milioni di lire da parte di un imprenditore milanese, diede inizio ad un terremoto che travolse l'intera classe dirigente, portando all'arresto di 1881 persone e all'incrinarsi della fiducia dell'opinione pubblica.

Di conseguenza, le successive leggi che hanno disciplinato tale materia - prima fra tutte la legge n. 515 del 10 dicembre 1993 -, in aggiunta ad una regolamentazione più stringente in merito alle transazioni economiche tra soggetti privati e partiti politici, non hanno più fatto riferimento al finanziamento pubblico "ordinario" ai partiti, di fatto sostituendolo attraverso l'introduzione dei cosiddetti "Contributi per spese elettorali": l'articolo 7 della legge 515 del 1993 ha istituito un duplice fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera e del Senato. Il primo è diviso fra i partiti che abbiano superato una soglia del 3% dei voti validi a livello nazionale, poi abbassata all'1% con la legge 157 del 1999; il secondo su base regionale. Nella sostanza, anche in seguito al referendum una considerevole fonte di entrate per gli schieramenti politici ha continuato ad essere il denaro pubblico: fra elezioni politiche, europee e regionali, a partire dal 1994 (anno successivo a quello del Referendum) fino al 2013, secondo quanto riportato nella tabella 1 presente nel Referto del Collegio di Controllo sulle Spese Elettorali, trasmesso ai Presidenti delle Camere il 16 marzo 2015, lo Stato italiano ha erogato ben oltre 2 miliardi di euro di rimborsi elettorali, a fronte di spese

tornata elettorale	A	B	C	D	E
	spese accertate	rimborsi erogati	differenza B/A	percentuale B/A	percentuale A/B
POLITICHE 27 - 28 MARZO 1994	36.264.124,34	46.917.449,32	10.653.324,98	129,38	77,30
EUROPEE 12 GIUGNO 1994	15.595.788,66	23.458.724,66	7.862.936,00	150,42	66,49
REGIONALI 23 APRILE 1995	7.073.555,52	29.722.776,08	22.649.220,56	420,20	23,80
POLITICHE 21 APRILE 1996	19.812.285,84	46.917.449,32	27.105.163,48	236,81	42,23
EUROPEE 13 GIUGNO 1999	39.745.844,39	86.520.102,57	46.774.258,18	217,68	45,94
REGIONALI 16 APRILE 2000	28.673.945,87	85.884.344,63	57.210.398,76	299,52	33,39
POLITICHE 13 MAGGIO 2001	49.659.354,92	476.445.235,88	426.785.880,96	959,43	10,43
EUROPEE 12 - 13 GIUGNO 2004	87.243.219,52	246.625.344,75	159.382.125,23	282,69	35,38
REGIONALI 3 - 4 E 17 - 18 APRILE 2005	61.933.854,85	208.380.680,00	146.446.825,15	336,46	29,73
POLITICHE 9 - 10 APRILE 2006	122.874.652,73	471.973.696,56	349.099.043,83	384,11	26,04
POLITICHE 2008 13 - 14 APRILE 2008	110.127.757,19	418.621.544,00	308.493.786,51	380,12	26,30
EUROPEE 2009 6 - 7 GIUGNO 2009	39.587.801,52	180.147.837,03	140.560.035,51	455,05	21,97
REGIONALI 2010 28 - 29 MARZO 2010	62.926.376,47	118.924.935,86	55.998.559,39	189,00	52,91
POLITICHE 2013*	45.444.781,99	40.162.145,45	-5.282.636,54	88,37	113,15
TOTALI	726.963.343,81	2.480.702.266,11	1.759.021.558,54	341,24	29,30

* Per le politiche 2013 sono state erogate 2 rate su 5

Tabella 1: Rapporto tra spese riconosciute e contributi erogati (fino al 2014) nelle tornate elettorali dal 1994 al 2013 (valori espressi in euro).

accertate per circa 720 milioni di euro; sorge dunque spontanea la considerazione che queste uscite di cassa dello Stato non siano state a titolo di rimborso per le spese effettuate ma si siano convertite in un vero e proprio finanziamento. Affinché si tratti di un "rimborso elettorale", è infatti necessario che il partito e il singolo candidato alle elezioni ricevano un ammontare di rimborso pari al totale delle spese sostenute e certificate, in seguito all'opportuna verifica di tali voci di spesa; nel caso in esame, l'ammontare dei rimborsi elettorali è sempre stato invece determinato a priori dalle leggi in materia, trattandosi così più di "finanziamenti a pioggia" che non di soldi erogati in base ai costi sostenuti. Tutto ciò ha avuto come conseguenza in certi casi la deresponsabilizzazione nell'uso e nell'ottimizzazione delle risorse finanziarie da parte dei partiti politici. Se a questo si aggiunge una non necessariamente trasparente rendicontazione dei finanziamenti ottenuti e delle spese effettuate, tali elementi hanno avuto come esito il perpetuarsi di episodi in cui rappresentanti politici e i tesorieri di partito hanno utilizzato parte delle somme ricevute per scopi personali, in contrasto con la loro carica istituzionale o con il loro ruolo all'interno del partito; tra questi, esemplari sono stati i casi dell'ex presidente del gruppo consiliare PdL costituito nel Consiglio Regionale del Lazio, Franco Fiorito, condannato con sentenza della Corte di Cassazione per essersi appropriato di considerevoli somme di denaro spettanti al gruppo da lui coordinato, e dell'ex tesoriere della Margherita Luigi Lusi, condannato per essersi appropriato di oltre 25 milioni di euro di fondi elettorali destinati al partito poi confluito nel PD.

Legge n. 96 del 6 luglio 2012

Nel contesto delle XVI e XVII legislature italiane, sono entrate in vigore due leggi che forniscono un indirizzo chiaro alla disciplina del finanziamento ai partiti, stabilendo una sua drastica riduzione prima e la sua abolizione poi, nonché sancendo l'obbligo di trasparenza e democraticità in capo ai partiti. Ai fini della comprensione dell'attuale panorama legislativo in merito al funzionamento dei partiti, è necessario analizzare nel dettaglio entrambe le leggi, la prima delle quali è la legge n.96 del 6 luglio 2012, e la seconda è la legge di conversione n.13 del 21 febbraio 2014 del decreto legge 28 dicembre 2013 n.149 .

In merito alla legge del 6 luglio 2012, il principale contenuto è, come stabilito dall'articolo 1, una riduzione dei contributi pubblici sostenuti per le spese sostenute dai partiti e i movimenti politici, con la previsione di un tetto di euro 91.000.000 annui, come evidenziato nella tabella 2, pubblicata all'interno del Referto del Collegio di Controllo sulle Spese Elettorali trasmesso dalla Corte dei Conti ai Presidenti delle Camere il 21 luglio 2015.

Anno	A	B	C
	Rimborsi a legislazione previgente la legge n. 96/2012	Rimborsi a seguito dell'introduzione della legge n. 96/2012	Differenza A - B
2012	182.320.016,96	91.074.061,11	91.245.955,85
2013	160.712.631,28	91.380.190,72	69.332.440,56
2014	149.885.227,69	91.444.679,68	58.440.548,01
2015	141.670.761,72	91.477.483,30	50.193.278,42
2016	141.670.761,72	91.477.483,30	50.193.278,42
dal 2017	141.670.761,72	91.477.750,00	50.193.011,72

Tabella 2: Riduzione dei rimborsi per le spese elettorali alla luce della legge n.96 del 2012.

Secondo quanto dettato da tale disposizione, il 70% di tale somma, pari a euro 63.700.000 è corrisposto come rimborso massimo per le spese relative alle consultazioni elettorali e come contributo per le attività istituzionali dei partiti politici; il rimanente 30%, pari a massimo euro 27.300.000, viene erogato a titolo di cofinanziamento.

Nello specifico, in riferimento al rimborso per le spese per le consultazioni elettorali e per l'attività politica, l'ammontare complessivo viene ripartito in quattro fondi destinati a remunerare le spese sostenute per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, del Parlamento Europeo e dei Consigli Regionali; ciascuno dei quattro fondi è pari, per ciascun anno di legislatura degli organi stessi, a euro 15.925.000. L'applicazione di tali disposizioni verrà effettuata a decorrere dal primo rinnovo di tali organi successivo all'entrata in vigore della legge.

L'ammontare dei fondi destinati al rinnovo dei Consigli Regionali e del Senato della Repubblica è ripartito su base regionale in proporzione alla relativa popolazione, per poi essere suddiviso fra i vari partiti e movimenti politici in base al numero di voti validi conseguiti, a condizione che essi abbiano ottenuto almeno un candidato eletto. Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei Deputati è ripartito, in proporzione ai voti conseguiti, tra i partiti e i movimenti politici che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto. In riferimento alla ripartizione del fondo per il rinnovo del Parlamento Europeo, la legge in esame non fornisce indicazione espressa, per cui rimane in vigore quanto stabilito ex art. 16 della legge 515 del 1993, secondo cui tale fondo è suddiviso tra partiti e movimenti politici che abbiano ottenuto almeno un rappresentante eletto, in proporzione ai voti ottenuti da ciascuno di essi sul territorio nazionale.

Per quanto concerne il rimborso a titolo di cofinanziamento erogato ai partiti aventi diritto, introdotto nell'articolo 1, viene erogato un contributo pari a 0,5 euro per ogni euro che essi

abbiano ricevuto a titolo di quote associative e di erogazioni liberali, fissando per queste ultime un importo massimo di euro 10.000 annui per persona fisica o ente erogante; si vincola in questo modo l'ammontare del rimborso alla capacità di autofinanziamento del partito stesso (articolo 2); a concorrere a tale contributo sono i partiti e i movimenti politici che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi ovvero che abbiano conseguito almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo per la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica, i membri del Parlamento Europeo destinati all'Italia, i consigli regionali o i consigli delle province autonome di Trento e Bolzano. L'importo totale è diviso in maniera uguale nei quattro fondi, uno per ciascuna elezione.

Ai primi due articoli fanno seguito alcune disposizioni che vertono sui requisiti necessari per ottenere i rimborsi elettorali; a tal fine, i partiti devono farne richiesta entro trenta giorni dallo svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organi di cui sopra; l'articolo 5 stabilisce inoltre che i partiti e i movimenti politici aventi diritto ai rimborsi per le spese elettorali o ai contributi a titolo di cofinanziamento, sono tenuti, pena la decadenza di tale diritto, a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto redatto nella forma dell'atto pubblico e indicante l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile della gestione economico-finanziaria. Lo statuto deve ispirarsi a principi democratici nell'organizzazione interna, nella scelta dei candidati, nel rispetto delle minoranze e nei diritti degli iscritti.

In seguito, viene ripreso il contenuto di una norma introdotta con la legge n. 2 del 2 gennaio 1997, che introduceva alcune previsioni circa la detraibilità delle erogazioni liberali effettuate da persone fisiche, società di capitali o enti commerciali. Ai sensi dell'articolo 7 comma 1 della legge n. 96 del 2012, si dispone che le erogazioni liberali in favore dei partiti o dei movimenti politici di un importo compreso fra euro 50 e 10.000 annui, sono detraibili per un importo pari al 24% per il 2013 e per il 26% a decorrere dall'anno 2014, a condizione che siano fatte tramite versamento bancario o postale.

Si procede poi con alcune "Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici", dal titolo dell'articolo 9; tale articolo dispone che i partiti e i movimenti politici che abbiano ottenuto almeno il 2 per cento dei voti validi ovvero che abbiano un proprio rappresentante eletto alla Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Parlamento Europeo o Consiglio Regionale, si avvalgano di una società di revisione iscritta all'albo speciale tenuto dalla CONSOB per il controllo della gestione contabile e finanziaria; la società esprime un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti e dei movimenti politici e a tal fine verifica la regolare tenuta della contabilità, la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili e la conformità del rendiconto alle scritture e alla documentazione contabile. E' inoltre istituita una Commissione per la trasparenza e il

controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, avente sede presso la Camera dei Deputati. La Commissione è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal primo Presidente della Corte di Cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei Conti; tali componenti devono essere scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di Consigliere di Cassazione. I rappresentanti legali o tesorieri dei partiti o dei movimenti politici che abbiano ottenuto almeno il 2% dei voti validi, ovvero almeno un rappresentante eletto, sono tenuti a trasmettere alla Commissione, entro il 15 giugno di ogni anno, il rendiconto corredato da una relazione sulla situazione economica e patrimoniale scritta dal legale rappresentante o dal tesoriere, dalla nota integrativa, dai bilanci relativi al partito e alle imprese partecipate; inoltre sono trasmessi alla Commissione la relazione concernente il giudizio espresso sul rendiconto dalla società di revisione e il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo del partito. La Commissione effettua il controllo di regolarità e di conformità alla legge del rendiconto, ed è tenuta a verificare la corrispondenza delle spese sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività svolta. Ai partiti e movimenti politici che non adempiono all'obbligo di presentazione della documentazione precedentemente descritta, la Commissione sospende il versamento dell'ammontare a loro spettante e, nel caso l'obbligo non sia sanato entro il successivo 31 ottobre, applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nell'annullamento dell'erogazione dell'intero importo ad essi attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento.

Passando agli articoli seguenti, nell'articolo 13 l'argomento trattato riguarda le articolazioni locali dei partiti politici, e nello specifico fissa i limiti massimi per le spese elettorali dei candidati e dei partiti politici per le elezioni comunali; in particolare, esso sancisce che nei comuni con popolazione compresa fra i 15000 e i 100000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di sindaco non possono superare l'importo massimo di euro 25000 e della cifra ulteriore pari ad euro 1 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali del comune; per quanto riguarda i comuni con popolazione compresa fra i 100000 e i 500000 abitanti, il limite è di 125000 euro maggiorato di 1 euro per ogni cittadino iscritto; infine per comuni con più di 500000 abitanti il limite stabilito è di 250000 euro maggiorato di 1 euro per ogni cittadino registrato nelle liste elettorali. Per quanto riguarda invece i candidati alla carica di consigliere comunale, i limiti previsti per le spese di campagna elettorale sono: 5000 euro, 12500 euro e 25000 euro, maggiorati della cifra pari a euro 0,05 per ogni cittadino

iscritto alle liste elettorali comunali, rispettivamente per i comuni dai 15000 ai 100000 abitanti, dai 100000 ai 500000 abitanti, e infine con più di 500000 abitanti.

Infine, l'articolo 15 della suddetta legge contiene una delega al governo che è legittimato ad adottare, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo nel quale sono accorpate le disposizioni di tale legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e movimenti politici, e di rimborso per consultazioni elettorali e referendarie; tale delega, che accoglie le istanze di chi da tempo lamenta un notevole appesantimento ed una stratificazione delle varie norme relative al finanziamento ai partiti, non è stata esercitata dal governo in carica.

Decreto legge n. 149 del 28 dicembre 2013

Come anticipato in precedenza, la seconda legge che attualmente disciplina le modalità di reperimento di risorse finanziarie da parte dei partiti è il decreto legge n.149 del 28 dicembre 2013, coordinato con la legge di conversione 21 febbraio 2014 n. 13. Il decreto-legge, recante nome *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, è stato dunque convertito in legge, con modifiche, attraverso la legge di conversione n.13.

Per comprendere la portata e il contesto in cui si inserisce questa legge, occorre sottolineare come la legge del 2012 sia stata giudicata insufficiente per ripristinare i rapporti tra i rappresentanti politici e l'elettorato, che rivendicava la necessità di una consistente riduzione dei costi della politica e di un segno più deciso di cambiamento rispetto al passato, alla luce soprattutto dei numerosi scandali politici balzati agli onori delle cronache. A recepire questa insoddisfazione da parte della popolazione è stato anche il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente della Repubblica, il quale nella sua relazione finale del 12 aprile 2013 ha ribadito che "gli obiettivi da perseguire sono essenzialmente i seguenti: a) sobrietà; b) piena giustificazione rispetto alle finalità perseguite; c) assoluta trasparenza; d) la revisione dei costi della politica come parte di un essenziale programma di revisione della spesa pubblica; e) irrepreensibilità delle istituzioni pubbliche e delle P.A. anche dal punto di vista dei loro costi." Tuttavia mentre tale gruppo di lavoro proponeva una soluzione che andava nel senso di una maggior democraticità interna degli statuti dei partiti e dei movimenti politici e di un maggior controllo sui bilanci dei partiti, senza tuttavia cambiare radicalmente la struttura del finanziamento partitico - come del resto avviene negli altri paesi europei, in cui

è presente il finanziamento pubblico ai partiti -, il governo Letta ha invece lanciato un segnale di svolta più incisivo con il decreto legge, esaminato in seguito.

L'articolo 1 sancisce che il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati a titolo di finanziamento sono progressivamente ridotti e infine aboliti a partire dal quarto esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto; tale previsione è analizzata nel dettaglio nell'articolo 14, nel quale si asserisce che i partiti e movimenti politici che alla data di entrata in vigore di tale decreto godono di un finanziamento pubblico, potranno continuare ad usufruirne integralmente per l'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto; nel primo, secondo e terzo esercizio successivo il finanziamento sarà ridotto rispettivamente del 25, 50 e 75 per cento, per poi essere interamente eliminato a partire dal 2017. I grafici 1 e 2 che seguono, inseriti nel Minidossier *Partiti in crisi* elaborato dall'Associazione Openpolis e pubblicato il 6 maggio 2016, mostrano, in percentuale rispetto ai proventi dell'attività caratteristica dei partiti, il contributo delle varie fonti di finanziamento, evidenziando la riduzione effettiva dei rimborsi per le spese elettorali tra il 2013 e il 2014.

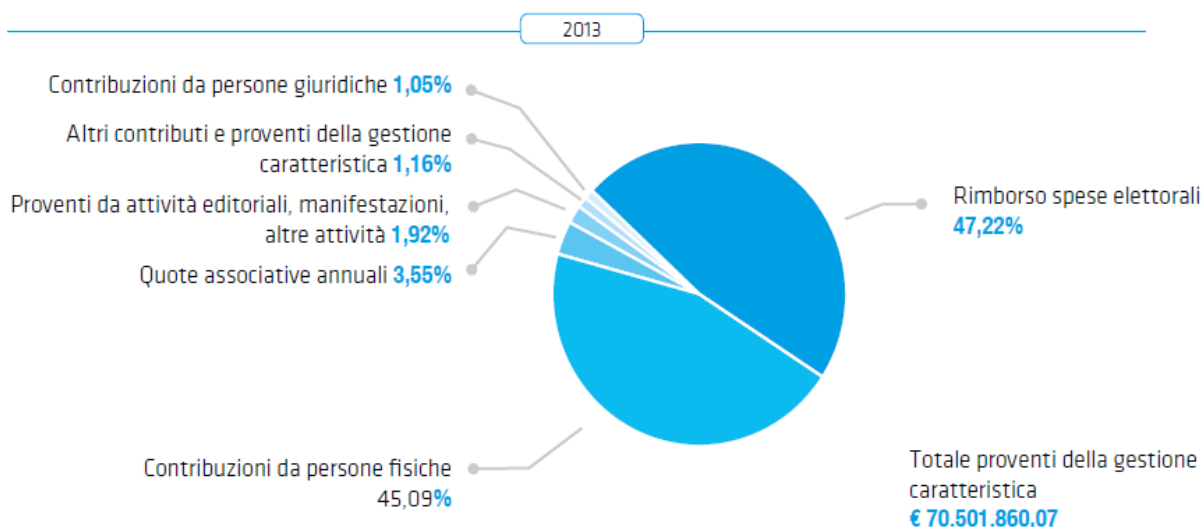


Grafico 1: Incidenza delle differenti fonti di finanziamento in percentuale sulle entrate totali derivanti dalla gestione caratteristica dei partiti per il 2013.

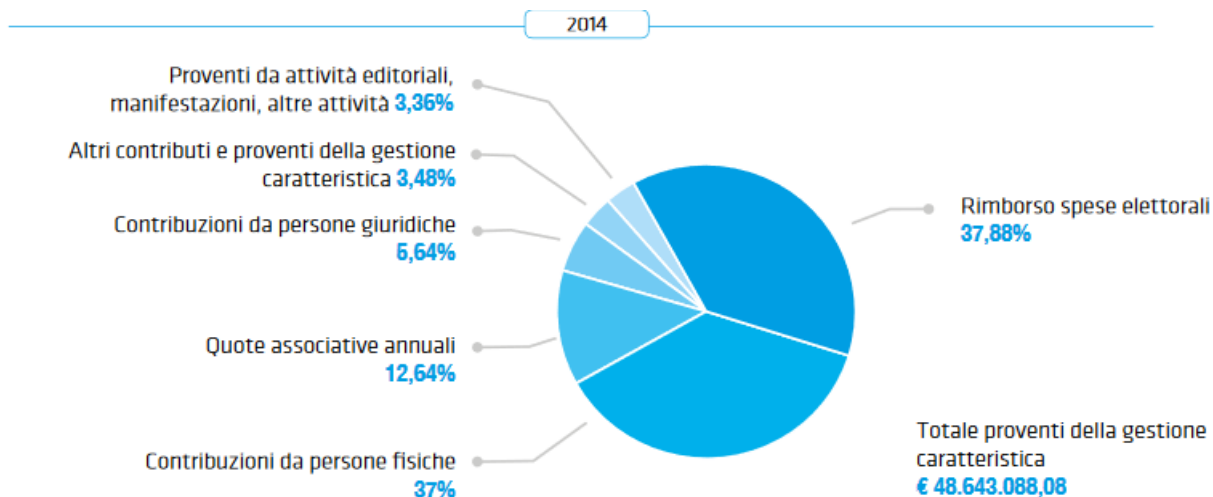


Grafico 2: Incidenza delle differenti fonti di finanziamento in percentuale sulle entrate totali derivanti dalla gestione caratteristica dei partiti per il 2014.

Secondo quanto disposto dall'articolo 4, terminato con esito positivo il controllo da parte della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, essi vengono iscritti ad un apposito registro consultabile online, nel quale compaiono i partiti politici che possono godere dei benefici di tale decreto, relativi al finanziamento privato in regime fiscale agevolato e alla destinazione del 2 per 1000 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che saranno oggetto di successiva trattazione.

Ai sensi dell'articolo 5, relativo alle norme per la trasparenza e la semplificazione, i partiti politici assicurano la trasparenza e l'accesso da parte dell'opinione pubblica alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci; tali norme devono essere osservate anche dalle fondazioni e dalle associazioni che contribuiscono al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore dei partiti. Inoltre, entro il 15 luglio di ogni anno, dopo i necessari controlli di conformità e regolarità da parte della Commissione ex articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, i partiti politici sono tenuti a pubblicare nel proprio sito internet e nel sito internet del Parlamento Italiano, il rendiconto di esercizio corredato dalla relazione sulla gestione e la nota integrativa, la relazione della società di revisione e il verbale di approvazione del rendiconto da parte dell'organo competente all'interno del partito politico; sono altresì resi noti i dati sulla situazione patrimoniale e reddituale dei titolari di cariche al Governo, i membri del Senato e del Parlamento. Il terzo comma dell'articolo 5 stabilisce che per finanziamenti erogati ai partiti che non superino i 100000 euro e che siano effettuati con mezzi diversi dal contante, non vi sia l'obbligo in capo alle parti di farne dichiarazione congiunta; i rappresentanti legali dei partiti sono tenuti a rendere noti alla Presidenza della Camera dei Deputati i soggetti che hanno versato contributi di importo superiore a euro 5.000 entro tre mesi dalla percezione del

finanziamento, e l'elenco di tali soggetti sarà consultabile presso il sito internet della Camera dei Deputati e, come allegato al rendiconto di esercizio, nel sito internet del partito politico.

L'articolo 6 introduce per i partiti, a decorrere dall'esercizio 2014, un obbligo di redazione di un bilancio consolidato, disponendo che al bilancio dei partiti siano allegati il bilancio delle loro sedi regionali e quelli delle fondazioni e associazioni la composizione dei cui organi decisionali sia scelta in tutto o parzialmente per deliberazione degli stessi partiti o movimenti politici.

Nel capo III della legge oggetto di trattazione sono disciplinate la contribuzione volontaria e la contribuzione indiretta; i partiti iscritti al registro nazionale dei partiti politici riconosciuti ai sensi del presente decreto, possono essere ammessi, su richiesta, al finanziamento privato in regime fiscale agevolato, di cui all'articolo 11, e alla ripartizione annuale delle risorse, di cui all'articolo 12, a condizione che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo. In particolare, ai sensi dell'articolo 11, a partire dal 2014 le erogazioni liberali in denaro effettuate da persone fisiche o società in favore dei partiti politici o delle associazioni promotrici dei partiti sono detraibili per una percentuale pari al 26% su un ammontare compreso fra 30 e 30000 euro annui. A beneficiare di tale agevolazione fiscale sono tutte le società diverse da: enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, enti che controllano tali soggetti a partecipazione pubblica, ovvero ne sono controllati, o infine diversi dalle società concessionarie dello Stato o di Enti pubblici. Le detrazioni sono consentite a condizione che il versamento delle erogazioni liberali sia eseguito tramite banca o ufficio postale, oppure secondo ulteriori modalità idonee a garantire la tracciabilità dell'operazione e l'identità del suo autore, e consentire all'amministrazione finanziaria i necessari controlli. L'articolo 12, relativo alla destinazione volontaria del 2 per 1000 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sancisce che, a partire dal 2014, ciascun contribuente può destinare il 2 per 1000 della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico iscritto nel registro.

Ciascuna persona fisica non può effettuare erogazioni liberali in denaro o corrispondere contributi in beni o servizi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, fatta eccezione per i lasciti mortis causa, in favore di un singolo partito, per un valore complessivamente superiore a 100000 euro annui. Viene altresì fatto divieto ai soggetti diversi dalle persone fisiche di effettuare erogazioni liberali in denaro o di corrispondere contributi in beni e servizi per un importo complessivamente maggiore di euro 100000 annui.

Analisi delle fonti di finanziamento disciplinate

Detraibilità delle erogazioni liberali e 2 per 1000 ai partiti politici

Il sistema attualmente in vigore è dunque un sistema di tipo misto, che coniuga al suo interno finanziamento pubblico e privato: da un lato i rimborsi elettorali che vengono assegnati fino al 2016, dall'altro le entrate derivanti dalla destinazione del 2 per 1000 ai partiti e dalla detraibilità delle donazioni. I fondi risultanti sono destinati alle spese elettorali sostenute per il rinnovo della Camera del Senato e dei Deputati, del Consiglio Regionale e del Parlamento Europeo.

In riferimento alle due forme di finanziamento costituite dalla devoluzione di una quota del 2 per 1000 sull' imposta IRPEF dei contribuenti ai partiti politici e dalla detraibilità delle erogazioni liberali in favore dei partiti, è necessario specificare che esse rappresentano in ogni caso un finanziamento pubblico indiretto: il fatto che una parte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche possa essere devoluto ai partiti e che le donazioni agli stessi siano detraibili per il 26%, comporta un mancato gettito per l'erario. Pertanto, scelte compiute autonomamente dai privati cittadini hanno conseguenze che ricadono sull'intera collettività. Si potrebbe dunque parlare, come scrive Rosanna de Nictolis nell'articolo *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo* (19 marzo 2014, federalismi.it), di un "Finanziamento dei partiti politici mediante partenariato pubblico-privato, in cui il pubblico mette a disposizione le risorse finanziarie e i soggetti privati scelgono dove allocarle". Queste misure, che sono state introdotte con la legge di conversione n.13 del 2014, a partire dal 2017 andranno a sostituire totalmente i rimborsi elettorali, salvo ulteriori modificazioni della normativa. Esse comportano alcuni aspetti positivi in quanto rappresentano un incentivo ai partiti a farsi portavoce delle esigenze degli elettori, alla cui discrezionalità è rimessa in ultima analisi la possibilità di scegliere se e a quale partito devolvere il 2 per 1000; tuttavia, in riferimento alle detrazioni fiscali, confrontando l'aliquota di detrazione per le donazioni rivolte ai partiti politici e quelle per le donazioni al mondo "no profit" e quindi ad associazioni, fondazioni e onlus, le prime risultano essere in questo modo più vantaggiose. Più nel dettaglio, a partire dal 2014 si è potuta detrarre dall'IRPEF una quota pari al 37% delle erogazioni liberali effettuate verso i partiti, per importi che vanno dai 30 euro ai 20 mila euro annui, e del 26% per importi compresi fra i 20001 e 70000 euro annui; per quanto riguarda invece la categoria no-profit, la quota di detrazione del 26% si applica per

un importo massimo di 2065,85 euro, mentre per importi maggiori sono previsti scaglioni nei quali, a seconda dell'importo della donazione, si applica una determinata aliquota di detrazione, che diminuisce all'aumentare della quantità di denaro erogata.

Per quanto riguarda invece il 2 per 1000, tale quota, che va ad aggiungersi ai preesistenti 5 per 1000 e 8 per 1000, nei quali la destinazione scelta dal contribuente va a beneficio rispettivamente della ricerca e delle confessioni religiose, può essere versata in favore dei partiti politici oppure, a partire dal 2016, a realtà no profit attive nella valorizzazione in campo culturale. Nell'anno 2015 a destinare il 2 per 1000 ai partiti politici è stato il 2,7% dei contribuenti italiani, pari a 1,1 milioni su 40 milioni di contribuenti, in netto aumento rispetto al 2014, anno in cui solo lo 0,4% dei contribuenti aveva destinato il 2 per 1000 alla causa partitica. Tuttavia, ponendo a confronto il 2 per 1000 con il 5 per 1000, emerge che per quest'ultimo gli enti beneficiari, come precisato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n.10/E del marzo 2012, sono obbligati a compilare un rendiconto recante scritta la destinazione delle risorse ricevute, e a trasmetterlo all'amministrazione competente per un controllo amministrativo-contabile, nel caso abbiano ottenuto un importo maggiore di 20000 euro. Obbligo di rendicontazione sulle modalità di utilizzo delle risorse ottenute attraverso il 2 per 1000 che non vige in capo ai partiti politici; vincolare in modo diretto i fondi ricevuti a determinate iniziative di promozione e di sensibilizzazione dei militanti e dei cittadini verso le tematiche giudicate rilevanti dai partiti beneficiari potrebbe in questo senso rappresentare un segnale di responsabilizzazione dei rappresentanti politici nei confronti dei cittadini che hanno scelto di erogare loro una quota del proprio IRPEF, dimostrando al contempo trasparenza nella gestione di quanto ricevuto.

Contributi ai membri delle Camere e alle articolazioni politiche territoriali

E' necessario tuttavia aggiungere che il finanziamento a titolo di rimborso delle spese elettorali e il regime fiscale agevolato che farà confluire più cospicue donazioni private non costituiscono le uniche voci di entrata da parte dello Stato per i partiti - diretta nel primo caso, indiretta nel secondo. Ad esse devono essere aggiunti i finanziamenti destinati ai giornali e alle emittenti radiofoniche e televisive di partito, l'accesso gratuito a mezzi di comunicazione, la possibilità di usare gratuitamente sale di riunione pubbliche e spazi per l'affissione di manifesti politici, agevolazioni postali per le spese sostenute durante la campagna elettorale e agevolazioni fiscali per il materiale tipografico usato in contesto di campagne elettorali.

Inoltre non sono stati ancora considerati i contributi finanziari annuali che, ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento del Senato e dell'articolo 15 del Regolamento della Camera dei Deputati, sono destinati ai vari gruppi parlamentari presenti in entrambe le Camere, determinati avendo riguardo alla consistenza numerica di ogni gruppo parlamentare; tale forma di finanziamento è stanziata direttamente dal bilancio di ciascuna Camera, mentre i rimborsi elettorali si limitano a "transitare" dal bilancio delle Assemblee di Camera e Senato, costituendo delle semplici "partite di giro". I grafici 3 e 4, elaborati da Openpolis e presenti nel Minidossier *Sotto il materasso* pubblicato nel maggio 2015 (p.24), mostrano quantitativamente l'ammontare dei contributi ricevuti dai Gruppi alla Camera dei Deputati e del Senato nel 2013, di ammontare complessivo pari a rispettivamente ad oltre 24 e più di 14 milioni di euro.

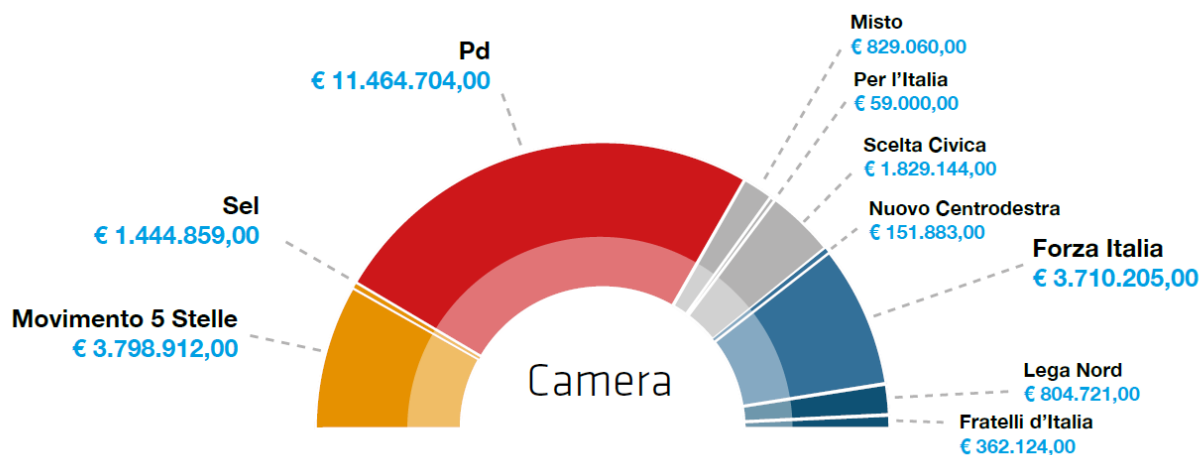


Grafico 3: contributi ai Gruppi Parlamentari presenti alla Camera dei Deputati nel 2013.

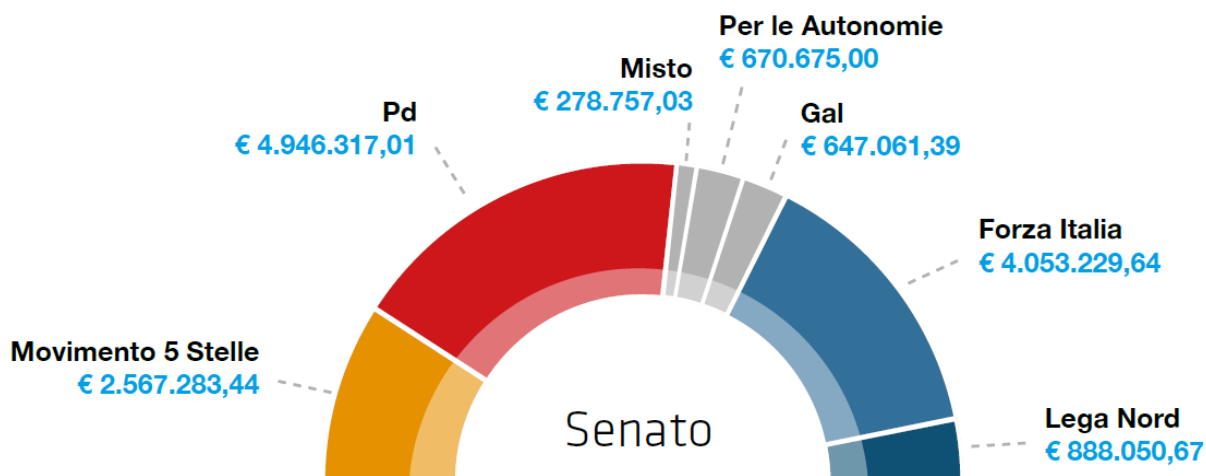


Grafico 4: contributi ai Gruppi presenti alla Camera del Senato nel 2013.

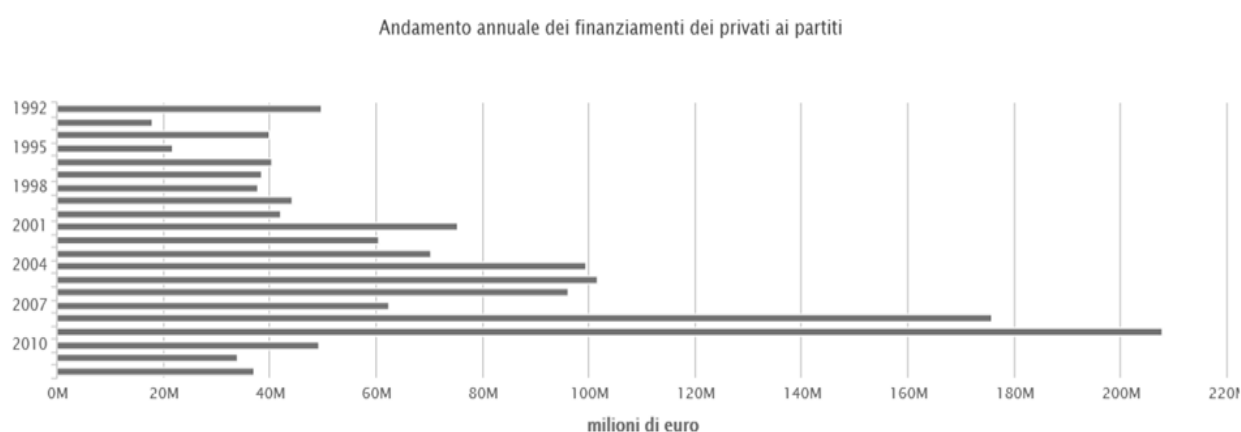
Lo scopo dei contributi, secondo quanto stabilito ex articolo 16 del Regolamento del Senato, è l'adempimento degli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare, le funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa riconducibili e la copertura delle spese di funzionamento degli organi e delle strutture, incluse le spese per il trattamento economico del personale (parlamentari, loro dipendenti, collaboratori e consulenze). In riferimento a queste ultime, occorre sottolineare come nei bilanci dei vari gruppi parlamentari occupino un peso sempre più rilevante le spese per collaborazioni temporanee e consulenze esterne, che costituiscono forme contrattuali meno vincolanti e gravose rispetto all'assunzione di personale alle dipendenze dei parlamentari stessi; in riferimento a tali collaborazioni esterne, occorre considerare inoltre che non è richiesto ai parlamentari fornire un dettaglio relativo a quali siano stati i contraenti nell'ambito di tali contratti a progetto-a tempo e di quali materie si siano occupati. Lasciando da parte le spese per il personale, che costituiscono, secondo quanto riportato nel Minidossier *Pagapantalone* pubblicato da OpenPolis nel dicembre 2015 (p.21) in media il 71, 87% dei contributi e hanno il peso maggiore in rapporto alle entrate per i gruppi parlamentari sia al Senato sia alla Camera dei Deputati, occorre sottolineare come sia sottile il confine tra le spese per la promozione dell'attività del partito e per la promozione dell'attività del gruppo: dalle relazioni dei gruppi parlamentari stessi, sintetizzate nel Dossier precedentemente menzionato (p.26) emerge che parte delle spese per la comunicazione e l'editoria sostenute dai gruppi sono state destinate a feste e manifestazioni organizzate dai partiti stessi in tutta Italia. Vi è dunque per certi aspetti una destinazione di una parte di tali contributi del tutto analoga alle spese precedentemente elencate, destinate alle campagne elettorali.

A questi contributi percepiti dagli esponenti politici presenti a livello nazionale, devono essere aggiunti i contributi corrisposti mensilmente ai Gruppi consiliari regionali e le indennità spettanti ai membri dei Consigli regionali e agli amministratori locali; nel merito di tale materia, è intervenuto il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012, contenente alcune disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, convertito dalla legge n. 213 7 dicembre 2012. Tale decreto, recepito dalle leggi regionali di adeguamento, in vista dell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica ha previsto una serie di tagli alle spese per gli organi regionali, e contiene alcune deleghe che le Regioni sono tenute ad attuare. La sanzione, in caso di mancato adeguamento, è la sospensione dell'erogazione dell'80% dei trasferimenti erariali alle regioni (fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico locale e del servizio sanitario regionale), attuata a partire dal 2013.

Al fine di fornire un'indicazione più concreta rispetto a quanto stabilito dal decreto legge n.174 del 10 ottobre 2012, è intervenuta una delibera della Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano riunita in Assemblea il 5 dicembre 2012: tale delibera ha disposto che l'importo complessivo da erogare a titolo di contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari regionali, a decorrere dall' 1 gennaio 2013, è di euro 5000 per consigliere, maggiorato di un ammontare pari ad euro 0,05 per ogni abitante residente nella Regione. L'importo complessivo spettante al Consiglio di ogni Regione, è, per il 20%, ripartito in misura uguale fra i gruppi allo scopo di far fronte alle spese minime di funzionamento di ciascun gruppo, e per il restante 80% suddiviso in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi stessi.

Donazioni da soggetti privati ai partiti e ai rappresentanti politici

A questo già complesso sistema attraverso cui i partiti possono trarre beneficio da flussi di risorse finanziarie, messa a disposizione di beni e prestazione di servizi, va aggiunto poi tutto l'insieme di donazioni private, da parte di persone fisiche o giuridiche, destinate ai partiti e a singoli esponenti politici; questo canale di finanziamento consente ai partiti di ottenere un consistente flusso di denaro, come è facile dedurre analizzando il grafico 5 sotto riportato, elaborato dal quotidiano Repubblica, secondo i dati forniti da: Corte dei Conti, Gazzetta Ufficiale e Tesoreria della Camera dei Deputati.



Dati Forniti dalla Corte dei Conti, Gazzetta Ufficiale e Tesoreria della Camera dei deputati

Highcharts.com

Grafico 5: Andamento annuale dei finanziamenti dei privati ai partiti dal 1992 al 2012.

Il decreto legge n.149 del 28 dicembre 2013 ha disposto che per erogazioni liberali effettuate a favore dei partiti che non superino l'ammontare di euro 100.000, non vi sia obbligo di farne dichiarazione congiunta da parte del finanziatore e del partito destinatario; il solo vincolo che la normativa pone, ai sensi del terzo comma dell'articolo 5 della legge sopracitata, è che i soggetti che abbiano sottoscritto erogazioni maggiori di euro 5.000 siano resi noti alla Presidenza della Camera dei Deputati. Di conseguenza, rispetto a quanto previsto dal legislatore, è stato possibile per i partiti e per i loro finanziatori ricorrere alle cosiddette "dichiarazioni unilaterali", vale a dire una tipologia di negozio giuridico che si perfeziona grazie alla dichiarazione di volontà di una sola parte; tale fattispecie non viene espressamente definito nel Codice Civile, ma è generalmente accettata in dottrina e la sua disciplina si fa risalire alle norme sui contratti presenti nel titolo II del libro IV del Codice Civile. Il meccanismo è semplice: le dichiarazioni unilaterali possono essere effettuate e sottoscritte dal soggetto che riceve il denaro, ovvero il partito, mentre il donatore può rimanere anonimo; tutto questo in virtù dell'articolo 26 del decreto legislativo n.196 del 30 giugno 2003 recante titolo "Codice in materia di protezione dei dati personali". Il suddetto articolo, al comma 1, asserisce che "I dati sensibili possono essere oggetto di trattamento solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante (.)."; in seguito vi è un elenco di eccezioni per le quali non si applicano le disposizioni di cui al comma 1; la pubblicizzazione del soggetto erogatore di una somma di denaro verso un partito politico, che è idonea a rivelare l'orientamento politico del soggetto stesso, non rientra in tale elenco di eccezioni. In Parlamento, in data 4 giugno 2015, è stata presentata la proposta di legge .3158 a cura del deputato del PD Antonio Misiani, il quale ha svolto l'incarico di tesoriere del partito dal 2009 al 2013; il disegno di legge prevede una deroga all'articolo 26 del *Codice in materia di protezione dei dati personali*, stabilendo che "per le fondazioni e le associazioni politiche non è richiesto il rilascio del consenso scritto degli interessati, ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nei siti internet". Tuttavia, tale disegno di legge non è stato ancora preso in esame dal Parlamento, con il risultato che tuttora non vi è alcuna legittimazione legislativa che consenta ai cittadini, quali interlocutori e mandanti dei partiti e dei rappresentanti politici, di conoscere i finanziatori dei partiti politici stessi.

Organi di controllo e di indirizzo sulla trasparenza dei partiti politici

Collegi di controllo sulle spese elettorali

Nel sistema attualmente in vigore, gli organi incaricati di esercitare un controllo ed una verifica sulle voci di entrata e di spesa delle formazioni politiche a livello nazionale sono la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita con la legge del 6 luglio 2012, alla quale si affiancano l'attività del Collegio di controllo sulle spese elettorali, presente dal 1993, con l'entrata in vigore della legge n.515/1995 (articolo 12), e dei Collegi regionali di garanzia elettorale, istituiti ex articolo 13 della legge 515 del 1995. Procedendo in ordine cronologico, si procede innanzitutto all'analisi della natura del controllo fatto dai due organi istituiti dalla legge 515 del 10 dicembre 1993, intitolata *Disciplina delle campagne elettorali per le elezioni alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica*; l'articolo 12 al secondo comma sancisce l'istituzione presso la Corte dei Conti di un Collegio di controllo sulle spese elettorali, costituito da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove addetti alla revisione e il personale ausiliario necessario; i suoi compiti sono "limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse". I soggetti collettivi partecipanti alle elezioni devono presentare entro 45 giorni dalle elezioni i consuntivi contenenti le voci di spesa per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento: in caso di mancato deposito dei consuntivi, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria per i partiti che non hanno diritto a contributi per le spese elettorali, mentre per coloro che hanno diritto ai contributi, essi sono sospesi fino a che sia depositato il consuntivo; nel caso invece nei consuntivi non siano riportate le fonti di finanziamento, la sanzione amministrativa pecuniaria è identica in entrambi i casi.

Con riferimento alle elezioni politiche per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato, inoltre, la Corte di cassazione si è inoltre pronunciata, con la sentenza n.1352 del 18 febbraio 1999, affermando che, nel merito delle risorse proprie dei partiti, la verifica della provenienza delle stesse esula dalla sfera di controllo di legittimità della Corte dei Conti sui rendiconti delle spese elettorali. Sulla base di tale dichiarazione, l'orientamento assunto dai Collegi di controllo sulle spese elettorali è stato quello di considerare che la dichiarazione di aver finanziato le spese elettorali con "mezzi propri" sia sufficiente a documentare le fonti di

reperimento di risorse finanziarie e a "liberare" il partito dall'onere di documentare le proprie fonti; come afferma il professor Pier Luigi Petrillo, docente universitario di "Teoria e Tecnica di Lobbying", in un articolo del 18 maggio 2012 per la agenzia di stampa ANSA, "è sufficiente il richiamo a quella formula -finanziamento con risorse proprie- per rendere oscure le fonti di finanziamento dei partiti". A conferma di ciò, è utile passare in rassegna il Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e delle relative fonti di finanziamento riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna elettorale per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 24 e 25 febbraio 2013, trasmesso dalla Corte dei Conti il 16 marzo 2015 agli organi sopra riportati: nel caso del Popolo della Libertà, a fronte di fonti di finanziamento dichiarate per un ammontare complessivo di euro 11.358.961,86, euro 2.410.813,34 costituiscono "debiti verso fornitori pagati attraverso il parziale utilizzo dei fondi incassati a titolo di rimborsi elettorali", ed euro 7.298.222,28 sono dati da "debiti verso fornitori il cui pagamento sarebbe avvenuto successivamente alla data di presentazione del rendiconto"; nella sostanza trattasi dunque di finanziamento con risorse proprie risultanti dai bilanci dei singoli partiti, dato sufficiente a dare prova liberatoria della copertura delle spese elettorali, senza un ulteriore controllo da parte della Corte dei Conti. Analoghi i casi di: Unione di Centro, che alla luce del conto consuntivo presentato dal Senatore Antonio de Poli, dichiara fonti di finanziamento per complessivi euro 3.370.087,65, date da "fondi associativi"; Partito Democratico, con debiti verso fornitori per euro 3.955.968,22 e mezzi propri del movimento politico per euro 3.810.108,56, a fronte di finanziamenti complessivi pari a euro 10.421.133,29; Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale, partito per il quale la maggior parte degli introiti è derivata da debiti verso fornitori, corrispondenti a euro 915.443,45.

Collegi Regionali di Garanzia Elettorale

All'articolo 13 della legge n.515 del 1993 vengono istituiti, presso la Corte di appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di regione, i Collegi regionali di Garanzia elettorale: essi ricevono le dichiarazioni e i rendiconti relativamente ai contributi e ai servizi ricevuti e alle spese sostenute dai singoli candidati alle elezioni politiche, regionali (art.5 legge 43/95), comunali, limitatamente ai comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti (art.13 comma 6 legge n. 96 del 2012), ed europee (art.14 legge n.96 del 2012); i candidati, a partire dal giorno successivo all'indizione delle elezioni politiche, possono raccogliere fondi per la propria campagna elettorale tramite un mandatario elettorale che, avvalendosi di un

unico conto corrente bancario, è tenuto a registrare tutte le operazioni effettuate per la campagna elettorale. Il Collegio Regionale di Garanzia elettorale è presieduto dal Presidente della Corte di Appello ed è composto da altri sei membri da lui nominati, di cui tre magistrati ordinari e tre iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o professori universitari in ambito giuridico o economico; il compito di tale organo è quello di verificare la regolarità dei rendiconti presentati dai candidati per la propria campagna elettorale. Questi ultimi sono tenuti a trasmettere le dichiarazioni: entro tre mesi dalla proclamazione dell'ultimo deputato o senatore, al Presidente della Camera di appartenenza e al Collegio Regionale, nel caso di elezioni politiche; entro tre mesi dal giorno delle elezioni regionali, al Presidente del Consiglio regionale e al Collegio Regionale, per le elezioni regionali; infine, entro tre mesi dalla proclamazione degli eletti, al Presidente del Consiglio Comunale e al Collegio regionale, nel caso di comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti. Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, in caso di violazione dei limiti di spesa previsti per le campagne elettorali e in caso di tardivo deposito della dichiarazione presso il Collegio Regionale di Garanzia, è applicata una sanzione amministrativa pecuniaria proporzionata all'entità della violazione effettuata; in caso invece di mancato deposito della dichiarazione da parte del candidato è comminata una sanzione compresa tra 25.884,84 euro e 103291,38 euro. Inoltre, nel caso si tratti di un candidato eletto, l'accertamento di tale violazione comporta la decadenza dalla carica.

Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici

Infine, l'ultimo organo di controllo istituito nel 2012 è la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, che va a sostituire l'operato del collegio dei revisori, istituito ex art.8 della legge 2 del 1997 e la cui operatività cessa a partire dal 31 ottobre 2012; questa Commissione, della quale si è trattato in precedenza, ha il compito di verificare l'ottemperanza agli obblighi di trasparenza e pubblicità, nonché la regolarità e la conformità alla legge dei rendiconti e dei relativi allegati e degli statuti di quei partiti che vogliono avvalersi dei benefici loro spettanti ex lege. In merito all'attività svolta, occorre sottolineare che i membri della prima Commissione, divenuta operativa nel 2012, si sono dimessi il 27 ottobre 2014, sostenendo di non poter essere in grado di svolgere con serietà il proprio lavoro e lamentando la mancanza di personale e risorse adeguate ai fini dello svolgimento di un adeguato compito di verifica dei consuntivi dei partiti politici. "L'auspicio è

che siano servite a dare una scossa", osserva Bruno Bove, il Presidente dimissionario della Commissione; a giugno 2015 Luciano Calamaro, nuovo Presidente nominato, in una lettera ai Presidenti di Camera e Senato riportata dal giornale *Il Fatto Quotidiano* in un articolo del 3 luglio 2015: "Con nota in data 18 maggio 2015, questa Commissione ha rappresentato ai Presidenti di Camera e Senato la propria impossibilità a procedere al controllo dei rendiconti con le risorse strumentali e di personale assegnate". Di conseguenza, era stata sospesa l'erogazione dei contributi per un totale di 45,5 milioni di euro spettante ai partiti politici, poi sbloccata grazie al disegno di legge promosso dal deputato Boccadutri e divenuto legge nell'ottobre 2015; a conferma del perpetuarsi di una situazione di mancanza delle condizioni necessarie alla Commissione per svolgere in modo professionale ed efficace il proprio incarico, la richiesta di revoca dal mandato inoltrata il 22 gennaio 2016 al Consiglio Superiore della Magistratura da parte del giudice Roberta Vivaldi, uno dei membri della Commissione che avrebbe dovuto ricoprire l'incarico fino al 29 gennaio 2019.

Infine, in relazione alla verifica effettuata dalla Commissione, è stato presentato un emendamento al decreto Milleproroghe 2016 presentato dai deputati democratici Carbone e Boccadutri; tale emendamento, poi accolto e inserito nel cd. "Decreto Milleproroghe" (legge n. 21 del 25 febbraio 2016 di conversione del decreto legge 30 dicembre 2015 n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative), sancisce infatti che è posticipato fino al 15 giugno 2016 il termine entro cui i partiti devono presentare i rendiconti relativi al 2013 e al 2014 per il controllo della Commissione; inoltre, si prevede che "ai partiti e ai movimenti politici che non ottemperano agli obblighi di trasmissione dei consuntivi nei termini previsti, la Commissione applica una sanzione pecuniaria pari a euro 200.000". Alle contestazioni sollevate dal Movimento Cinque Stelle, che non è iscritto al registro dei partiti idonei a ricevere i rimborsi elettorali e che fino ad oggi non ha reso noti i propri dati economico-finanziari, ed è tenuto a scegliere tra la pubblicizzazione del proprio bilancio e il pagamento della sanzione amministrativa, si aggiunge un'altra questione rilevante: quella del ritardo con cui i partiti assolvono ai loro obblighi di trasmissione dei rendiconti, impedendo alla Commissione di svolgere in modo adeguato il proprio lavoro e, in ultima analisi, impedendo ai cittadini di conoscere e maturare una opinione consapevole e ponderata relativamente alla trasparenza e alla corretta gestione dei partiti che li rappresentano.

Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC) e G.R.E.C.O

Le tre istituzioni esaminate sono preposte al controllo di trasparenza e pubblicità delle informazioni relative al finanziamento in entrata dei partiti e degli esponenti politici e dei relativi flussi di spesa; ad esse si aggiunge l'ANAC, ovvero l'Autorità Nazionale Anticorruzione per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche; tale denominazione è stata acquisita a partire dal 31 ottobre 2013, grazie all'entrata in vigore della legge n.125 del 2013, con la quale la CIVIT, Commissione per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche, viene per l'appunto rinominata ANAC. L'Autorità Nazionale Anticorruzione svolge un controllo di vigilanza dei contratti pubblici e degli incarichi, nonché un'attività di prevenzione di fenomeni corruttivi nel settore pubblico; attività, queste, che si concretizzano nel compito di ricevere segnalazioni di illeciti da parte di cittadini e di dipendenti pubblici, e nei poteri consultivi e sanzionatori di cui ANAC dispone. L'esigenza di istituire un'autorità di vigilanza sul corretto funzionamento degli appalti pubblici, sulla quale confluissero anche le funzioni in precedenza affidate all'AVCP, Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, è scaturita anche alla luce dell'inchiesta giudiziaria sul MOSE e in vista di Expo Milano 2015, dando un segnale importante per modificare la percezione dell'opinione pubblica relativamente al fenomeno della corruzione: come riportato nell'Allegato sull'Italia della Relazione UE sulla lotta alla corruzione, redatta nel 2014, secondo lo speciale Eurobarometro 397 del 2013 sulla corruzione, il 97% dei cittadini italiani coinvolti nel sondaggio affermava di ritenere che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia, contro una media UE del 76%. Per quanto concerne le imprese, nell'allegato si legge che il 90% delle imprese passate al vaglio dall'Eurobarometro ritiene che logiche clientelari e favoritismi siano la maniera più semplice per accedere a certi servizi pubblici, a fronte di una media UE del 69%; dal momento in cui il tema dei costi della politica e della corruzione nella pubblica amministrazione è all'ordine del giorno, non risulta difficile immaginare che questo risultato sulla percezione della corruzione sia largamente influenzato anche dagli scandali di corruzione e di finanziamento illecito nella sfera politica portati alla ribalta da giornali e inchieste giudiziarie.

Nel seguito dell'allegato sull'Italia precedentemente menzionato si fa inoltre riferimento ai rapporti redatti dal G.R.E.C.O. (Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la Corruzione), organo nato nel 1999 a cui partecipano i 47 Stati Membri del Consiglio d'Europa e Stati Uniti e Bielorussia, con l'obiettivo di verificare e monitorare l'adesione dei vari stati membri dell'UE alle norme contro la corruzione; nel merito del finanziamento ai partiti, il GRECO si

è espresso nel terzo Report di valutazione, risalente a marzo 2012, e interamente dedicato al caso italiano. Ad una dettagliata overview del quadro normativo italiano sul tema del finanziamento ai partiti politici, fa seguito un'analisi che mette in evidenza le attuali lacune nell'ordinamento giuridico, le cui conclusioni contengono raccomandazioni e osservazioni che possano fungere da indirizzo per la politica del Paese; in particolare, i punti focali che sono stati messi in evidenza sono: la frammentazione del controllo da parte delle istituzioni, che avviene tramite tre enti differenti, separati, con una ridotta collaborazione e con poteri di supervisione solamente formali; la mancanza di un corpus legis unitario ed univoco nella legislazione, dovuta alla "stratificazione" delle norme inerenti al tema in esame, che variano sulla base dei soggetti politici coinvolti, della tipologia di contributi e dei livelli territoriali considerati, impedendo di avere una chiara visione d'insieme nel merito; l'assenza di previsioni legali sullo status giuridico dei partiti politici; la mancanza di una chiara definizione del periodo di riferimento che viene considerato come di campagna elettorale, all'interno del quale dover rendicontare le spese effettuate e le erogazioni liberali ricevute. Alla luce di queste evidenze, risultanti dal report di cui in precedenza, stilato da un professore spagnolo di Economia Politica e Amministrazioni Pubbliche, da una funzionaria serba di un'agenzia anti-corrruzione e da uno studioso appartenente all'OCSE, sentiti numerosi rappresentanti di ministeri ed enti statali, nonché numerosi esponenti politici di partito, le raccomandazioni conclusive sono state le seguenti: avviare un processo che consenta una chiara definizione dello status giuridico dei partiti politici; accorpate in un unico testo legislativo sistematico ed esaustivo la disciplina oggetto di trattazione; ridurre il limite minimo al di sotto del quale i nomi dei finanziatori non devono essere resi noti; fare chiarezza e dare adeguata indicazione delle spese e delle fonti relative alle diramazioni locali dei partiti e alle organizzazioni e associazioni che ruotano attorno ai partiti stessi; rendere più stretta la collaborazione dei Collegi Regionali di garanzia elettorale, della Corte dei Conti e della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti, affinché il loro possa essere un controllo tempestivo, efficace e proattivo.

Canali indiretti di finanziamento dell'attività politica e punti critici

Fondazioni politiche e "Think tank" italiane

Sebbene le ultime leggi in tema di finanziamento ai partiti siano andate nella direzione di una maggiore trasparenza e pubblicità dei bilanci e dei rendiconti dei partiti politici, permangono tuttavia delle zone d'ombra che il legislatore non è tuttora stato in grado di individuare e/o regolamentare in modo completo ed esaustivo, lasciando un margine di discrezionalità ai partiti e ai rappresentanti politici, i quali in taluni casi hanno potuto usufruire di canali di finanziamento indiretti dei quali non è necessario dare pubblicità.

Fra questi, un posto centrale e attualmente rilevante è occupato dalle fondazioni, ovvero quegli enti di diritto privato che, nel caso specifico delle fondazioni di matrice politica, si costituiscono in linea teorica per promuovere e svolgere ricerche e studi nell'ambito di numerosi settori inerenti alla sfera pubblica, nonché come luogo di dibattito ai fini di pervenire ad una maggiore diffusione della cultura politica coinvolgendo realtà diverse dai Palazzi del Potere, quali università, ordini professionali e, in ultima analisi, la società civile. Le fondazioni politiche nascono dunque come fucine di nuove idee, si configurano come una sorta di "think tank" all'italiana, per voler citare quegli organismi oggi affermati negli Stati Uniti d'America, che riuniscono esperti in materie diverse per elaborare dati e previsioni destinati poi ad essere utilizzati dai policy makers. Negli ultimi anni, complici i maggiori controlli a cui sono stati posti i bilanci dei partiti politici e il formarsi allo stesso tempo di una molteplicità di correnti interne ai principali partiti stessi, sono state istituite in Italia numerose fondazioni politiche di destra, di sinistra e di centro, le quali, non essendo enti a scopo di lucro, sono equiparate alle associazioni e godono di un regime fiscale agevolato. Come afferma Gian Gaetano Bellavia, commercialista esperto in diritto penale dell'economia, già consulente in materia di riciclaggio per la Procura di Milano, in un' intervista ad "Altreconomia", le fondazioni sono state concepite dal legislatore come enti istituiti da soggetti privati allo scopo di destinare parte del loro patrimonio per una causa lecita, benefica e sociale; il controllo dell'autorità si esplicava dunque in una verifica della liceità dello scopo piuttosto che sostanzarsi in un accurato controllo dell'aspetto economico-finanziario. "Qualcuno - riporta Bellavia - in questi ultimi decenni, ha pensato di sfruttare queste strutture secolari, che non hanno una pubblicità legale. I politici essenzialmente creano dei centri studi,

che potrebbero costituire con delle società a responsabilità limitata. Ma questo comporterebbe la redazione di un bilancio."

Questo fenomeno, inizialmente tenuto in secondo piano e non normato, è stato parzialmente disciplinato per la prima volta all'interno del decreto legge n.149 del 28 dicembre 2013: l'articolo 5 al quarto comma prevede che le fondazioni o associazioni politiche il cui direttivo sia composto da persone legate alla politica o che finanziano iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o in favore di parlamentari e consiglieri regionali, sono tenute a garantire attraverso la propria pagina web l'accesso allo Statuto, agli organi associativi, alle regole sul funzionamento interno, ai bilanci e ai rendiconti. Tuttavia risultano mancanti all'interno di questo decreto legge due elementi essenziali: da un lato non vi è l'obbligo in capo alla fondazione di rendere noti i finanziatori privati e pubblici che hanno contribuito economicamente alla causa politica promossa dall'associazione, e dall'altro lato non sono previste sanzioni in caso le fondazioni risultassero inadempienti ai loro obblighi; questi due elementi, insieme, hanno reso possibile che ingenti quantità di denaro affluissero alle casse delle fondazioni e dunque di diversi partiti e rappresentanti politici, senza che le identità dei finanziatori fossero note alla collettività. In un'intervista per il settimanale "L'espresso" pubblicata in data 7 gennaio 2016, il presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione Raffaele Cantone afferma: "Se l'imprenditore Tizio finanzia la fondazione del politico Caio e questo dato è noto, come avviene per esempio negli USA, questo sterilizza il conflitto di interessi perché quando si discuterà di provvedimenti che riguardano l'imprenditore Tizio, direttamente o indirettamente, tutti potranno rendersi conto dei legami. Quello che è grave è l'assenza di pubblicità nel modo in cui le due situazioni si interfacciano all'interno delle fondazioni". Ciò che desta perplessità non è infatti la presenza di fondazioni per la promozione di iniziative di un certo orientamento politico o vicine ad un esponente politico, finanziate da soggetti privati, le quali sono presenti in molti paesi, ma la mancanza di trasparenza nel finanziamento di tali fondazioni, che le rende un luogo di affari più che di idee, per dare vita e consolidare alleanze di reciproco vantaggio senza essere sottoposti al vaglio dell'opinione pubblica. Tra le numerose fondazioni che attualmente sono vicine alla politica in Italia, vi sono la Open dell'attuale Presidente del Consiglio Matteo Renzi, la Free Foundation di Brunetta, l'Arel di Enrico Letta, la MagnaCarta di Quagliariello, la ResPublica di Tremonti e ItaliaProtagonista di Gasparri e La Russa, per nominarne solo alcune.

In aggiunta a ciò, occorre precisare che alcune fondazioni politiche, in quanto soggetti non aventi scopo commerciale come primario, risultano incluse nell'insieme degli enti idonei ad essere destinatari del finanziamento 5 per 1000 da parte dei cittadini italiani. Questi ultimi

hanno infatti la facoltà di destinare una quota del proprio IRPEF a vantaggio di determinati enti sociali, e qualora scelgano di non destinare tale quota, essa viene devoluta allo Stato; di conseguenza, avvalendosi di questo strumento il contribuente è così in grado di finanziare uno di questi soggetti senza oneri personali e senza costi per lo Stato che in questo modo non è tenuto a finanziare direttamente questi enti. In certi casi risulta tuttavia lecito domandarsi quale scopo di utilità sociale tra volontariato e ricerca scientifica svolgano alcune fondazioni che vanno ad aggiungersi al mare magnum di associazioni ed enti beneficiari del 5 per 1000, per arrivare ad oggi a circa 50000 enti idonei ad esser beneficiari di questo finanziamento.

Cartolarizzazione di crediti per rimborsi elettorali

Un altro aspetto relativamente al quale l'attuale panorama normativo risulta essere carente, è quello della cartolarizzazione dei crediti per i rimborsi elettorali; l'articolo 6 della legge n.157 del 3 giugno 1999, sancisce che: "Le somme erogate o da erogare ai sensi del presente articolo ed ogni altro credito, presente o futuro, vantato dai partiti o movimenti politici possono costituire oggetto di operazioni di cartolarizzazione e sono comunque cedibili a terzi". In attuazione di tale disposizione, è intervenuto poi il *Regolamento concernente modalità di gestione e funzionamento del fondo per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e movimenti politici, in attuazione dell'articolo 6-bis della legge 3 giugno 1999, n.157*; tale regolamento, emanato su decreto n.31 del 22 febbraio 2007 ad opera del Ministro dell'economia e delle Finanze Tommaso Padoa Schioppa durante il governo Prodi, ha disposto la costituzione di un Fondo di garanzia per il soddisfacimento dei debiti dei partiti e dei movimenti politici presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze; tale fondo è alimentato con parte delle risorse stanziare per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato, della Camera, del Parlamento Europeo e dei Consigli regionali. Queste risorse operano, ai sensi del secondo comma dell'articolo 2, "quale garanzia di ultima istanza volta al ripianamento delle perdite che i creditori dei partiti e dei movimenti politici dimostrino di aver sofferto dopo l'esperimento delle procedure di riscossione coattiva relative alle altre eventuali garanzie primarie reali o fideiussorie dei partiti medesimi o di soggetti terzi".

Questa disciplina ha reso possibile e lecito per i partiti politici, nel caso in cui siano in stato di sofferenza e a rischio di insolvenza delle proprie obbligazioni, cedere i propri crediti per rimborsi elettorali a soggetti cessionari, nella maggior parte dei casi banche; gli obiettivi delle fazioni politiche riguardano in prevalenza la necessità di "fare cassa"; infatti, cedendo i

propri assets, i partiti hanno la possibilità di ottenere dalle banche denaro cash che va ad incrementare notevolmente l'attivo circolante del partito e rappresenta dunque una fonte immediata di finanziamento delle casse del partito. Inoltre vi sono stati casi in cui quest'operazione di cartolarizzazione è stata pro soluto: questo significa che il cedente - i partiti - garantisce la sola sussistenza e validità del credito al momento in cui se ne verifica la cessione, e non è dunque tenuto a garantire la solvibilità del debitore ceduto, in questo caso lo Stato; questa operazione, particolarmente favorevole per i partiti, presenta dunque condizioni che normalmente gli istituti di credito difficilmente concedono a soggetti privati o imprese, in quanto rappresentano un trasferimento completo del rischio che il debitore ceduto sia insolvente dal soggetto cedente al soggetto cessionario. Ma, essendo il debitore ceduto lo Stato, l'operazione è vantaggiosa anche per le banche stesse, che per ripagare l'"acquisto" del credito si indebitano nei confronti del mercato finanziario, e allo stesso tempo possono contare su una possibilità di insolvenza dello Stato estremamente ridotta.

Esemplificativo in tal senso è il caso del partito politico Forza Italia, di cui parla Paolo Bracalini nel suo libro *Partiti S.p.A.* (p.164 e ss.): nell'aprile 2007, ovvero due mesi dopo il decreto ministeriale di cui in precedenza si è trattato, l'istituto bancario Intesa San Paolo ha acquistato ad una cifra pari a 94 milioni di euro i 105 milioni di crediti per rimborsi elettorali di Forza Italia, partito che nemmeno un anno dopo cessa di esistere. Ma non è l'unico caso: vi è almeno un altro episodio analogo che l'autore menziona nel suo libro: quello del neonato Popolo della Libertà, che nel maggio 2009 ha cartolarizzato i crediti ad esso spettanti fino al 2012, per un totale di 165 milioni di euro, operazione inserita regolarmente nel primo bilancio del partito stesso; le disponibilità liquide così ottenute sono state divise tra i partiti poi confluiti nel Popolo della Libertà, ovvero Alleanza Nazionale e Forza Italia, quest'ultima ancora in sofferenza.

Ad evidenziare l'anomalia e il rischio che possono essere connessi a questo tipo di operazione di cessione del credito sono due aspetti, messi in luce ancora nel 2006 in un appello al Presidente della Repubblica Ciampi dai Democratici Solidali Liberali: come primo aspetto, questa operazione rende possibile per i partiti godere di immediate ed alquanto ingenti disponibilità liquide, introducendo una sorta di "responsabilità limitata" dei partiti per le proprie obbligazioni; ciò devia dalla ratio della disciplina normativa in materia di finanziamento pubblico, che aveva disposto una rateizzazione e un frazionamento nel tempo dei rimborsi elettorali, che nella sostanza sono soldi dei cittadini contribuenti. La presenza di un'elevata disponibilità di denaro in un arco ridotto di tempo ottenuta con la cessione dei crediti per i rimborsi, essendo i destinatari non imprenditori o soggetti aventi finalità di lucro, può portare alla dissipazione e allo spreco di denaro a fini non strettamente legati all'attività

istituzionale dei partiti politici. Un secondo aspetto che dev'essere tenuto in considerazione, è che questo sistema può consentire ai partiti di creare e consolidare rapporti ed alleanze di fiducia con i principali colossi bancari del paese, e in questo modo influenzare indirettamente l'attività imprenditoriale; il settore pubblico, gli istituti di credito e l'imprenditoria sono infatti strettamente connessi, dato che sono le banche a scegliere a quali imprese concedere o meno un prestito.

Carenze nella disciplina del finanziamento della politica a livello periferico

Vi sono poi altre aree rispetto alle quali risulta difficile e oneroso effettuare un controllo completo ed esaustivo. Tra queste, estremamente rilevante è il finanziamento dei partiti, dei candidati e dei rappresentanti politici, a livello locale e regionale; come precedentemente illustrato, il controllo sulle spese elettorali e sulle relative fonti di finanziamento viene attribuito ex lege a Collegi di Controllo appositamente istituiti presso le Sezioni regionali di Controllo competenti per territorio, nonché ad un Collegio di Controllo istituito presso la Corte dei Conti. Quest'ultimo organo esercita un controllo di conformità alla legge delle spese sostenute dai partiti aventi diritto ad un contributo, e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse; i Collegi Regionali di Garanzia Elettorale svolgono un controllo analogo sui singoli candidati alle elezioni amministrative. Ciononostante, permangono sacche diffuse di corruzione e logiche clientelari, soprattutto a livello locale, che influenzano la condotta dei rappresentanti politici, con il consenso e la complicità di imprese, gruppi, soggetti privati e organizzazioni criminali, interessati a favorire l'ascesa al potere di esponenti a loro vicini; in un contesto in cui la corruzione non riguarda solamente la classe politica locale, ma si annida anche fra i cittadini e le imprese che attraverso di essa si alimentano e si radicano, è necessario compiere alcune osservazioni alla luce di quanto disposto dal Decreto Legge del 28 dicembre 2013. Quest'ultimo sancisce infatti il passaggio, nel 2017, da un sistema in cui i partiti ricevono anche rimborsi elettorali da parte dello Stato, ad un sistema in cui essi traggono risorse finanziarie principalmente da libere contribuzioni di privati. In precedenza era lo Stato stesso a fissare la proporzione con cui i contributi, da esso erogati ai partiti, fossero destinati alle sedi regionali dei partiti stessi per il rinnovo dei Consigli Regionali; con questa nuova disciplina sul finanziamento dei partiti, questo aspetto non viene regolato a priori dal legislatore. Di conseguenza, la facoltà di scegliere in quale modo allocare le risorse pervenute al partito grazie alle donazioni dei

cittadini, viene rimessa in ultima analisi agli organi decisionali dei partiti stessi, che acquisiscono così un maggior potere di gestione del flusso di denaro; se da un lato questa legge rappresenta un tentativo di responsabilizzazione dei partiti politici nei confronti dei cittadini, dall'altro lato essa conferisce loro maggiore discrezionalità. Si tratta dunque di una previsione normativa che, qualora non venga integrata con ulteriori disposizioni che vincolino i partiti a gestire ed allocare in modo trasparente ed equilibrato le risorse ad essi destinati, soprattutto in relazione alle sedi periferiche, può portare ad una gestione centralistica e arbitraria dei fondi ricevuti. Essere presenti nel territorio con una struttura organizzativa più orizzontale che verticale, e con un'articolazione capillare, è una condizione imprescindibile per godere dell'appoggio e del consenso dei cittadini: una sede locale di partito attiva e propositiva, che dispone di fondi per la raccolta del consenso e per iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, può portare, nel medio - lungo periodo, ad un risparmio di risorse finanziarie a livello centrale per la campagna elettorale.

Ad una maggiore trasparenza nella rendicontazione delle risorse destinate alle sedi periferiche dei partiti, si aggiunge poi la questione relativa alle donazioni liberali fatte alle formazioni politiche e alle liste candidate a livello comunale oppure ai singoli candidati politici; i partiti e i candidati ad essere eletti sono tenuti a presentare, tramite un mandatario elettorale, tutte le spese effettuate ai fini della campagna elettorale e le fonti di finanziamento necessarie a sostenere tali spese. Come previsto dal comma 3 dell'articolo 11 della Legge 96 del 2012, le spese da rendicontare e trasmettere al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale sono quelle sostenute in connessione funzionale e temporale con la campagna elettorale, il cui periodo si intende compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e il giorno precedente lo svolgimento della votazione. Tuttavia, la data di convocazione dei comizi elettorali viene di regola fissata all'incirca due mesi prima delle elezioni, per cui eventuali erogazioni liberali fatte ai candidati più di due mesi prima della convocazione dei comizi non avvengono tramite un mandatario e neppure facendo uso di un conto corrente costituito appositamente: non sussiste quindi l'obbligo di dichiarare queste erogazioni in sede di controllo presso il Collegio di Garanzia. Un'anomalia, questa, alla quale si aggiungono il fatto che il Collegio di Garanzia opera un controllo solamente formale e il fatto che i donatori possono essere resi noti solo se prestano il consenso al trattamento dei dati personali, dato che la scelta di erogare contributi ai partiti può rivelare il loro orientamento politico. Tutti questi elementi contribuiscono, nel loro insieme, a rendere opaco il sistema di finanziamento della politica a livello locale, e a rendere difficoltoso per il cittadino elettore fare una scelta consapevole, non solo sulla base del programma politico del candidato, ma anche degli appoggi e delle influenze di cui egli gode.

Finanziamento ai mezzi mediatici dei partiti politici

Un'ulteriore forma di finanziamento indiretto ai partiti si concretizza nei media di divulgazione nazionale e locale, con essi intendendo i periodici, i canali televisivi e i mezzi di comunicazione online che ruotano attorno ai partiti politici stessi; si tratta di strumenti che, in presenza di una progressiva eliminazione del finanziamento pubblico ai partiti, risultano sempre più utili e propizi per le loro casse, consentendo di acquisire una maggiore visibilità a livello locale e nazionale. Incrementare i contributi da parte di privati cittadini o imprese ai propri media, consente ai partiti di soddisfare una necessità imprescindibile, sempre più sentita dato l'attuale clima di sfiducia e disinteresse verso la politica: essere maggiormente presenti sul territorio attraverso la stampa e attraverso servizi di divulgazione online.

Inoltre, le imprese editoriali, ivi incluse quelle legate ai partiti politici, continuano a godere di contributi diretti da parte dello Stato; a titolo esemplificativo, nella pagina web della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'interno della sezione dedicata all'informazione e all'editoria, risulta che nel 2014 sono state destinatarie di tali contributi, che ammontano per l'intero settore dell'editoria a circa 30 milioni di euro, testate legate ai partiti quali: *L'Unità*, partecipata per il 19% da Eyu srl, società per il 100% del PD; *Dlm Europa*, società editrice di Europa, confluito dalla Margherita al PD e ora in liquidazione; il periodico *La Padania*, della Lega Nord, e *Il Secolo d'Italia*, periodico della destra italiana, attualmente organo della Fondazione Alleanza Nazionale. Solamente considerando queste testate, si superano i 4 milioni di fondi pubblici ad esse elargiti; questo può essere considerato a tutti gli effetti una forma di finanziamento pubblico ai partiti. Nel merito del sostegno statale all'editoria, la Commissione per la Cultura, la Scienza e l'Istruzione istituita presso la Camera dei Deputati ha redatto una proposta di legge contenuta nei due Atti della Camera n. 3317 e n. 3345, che sono stati approvati dalla Camera e sono attualmente in discussione al Senato; tale disegno di legge prevede l'istituzione di un fondo presso il Ministero dell'Economia su cui convergono le risorse finanziarie destinate al supporto dell'editoria quotidiana e periodica, anche digitale, con la novità consistente nel fatto che tra i beneficiari potranno esservi: tv locali, cooperative giornalistiche, enti senza fini di lucro, giornali espressione delle minoranze linguistiche, periodici per non vedenti e per ipovedenti, associazioni dei consumatori, giornali in lingua italiana diffusi all'estero. Non rientrano nella categoria dunque i media di partito o di movimenti politici, con l'obiettivo di incentivare e premiare con un sostegno pubblico le cooperative giornalistiche e le editorie che esercitano un'attività informativa autonoma e indipendente; il testo di legge contiene inoltre una delega al Governo ad adottare uno o più

decreti legislativi per la ridefinizione della disciplina relativa ai contributi all'editoria e della platea dei beneficiari. Nell'agenda della Commissione e del Governo vi è dunque un programma di eliminazione del finanziamento pubblico all'editoria di partito; su di essa ricadrà la responsabilità di ottenere i mezzi necessari per la propria attività, attraverso congrui ricavi dalla vendita di periodici cartacei oppure online oppure ricavi da canali radio-televisivi, nonchè contando su una platea di investitori privati. In tal senso, risulta importante per la trasparenza dei partiti, che anche organi strettamente legati all'attività e alla propaganda di partito debbano dare pubblicità della provenienza dei propri mezzi finanziari.

In relazione al settore mediatico, occorre inoltre sottolineare come anch'esso sia legato alle fondazioni di cui si è trattato in precedenza: come infatti scrive Paolo Bracalini in *Partiti S.p.A.* (p.82), molti soggetti privati acquistano pacchetti di pubblicità, rilasciata poi su riviste prodotte dalle fondazioni politiche stesse, finanziando le fondazioni e allo stesso tempo svincolandosi dall'obbligo di rendere noto il trasferimento di denaro. A conferma di quanto scritto, l'autore stesso cita ad esempio il periodico di *Italianieuropei*, che mette in vendita pacchetti pubblicitari per 30000 euro acquistati da diversi gruppi privati come Allianz, Sisal, Monte dei Paschi di Siena, Sky, Enel, Unicredit, Aeroporti di Roma e Novartis; allo stesso modo funzionano le sponsorizzazioni di iniziative delle fondazioni stesse, ad esempio la British American Tobacco che finanzia con 20000 euro la fondazione di D'Alema per l'organizzazione di un evento sui danni del fumo minorile. Alla luce di tutto questo, emerge una realtà dei fatti in cui, a fronte di una riduzione ed una programmata eliminazione della spesa proveniente dai contribuenti italiani per il sostegno ai giornali di partito, permane tuttavia una lacunosità nell'ordinamento per quanto riguarda la trasparenza relativa ad entità e fonti del finanziamento privato ai media di partito.

Considerazioni conclusive:

Le due disposizioni legislative più recenti relative alle modalità di finanziamento dell'attività politica, e le analisi svolte attorno ad esse, si inseriscono in un contesto nel quale dare prova di una gestione responsabile delle risorse finanziarie è una condizione essenziale per ottenere credibilità e legittimazione popolare. Il legame tra la trasparenza nella rendicontazione economico-finanziaria e il corretto assolvimento delle finalità istituzionali è infatti a filo diretto: le politiche e manovre in ambito economico, ambientale, culturale, educativo, per il welfare e per ogni altro ambito di azione, sono idonee a massimizzare l'utilità sociale se costituiscono il risultato di un progetto non condizionato da logiche di corruzione e di clientelismi tenuti all'oscuro dei cittadini. In particolare, come conseguenza di una scelta del legislatore di eliminare i contributi pubblici per il rimborso delle spese elettorali, diviene fondamentale disciplinare in modo sistematico e puntuale quanto ruota attorno al binomio partiti politici-soggetti fisici o giuridici privati: in primo luogo, è diritto dei cittadini conoscere quali soggetti finanzino le campagne elettorali dei partiti e dei rappresentanti politici, in quanto soggetti potenzialmente in grado di esercitare un condizionamento sulle linee di azione dei partiti stessi; in questo modo, la loro scelta di voto pondererà anche questa ipotesi di influenza da parte di coloro che li hanno finanziati. In secondo luogo, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alla disciplina della allocazione delle risorse ottenute dai soggetti privati, a tutela della democraticità e della trasparenza della gestione.

Nel merito è intervenuta una proposta di legge presentata il 26 maggio 2015 con Atto della Camera n. 3147 dai deputati Guerini, Orfini e De Maria, con la quale si dà attuazione all'articolo 49 della Costituzione attraverso il riconoscimento della personalità giuridica ai partiti che risultino iscritti al Registro nazionale dei partiti politici; la proposta di legge sancisce dunque l'acquisizione della personalità giuridica come condizione per l'ottenimento dei benefici previsti dal decreto legge n.149 del 28 dicembre 2013 e rivolti ai candidati alle elezioni politiche. La proposta di legge in questione contiene inoltre una delega al governo per la redazione di un testo unitario nel quale siano riunite le disposizioni in materia di finanziamento ai partiti, agevolazioni concesse ai candidati politici e rendicontazioni delle spese sostenute, regole sul funzionamento dei soggetti preposti al controllo e disciplina sanzionatoria.

Tale proposta di legge è stata presentata in Parlamento il 26 maggio 2016, è stata approvata alla Camera l'8 giugno 2016, ed è attualmente in discussione al Senato: nel caso in cui si convertisse in legge, ciò porterebbe ad un'evoluzione della disciplina nella direzione di

maggiori vincoli ed obblighi di trasparenza in capo ai partiti politici, secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nel titolo II del libro I del Codice Civile; inoltre, si ovvierebbe al problema della stratificazione e della conseguente frammentazione delle norme sul tema in esame.

Sulla trasparenza della pubblica amministrazione e sulla libertà di accesso da parte dei cittadini alle informazioni detenute dalle amministrazioni verte inoltre il decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016, su proposta del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, che abilita il *Freedom of Information Act* in Italia. Tale decreto riconosce, sulla scia di quanto fatto in precedenza negli Stati Uniti d'America e nei principali stati europei, il diritto dei cittadini di accedere agli atti e ai documenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere la partecipazione attiva e consapevole all'attività amministrativa; al terzo comma dell'articolo 3 del presente decreto, il legislatore sancisce l'estensione di tale diritto dei cittadini anche alle "associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecento mila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici". Alla luce di ciò, alla tutela della privacy che contraddistingue i rapporti "orizzontali" tra soggetti privati, è subentrata la tutela della trasparenza nelle relazioni "verticali" tra i cittadini e gli enti pubblici o legati al settore pubblico; è auspicabile che la rilevanza del principio di trasparenza sia estesa anche ai partiti politici stessi, in quanto essi, tramite i loro esponenti, sono responsabili e garanti della Cosa Pubblica.

Riferimenti bibliografici

ALLEGRI, M.R., marzo 2014, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*. AIC. Osservatorio Costituzionale.

BELLAVIA, G.G., 21 agosto 2012, *Un'isola di anonimato. Le fondazioni servono a finanziare i politici, non la politica*. Milano: Altreconomia.

BRACALINI, P., 2012. *Partiti S.p.A.*. Milano: Adriano Salani Editore.

BUCHANAN, J. e TULLOCK, G., trad. it. GIANNETTI, D., 1998. *Il calcolo del consenso: Fondamenti logici della democrazia costituzionale*. Bologna: Il mulino. (ed. orig. 1962. *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty fund.)

DEMOCRATICI SOLIDALI LIBERALI, 2006, *Appello al Presidente della Repubblica Ciampi*. Roma: Palazzo del Quirinale.

DE NICTOLIS, R., 19 marzo 2014, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*. Federalismi.it.

DI FEO, G., 7 gennaio 2016, *Raffaele Cantone: "Fondazioni, anarchia inaccettabile"*. Roma: L'Espresso.

GERINA, M., 19 dicembre 2014, *Finanziamenti ai partiti, nessuno controlla*. Roma: L'Espresso.

OPENPOLIS, 6 maggio 2016, *Minidossier Partiti in crisi*. Roma.

OPENPOLIS, maggio 2015, *Minidossier Sotto il materasso*. Roma.

OPENPOLIS, dicembre 2015, *Minidossier Pagapantalone*. Roma.

PETRILLO, P.L., 18 maggio 2012, *Leggi Sulla Trasparenza ci sono ma non sono rispettate*. Roma: ANSA.

ROSEN, H.S., GAYER, T., trad. it. RAPALLINI, C., 2014. *Scienze delle Finanze*. Milano: McGraw-Hill Education (Italy). (ed. orig. 2014. *Public Finance*. 10th ed. New York: McGraw-Hill Education)

TECCE, C., 3 luglio 2015, *Bilanci dei partiti? Commissione Garanzia: "Impossibile sapere se sono veri o falsi"*. Roma: Il Fatto Quotidiano.

Giurisprudenza

Ag. Entrate, 20 marzo 2012, Circolare, n. 10/E.

Ass. Costituente, 22 maggio 1947, seduta n.129, pp. 4159, 4164.

Comm. Europea, febbraio 2014, Allegato sull'Italia della Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, Bruxelles.

Cass. 18 febbraio 1999, n. 1352.

Collegio di Controllo sulle Spese Elettorali, Referto 16 marzo 2015.

Collegio di Controllo sulle Spese Elettorali, Referto 21 luglio 2015.

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e la Province Autonome di Trento e Bolzano, Delibera 5 dicembre 2012.

Dl. 10 ottobre 2012, n. 174.

Dlgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Dlgs. 25 maggio 2016, n. 97.

D.P.R. 10 febbraio 2000, n.361, artt. 1- 4.

G.R.E.C.O, Report di Valutazione sull'Italia 23 marzo 2012, Strasburgo.

Gruppo di Lavoro sulle Riforme Istituzionali, Relazione finale 12 aprile 2013.

L. 2 maggio 1974, n. 195.

L. 18 novembre 1981, n. 659.

L. 10 dicembre 1993, n. 515.

L. 6 luglio 2012, n. 96.

L. di conversione 21 febbraio 2014, n. 13.

L. 25 febbraio 2016, n. 21.

L. 3 giugno 1999, n.157.

L. 2 gennaio 1997, n. 2.

Ministro dell'Economia e delle Finanze, Decreto 22 febbraio 2007, n. 31.

Proposta di Legge, 4 giugno 2015, n. 3158.

Proposta di Legge 26 maggio 2015, n. 3147.

Proposta di Legge 22 settembre 2015, n. 3317.

Proposta di Legge 5 ottobre 2015, n. 3345.

Senato, 5 luglio 2012, Atto n. 3321.