

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 61/2013: Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale. Emendamenti C. 1139-A Governo (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) 65

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 65

SEDE REFERENTE:

Variazioni nella composizione della Commissione 66

Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore. C. 15 d'iniziativa popolare, C. 186 Pisicchio, C. 199 Di Lello, C. 255 Formisano, C. 664 Lombardi, C. 681 Grassi, C. 733 Boccadutri, C. 961 Nardella, C. 1154 Governo, C. 1161 Rampelli e petizione n. 43 (*Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base*) 66

SEDE CONSULTIVA:

Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso Testo unificato C. 251 Vendola ed abb. (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) . 74

ALLEGATO (*Parere approvato*) 76

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 11 luglio 2013. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 10.55.

DL 61/2013: Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale.

Emendamenti C. 1139-A Governo.

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione – Parere*).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, sostituendo il relatore, rileva che l'emen-

damento 1.601 del Governo non presenta profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di esso il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 11.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 11 luglio 2013.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.55 alle 14.

SEDE REFERENTE

Giovedì 11 luglio 2013. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Sesa Amici.

La seduta comincia alle 14.**Variazioni nella composizione della Commissione.**

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che, per il gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle, è entrato a far parte della I Commissione il deputato Giuseppe D'AMBROSIO.

Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

C. 15 d'iniziativa popolare, C. 186 Pisicchio, C. 199 Di Lello, C. 255 Formisano, C. 664 Lombardi, C. 681 Grassi, C. 733 Boccadutri, C. 961 Nardella, C. 1154 Governo, C. 1161 Rampelli e petizione n. 43.

(Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 luglio 2013.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Gianclaudio BRESSA (PD), convenendo con quanto affermato, in particolare, dai colleghi Giorgis e Lauricella, desidera fare una premessa di carattere costituzionale. Il finanziamento pubblico dei partiti politici ha alla base, a suo avviso, due articoli della Costituzione: l'articolo 2, che, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili, indica un favore per il pluralismo e l'articolo 49, che riconosce il diritto dei cit-

tadini ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale.

Rimarca quindi la rilevante innovazione e il conseguente salto di qualità culturale che vengono apportati con l'introduzione – prevista da disegno di legge del Governo – di un sistema di finanziamento indiretto, con il quale viene messa in primo piano la volontà dei cittadini di contribuire al finanziamento pubblico dei partiti: dice finanziamento pubblico perché, anche nel caso del finanziamento indiretto – bisogna ammetterlo senza ipocrisia – si tratta di soldi pubblici.

Sottolinea due questioni, a suo parere, di grande importanza. La prima riguarda il richiamo al dettato dell'articolo 49 della Costituzione. Al riguardo rileva come la regolamentazione dei partiti politici non viene introdotta « strumentalmente », ma come condizione per riconoscere i partiti politici sulla base di alcuni minimi requisiti, proprio in base all'articolo 49 della Costituzione. La seconda concerne la scelta di privilegiare il finanziamento indiretto, rispettando la volontà dei cittadini di finanziare un partito politico, con donazioni o con il due per mille, e valorizzando la loro partecipazione responsabile, sempre secondo quanto disposto dall'articolo 49.

Nel condividere complessivamente il disegno di legge del Governo e la filosofia che ne è alla base, ritiene tuttavia necessarie alcune correzioni. Per valorizzare la funzione positiva del finanziamento indiretto ritiene, ad esempio, che andrebbero previste soglie massime per le donazioni, mentre dovrebbero essere cancellate le soglie minime. A suo avviso, poi, sarebbe preferibile l'adozione del sistema del credito di imposta, che permetterebbe di agire anche sulle quote associative e sarebbe più funzionale al rispetto della volontà dei cittadini e dell'articolo 49.

In tutti i casi, ritiene che il sistema del due per mille necessiti di un periodo di sperimentazione, come è avvenuto per il cinque per mille, che ha registrato un aumento costante di partecipazione dei cittadini: questo anche perché in questo

momento i partiti non registrano un alto indice di gradimento e passare al finanziamento privato rappresenta, quindi, una scommessa, anche se una scommessa che va fatta.

Anche per quanto riguarda i servizi concessi ai partiti, ritiene che il testo del Governo possa essere migliorato. Oltre ad agevolazioni tariffarie postali e alla garanzia di accesso al servizio televisivo, si potrebbero infatti favorire progetti di formazione.

Si sofferma quindi sul sistema di controlli e sanzioni previsto dall'articolo 7 del disegno di legge del Governo sulla falsariga dell'articolo 9 della legge n. 96 del 2012, che prevede la sanzione della sospensione del finanziamento pubblico. Al riguardo segnala che, non prevedendosi più il finanziamento pubblico diretto nel testo del Governo, le sanzioni andrebbero ricollegate con la redistribuzione del finanziamento ottenuto con il due per mille.

Desidera poi porre all'attenzione della Commissione un tema a lui caro, quello del cofinanziamento, previsto dalla legge n. 96 del 2012. Tale sistema è mutuato dalle esperienze statunitensi, in particolare dalla legge per l'elezione del sindaco di New York ed esiste anche nella legislazione tedesca. Il cofinanziamento rappresenta una grande apertura culturale, perché affida il finanziamento dei partiti ai privati, con la responsabilizzazione delle forze politiche, nello spirito dell'articolo 49, che disegna i partiti come associazioni di cittadini che partecipano alla vita democratica. L'ispirazione democratica che è alla base del cofinanziamento è la stessa che permea il disegno di legge del Governo.

In conclusione, ritiene che quello del Governo sia nel complesso un buon testo, al quale vanno apportate, a suo avviso, solo poche ma significative correzioni.

Roberta LOMBARDI (M5S) ricorda che l'Europa ha chiesto all'Italia di fare una seria e rigorosa legge sul finanziamento dei partiti e della politica in genere. In particolare, il GRECO – gruppo di Stati contro la corruzione, organo di controllo

istituito presso il Consiglio d'Europa nel 1999 – nel marzo 2012 ha redatto un rapporto sulla trasparenza del sistema di finanziamento dei partiti in Italia e a settembre di questo anno verrà a controllare quante delle sue raccomandazioni siano state recepite. A conclusione del rapporto, infatti, il nostro Paese è stato invitato a conformarsi a una serie di raccomandazioni finalizzate a rendere più stringente il controllo dei metodi di finanziamento – giudicato dal gruppo al momento più formale che sostanziale – e più rigoroso il regime sanzionatorio applicabile nei casi di violazione della normativa in materia.

Le raccomandazioni riguardano, in particolare, la soglia dell'importo delle donazioni in favore di partiti e candidati al di sopra della quale l'identità del donante deve essere resa nota; gli adempimenti per le sedi locali di partito ai fini dei controlli sui rendiconti; l'indipendenza degli organi interni di controllo e di revisione che certificano i conti dei partiti politici – al riguardo si auspica l'introduzione di norme chiare e coerenti sui requisiti di revisione contabile applicabili ai partiti politici; – il coordinamento tra le autorità preposte alla supervisione delle spese sostenute dai partiti e la guardia di finanza; il regime sanzionatorio previsto in caso di infrazione della normativa sul finanziamento dei partiti; la necessità di un intervento di razionalizzazione della materia del finanziamento ai partiti, in cui varie fonti restano in vigore solo per alcune disposizioni o dettano discipline che parzialmente si sovrappongono rendendo difficile l'opera dell'interprete che resta così riservata ad una ristretta cerchia di operatori e risulta non trasparente per i cittadini.

Quanto al primo punto, ricorda che la legge n. 96 del 2012 ha introdotto l'obbligo di rendere nota l'identità dell'erogante per donazioni di qualsiasi importo, introducendo un comma 10-bis, nell'articolo 8 della legge n. 2 del 1997. Tuttavia, l'articolo 7 del disegno di legge del Governo n. 1154 elimina la sanzione prevista dalla legge del 2012, abrogando il comma 10

dell'articolo 9: in caso di mancata annotazione dell'identità del donante, la sanzione consiste nella decurtazione di un terzo dell'importo attribuito al partito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento.

Quanto al secondo punto, ricorda che il disegno di legge n. 1154 non impone alle sedi locali dei partiti alcun obbligo di redigere i bilanci in forma consolidata. Se per un verso deve riconoscersi che per le articolazioni territoriali del partito può costituire un onere amministrativo eccessivo riferire alla sede centrale dello stesso, per altro verso non può tacersi che la mancanza di trasparenza su come le medesime sedi raccolgano e spendano le proprie risorse economiche consente di sfuggire al controllo amministrativo e a quello pubblico. I rischi di corruzione potrebbero essere particolarmente elevati, data l'entità delle operazioni economiche che avvengono a livello locale.

Quanto al terzo punto, l'articolo 6 del disegno di legge n. 1154 non impone l'obbligo di certificazione esterna dei rendiconti a tutti i partiti rappresentati in Parlamento, ma solo a quelli beneficiari della contribuzione indiretta e dei vantaggi di natura non monetaria da esso previsti, esonerando dall'obbligo in questione i partiti che intendano usufruire solo del finanziamento privato in regime fiscale agevolato; l'articolo sembra poi implicare che i rendiconti debbano essere presentati solo dai partiti iscritti nel registro.

L'articolo 7, comma 1, secondo periodo, del disegno di legge n. 1154 prevede poi che, nell'ambito del controllo, la Commissione inviti i partiti a sanare eventuali inottemperanze e irregolarità, ma non prevede il termine entro cui i partiti possono esercitare tale facoltà. L'articolo 7, comma 2, sanziona l'inottemperanza alle disposizioni in tema di obblighi della società di revisione, con la cancellazione del partito politico dalla sezione del registro riservata alla contribuzione indiretta: la sanzionabilità è dunque innanzitutto limitata ai casi di inottemperanza indicati e non comprende le irregolarità richiamate dal

comma 1, oggetto di invito alla sanatoria. Inoltre, l'inottemperanza non impedisce la fruizione del finanziamento privato agevolato e consente anche la fruizione del 2 per mille dei due esercizi precedenti a quello in cui è disposta la cancellazione. Poiché la disciplina dell'articolo 7, comma 2, non prende in considerazione l'eventuale riscontro di irregolarità contabili, la fruizione dei benefici previsti dal disegno di legge non risulta esclusa in alcun caso, neanche nell'ipotesi in cui tali irregolarità siano accertate in sede penale.

Sottolinea che quest'ultimo aspetto andrebbe considerato anche alla luce del punto 5 del rapporto del GRECO, che contiene un'espressa raccomandazione di rivedere le attuali sanzioni amministrative e penali relative a violazioni delle norme in materia di finanziamento della politica al fine di garantire che siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

Quanto al quarto punto, osserva che manca una norma tesa a coordinare l'attività di controllo svolta dalle società di revisione incaricate dai partiti e dalla Commissione istituita dalla legge n. 96 del 2012, con l'azione della Guardia di finanza, che, benché costituisca l'organo preposto a reprimere le violazioni in materia fiscale, nella prassi è del tutto priva di effettivi poteri e strumenti per svolgere le proprie funzioni ispettive e di accertamento sul finanziamento dei partiti.

Quanto infine al sesto punto, osserva che è necessaria una sistematizzazione e razionalizzazione della disciplina normativa in materia di finanziamento dei partiti, dato che dal 1974 ad oggi su questa materia si sono stratificate molte norme, in alcuni casi persino tra loro confliggenti.

Mariastella GELMINI (Pdl), *relatore*, osserva che il testo del Governo si sforza di equilibrare diverse esigenze e punti di vista e costituisce complessivamente un punto di caduta pressoché « accettabile », anche se suscettibile di essere notevolmente migliorato. Innanzitutto, desidera ribadire, a nome del gruppo di appartenenza, che la sua parte politica è a favore di una revisione del sistema di finanzia-

mento dei partiti e all'abolizione del finanziamento pubblico così come inteso fino ad oggi, a favore di un finanziamento che sia giusto, mirato, trasparente e controllato.

Richiama però l'attenzione della Commissione su una questione fondamentale, ovvero quella dell'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e dei requisiti statutari richiesti ai partiti perché questi possano iscriversi al registro previsto dal disegno di legge e accedere alle forme di finanziamento agevolato ivi contemplate.

Ritiene che su questo punto siano in gioco due importanti principi sanciti dalla Costituzione nel suo complesso: la libertà di associazione e la tutela del principio democratico. In particolare, dall'articolo 49 discendono quattro importanti principi: che la formazione dei partiti è libera; che la Repubblica si fonda sul pluralismo dei partiti; che ai partiti, in concorrenza tra di loro, è riconosciuta la funzione di determinare la politica nazionale; e che i partiti devono rispettare il metodo democratico.

Osserva che, partendo da questi principi costituzionalmente garantiti, risulta chiaro che la legge non può negare l'esistenza di « movimenti », neppure di quelli antisistema — « antisistema » quanto all'ideologia, non quanto al metodo d'azione — che perseguono il cambiamento pacifico dell'ordinamento nel suo complesso. Come è stato sottolineato nel corso delle audizioni, il modello di partito delineato dalla Costituzione non è « monolitico », ma sono ammesse diverse tipologie: tipologie che non si possono dunque « irrigidire » attraverso un'interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione che preveda un modello « pesante » e « definito » di partito.

Il diritto ad agire nello spazio pubblico è riconosciuto infatti anche ai soggetti più « radicali »: solo la violenza è un'opzione illecita, da contrastare con misure eccezionali. L'ideologia che si riflette direttamente sull'organizzazione interna di un partito o di un movimento non si può invece giudicare. Al limite, si può fare una riflessione sull'aspetto procedurale della competizione e sull'opportunità di regole minime di trasparenza per accordare sedi,

servizi, denaro necessari ai partiti per espletare la loro funzione pubblica ed elettorale.

Prima ancora di leggi sulla democrazia interna e sulla selezione delle candidature occorre — a suo parere — una riflessione dentro ai partiti che porti ad una « rivitalizzazione » delle dinamiche organizzative interne. È stato detto anche nel corso delle audizioni svolte che attribuire personalità giuridica ai partiti, o anche immaginare per il partito una data struttura « pesante », non solo non era nell'intento dei costituenti, ma è del tutto inopportuno nell'attuale contesto politico, in quanto rischia di ingessare troppo un sistema politico istituzionale che è in una fase di totale evoluzione.

Come ricordato da qualcuno nel corso del dibattito e come attestano i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, l'applicazione dell'articolo 49 non si prevedeva per l'organizzazione interna dei partiti, ma per le finalità esterne degli stessi. La Repubblica italiana ha infatti sempre garantito ad ogni movimento che avesse la forza di farlo di poter concorrere a determinare la politica nazionale, nulla sindacando sulle sue finalità e sulle sue strutture interne. Definire per legge il contenuto dello statuto espone poi partiti e i movimenti politici a un potenziale e reale contenzioso e di conseguenza ad una inevitabile e maggiore ingerenza da parte della magistratura nei confronti delle formazioni politiche: questo aspetto non è affatto trascurabile proprio perché non funzionale e contrario all'equilibrio del sistema politico istituzionale italiano e all'indipendenza della politica dal potere giudiziario, che non può e non deve invadere gli spazi di autonomia politica dei soggetti attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare la politica del nostro Paese.

Ciò premesso, passa ad esaminare alcune disposizioni puntuali del testo del Governo. Per quanto riguarda le norme sulla trasparenza e la semplificazione poste all'interno dell'articolo 5, andrebbe a suo parere evitato il riferimento al « funzionamento interno » nella parte in cui si

prescrive l'obbligo di fornire informazioni relative ai partiti attraverso il sito internet. Cosa vuol dire infatti pubblicare su internet le informazioni relative non solo ai bilanci o allo statuto, ma anche al « funzionamento interno » dei partiti? È evidente che questo inciso si presta a interpretazioni estensive pericolose. Va inoltre approfondita la questione relativa alla pubblicazione della situazione patrimoniale e reddituale dei titolari di cariche di Governo e dei parlamentari, già prevista dal decreto legislativo n. 33 del 2013, proprio in relazione alla normativa già vigente.

Sempre in merito alle norme sulla trasparenza, andrebbe precisato che la definizione delle modalità di accesso all'elenco dei soggetti che erogano finanziamenti ai partiti deve spettare all'Ufficio di Presidenza della Camera, e non al suo Presidente, e questo per garantire una decisione di tipo « collegiale ».

Altra cosa da valutare attentamente è il ruolo della « Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici », di cui all'articolo 8. Infatti, essendo un organo composto da « tecnici » – e più precisamente da cinque magistrati, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei conti – questa non deve prendere decisioni, né fare valutazioni particolari, ma semplicemente verificare la sussistenza dei requisiti richiesti e applicare automaticamente le procedure previste dalla legge.

Per quanto riguarda poi la detrazione sulle erogazioni liberali, di cui all'articolo 9, si potrebbe prevedere una modifica dei massimali per le due diverse percentuali di detrazione ai fini IRPEF, in modo da prevedere una detrazione al 52 per cento per importi anche fino a 20.000 euro (e non solo fino a 5.000) e una detrazione al 26 per cento per importi fino a 100.000 euro, in modo da equiparare l'importo massimo con quello previsto per le società. I massimali previsti infatti sono abbastanza bassi e in particolare non si capisce

perché la detrazione del 26 per cento per le persone fisiche sia su un massimale di 20.000 euro, mentre per le società il massimale sia di 100.000.

Si potrebbe poi pensare di estendere le disposizioni relative alla detrazione per erogazioni liberali alle spese che riguardano l'iscrizione ai partiti politici (quote per il tesseramento).

È necessaria inoltre una riflessione importante sull'introduzione della destinazione del due per mille come forma di finanziamento ai partiti (articolo 10). Il rischio, oltre a quello che non sia garantita la massima riservatezza nell'espressione delle scelte dei cittadini – destinare la quota del 2 per mille equivale infatti ad esprimere un'opinione politica direttamente riconducibile al voto, che, come prescrive la nostra Costituzione, è segreto – è quello di creare un finanziamento « fondato sul censo », e di tornare quindi ad un criterio che l'Italia ha abbandonato da moltissimo tempo e che non risponde al principio democratico che è a fondamento della Repubblica.

Si potrebbe pensare di eliminare questa disposizione e di prevedere invece, con la medesima copertura economica prevista dall'articolo 10, misure quali l'introduzione di agevolazioni fiscali per i partiti, come ad esempio l'IVA agevolata al 4 per cento, già prevista per il periodo di campagna elettorale; la garanzia di criteri omogenei di accesso a tutte le forme di integrazione del reddito, con l'estensione anche ai dipendenti di partiti e movimenti politici degli obblighi contributivi in materia di integrazione salariale straordinaria e conseguentemente delle relative misure di sostegno, in termini di trattamenti di CIGS, mobilità e contratti di solidarietà; nonché l'introduzione di una sorta di rimborso specifico e *una tantum* per le spese elettorali.

Per quanto riguarda le misure per la comunicazione politica e televisiva (articolo 12), bisognerebbe invece riflettere sulla necessità di introdurre direttamente nella legge il criterio per cui gli spazi pubblicitari vanno garantiti secondo il

principio di proporzionalità a seconda della consistenza dei voti riportati nell'ultima tornata elettorale.

Un altro tema è quello delle competenze su questa materia all'interno del Governo. Esse sono attribuite – si veda per esempio l'articolo 13, comma 2, e l'articolo 16, comma 3 – ai Ministri per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo, oltre che naturalmente, per quanto di sua competenza, al Ministro dell'economia e delle finanze. È quindi del tutto escluso il Ministero dell'interno, che storicamente sovrintende a questa materia. È una scelta politica? È infatti del tutto evidente che questa materia non è quella di una riforma costituzionale, che non riguarda i rapporti con il Parlamento e che coinvolge solo in modo molto generico il coordinamento dell'attività di Governo.

Un'ultima questione che desidera sottolineare è quella relativa al campo di applicazione della legge, che è limitato ai partiti che abbiano avuto almeno un eletto sotto il proprio simbolo alle ultime elezioni ai vari livelli. Rimanendo fermo il principio per cui è necessario limitare al massimo i fenomeni di « trasformismo politico », ritiene necessario tenere conto dell'esigenza di cambiamenti che potrebbero intervenire nell'ambito delle dinamiche che regolano i partiti e modificare la disposizione, facendo riferimento a un certo numero di eletti che dichiarino di appartenere ad un determinato partito, qualora questo non si sia presentato alle elezioni con il proprio simbolo.

Renato BALDUZZI (SCpI), premesso di ritenere importante tentare di addivenire alla definizione di un testo il più possibile condiviso, osserva che, come emerge anche dal dibattito fin qui svolto, la Costituzione – e in particolare gli articoli 2, 3, secondo comma, 18 e 49 – prevede un *favor* nei confronti dei partiti politici: si tratta di un punto che certamente può aiutare a indicare alla Commissione la direzione in cui muoversi.

Sottolineato poi che il *favor* nei confronti dei partiti non implica che la Costituzione escluda la possibilità di regole per essi o che preveda una loro valorizzazione senza limiti, osserva che limiti per i partiti possono anzi rinvenirsi già all'interno dell'articolo 49 della Costituzione. Di questo articolo sottolinea in particolare tre aspetti: che vi si parla di una libertà il cui soggetto sono i cittadini e che vi si utilizza l'avverbio « liberamente » e il verbo « concorrere »: quanto a quest'ultimo, ricorda che le Costituzioni tedesca, spagnola e francese usano anch'esse il verbo « concorrere » o un sinonimo, ma fanno riferimento ai partiti, anziché ai cittadini. Già solo da questo si comprende quanto il modello di partito delineato dalla Costituzione italiana sia originale nel panorama del diritto comparato.

Quanto al concetto di « metodo democratico », ritiene che la locuzione impiegata dalla Costituzione debba essere interpretata nel modo giusto. È vero infatti che, come risulta dai lavori preparatori, i costituenti respinsero emendamenti intesi a riferire il vincolo di « metodo democratico » anche alla vita interna dei partiti, ma è anche vero che ciò dipese dalla preoccupazione di evitare forme di democrazia protetta e quindi di sindacato esterno sulla struttura e sull'organizzazione interna dei partiti, e non dalla volontà di escludere l'organizzazione interna dei partiti dalle regole della democrazia: anzi, dal complesso del dibattito in Assemblea costituente emerge come la volontà dei costituenti fosse quella di intendere il rispetto della democrazia da parte dei partiti nel modo più ampio e comprensivo.

Poste queste premesse, osserva che, quanto al finanziamento dei partiti, il problema di fondo è quello di capire se il meccanismo di contribuzione indiretta delineato dal disegno di legge del Governo sia sufficiente a valorizzare appieno i partiti come richiesto dalla Costituzione o se non sia invece necessario a questo fine prevedere anche una qualche forma di

contribuzione diretta, rapportata ai voti conseguiti dal partito e alla sua capacità di raccolta di finanziamento privato.

Quanto invece al nesso tra le regole di organizzazione interna e l'accesso ai benefici di legge, cioè tra il capo II e il capo III del disegno di legge del Governo, rileva che – a parte alcuni punti sui quali si potrà eventualmente svolgere una riflessione nella fase emendativa – è senza dubbio necessario un collegamento tra l'accesso ai benefici e l'adeguamento del partito ad alcune regole di democrazia interna, fermo restando che va salvaguardato un nucleo non comprimibile di autonomia organizzativa del partito.

Quanto infine al capitolo dei controlli, si chiede se la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici – questo è il nuovo nome della Commissione di cui all'articolo 9, comma 3 della legge n. 96 del 2012 – sia adeguata al compito al quale è chiamata, vale a dire quello di un controllo effettivo sui bilanci dei partiti, o se non sia meglio prevedere per questa funzione una apposita autorità indipendente.

Cristian INVERNIZZI (LNA), premesso di condividere in gran parte il contenuto del disegno di legge del Governo, si limita ad osservare che questo potrebbe essere migliorato là dove è prevista un'eccessiva presenza statale e degli enti locali, ritenendo che si potrebbe ampliare l'apporto dei privati.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, rilevato che nel dibattito di carattere generale è già intervenuto un deputato per ciascun gruppo e che vi sono ancora molti iscritti a parlare, chiede se questi ultimi siano disponibili a formulare le proprie osservazioni nella fase di discussione sul complesso degli emendamenti, consentendo alla Commissione di procedere oggi all'adozione del testo base. Ricorda infatti che alle ore 15 riprenderanno i lavori dell'Assemblea e che prima di allora la Commissione deve necessariamente esaminare anche il provvedimento sul quale è convocata in sede consultiva.

Gregorio GITTI (SCpI), accettando di rinviare il proprio intervento ad altra seduta, si limita ad osservare che il disegno di legge del Governo parla di abolizione del finanziamento pubblico dei partiti in modo contraddittorio.

Preannuncia inoltre che nella giornata di oggi dovrebbe essere assegnata alla Commissione una proposta di legge sulla materia in esame, della quale è il primo firmatario, e ne chiede il tempestivo abbinamento alle proposte di legge in titolo. La sua proposta di legge condiziona il riconoscimento dei partiti – con l'iscrizione in un Registro nazionale dei partiti e dei movimenti politici – all'attuazione dei principi di democrazia interna fissati dall'articolo 49 della Costituzione, i quali devono essere recepiti nell'atto costitutivo e nello statuto dei partiti, atti per i quali si prevede la pubblicità.

Quanto al finanziamento, la proposta prevede un regime misto, con prevalenza del finanziamento privato, cui accedono solo i partiti e i movimenti politici che rispondono ai requisiti di democraticità. In particolare, il meccanismo delineato nella proposta prevede che la quota di finanziamento pubblico sia proporzionale al numero di eletti e di voti ottenuti dal partito o movimento politico ai vari livelli di competizione elettorale e che comunque non sia superiore alla metà dell'importo totale dei contributi che il partito o movimento politico ha raccolto autonomamente da soggetti privati. Si prevede che il finanziamento sia erogato anche sotto forma di servizi e che sia prevalentemente vincolato nella destinazione, oltre che corrisposto solo a fronte di spese effettivamente sostenute e documentate. Quanto ai contributi privati, si prevede che possano essere erogati da persone fisiche e giuridiche, escluse le società con partecipazione pubblica superiore al 20 per cento del capitale sociale. I contributi erogati da ciascuna persona fisica o giuridica non possono superare i 100 mila euro annui. Si prevedono regole di pubblicità per i finanziamenti ingenti concessi da banche o istituti di credito. L'indebitamento finanziario massimo del partito viene parame-

trato alle sue entrate annue. Le erogazioni liberali in favore dei partiti iscritti nel registro sono ammesse a detrazione e ciascun contribuente può destinare a un partito iscritto nel registro il due per mille della sua imposta sul reddito, con modalità idonee a garantire la riservatezza della scelta. Si prevede per i partiti l'accesso a spazi televisivi a titolo gratuito, al di fuori dei periodi della campagna elettorale. Sono disciplinati i limiti di spesa per le campagne elettorali e l'attività politica ordinaria. Si prevede che i partiti e movimenti politici redigono annualmente un bilancio secondo un formato standardizzato comprensibile ai cittadini e in forma consolidata, con distinta indicazione delle gestioni contabili delle sedi territoriali, delle società partecipate e delle organizzazioni a vario titolo collegate. Si impone ai partiti di avvalersi di una società di revisione contabile. I partiti devono assicurare la trasparenza sulle proprie regole interne e sulla gestione contabile, anche tramite internet. Parimenti si prevede la pubblicità dei dati relativi alla situazione reddituale e patrimoniale dei titolari di cariche di Governo ed elettive.

Il controllo sul rendiconto dei partiti è affidato a un'Autorità di vigilanza dei partiti e movimenti politici, concepita come un organismo unico derivante dall'accorpamento del Collegio di controllo delle spese elettorali presso la Corte dei conti, del Collegio regionale di garanzia elettorale e della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici. Si tratta di una Autorità esterna e indipendente dai partiti, composta da dieci membri, nominati per quattro anni e confermabili una sola volta, scelti tra i magistrati della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, i consiglieri parlamentari, i professori ordinari di materie giuridiche e di scienza della politica, gli esponenti dell'imprenditoria e dell'associazionismo civico. L'Autorità tra l'altro accerta periodicamente l'applicazione dei requisiti di democrazia interna dei partiti acquisendo verbali e ogni atto utile. Si prevede infine una delega al

Governo per l'introduzione di ulteriori forme di sostegno indiretto alle attività politiche.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, assicura al deputato Gitti che la sua proposta di legge sarà abbinata non appena assegnata. Prende quindi atto che anche gli altri iscritti a parlare rinunciano a farlo nella seduta di oggi.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, propone, d'intesa con la relatrice Gelmini, di adottare il disegno di legge del Governo n. 1154 quale testo base per il seguito dell'esame.

Il sottosegretario Sesa AMICI desidera preliminarmente riportare alla Commissione l'impegno del Ministro per le riforme costituzionali a essere presente in Commissione nella fase di discussione degli emendamenti. Rileva quindi l'estremo interesse sia della discussione di carattere generale sia delle audizioni svolte dalla Commissione sul provvedimento in esame: discussione che si inserisce in un dibattito molto vivo anche nell'opinione pubblica.

Evidenzia lo spirito che è alla base del disegno di legge del Governo, che si manifesta anche nella ripartizione interna del provvedimento. C'è infatti nel tessuto del disegno di legge un filo logico che unisce democrazia, partiti, attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, responsabilità individuale dei cittadini – attuata con il finanziamento indiretto – e responsabilità politica.

Riguardo all'articolo 49 e al metodo democratico – premesso che non solo nell'Assemblea costituente, ma anche in questa stessa Commissione, nella passata legislatura, si è svolto un dibattito vivace – osserva che nel testo del Governo la libera scelta di associazione e l'assunzione di una responsabilità politica sono collegati tra loro e che la richiesta di requisiti minimi di organizzazione interna ai fini del riconoscimento di un partito non implica una volontà di ingerenza nella sua autonomia.

Assicura infine che il Governo è disponibile a lavorare con la Commissione per

arrivare a un testo – se possibile unanimemente condiviso – il quale fornisca una risposta a chi pensa che i partiti rappresentino un ostacolo e un blocco alla democrazia.

Sergio BOCCADUTRI (SEL), premesso di condividere le perplessità espresse dalla relatrice Gelmini sul disegno di legge del Governo, esprime il dubbio che sia preferibile adottare un diverso testo base.

Mariastella GELMINI (PdL), *relatore*, ricordato che l'adozione del testo base è solo un passaggio procedurale necessario per la successiva fase emendativa e non implica una piena condivisione, assicura che esistono ampi margini di miglioramento del testo del Governo e che l'obiettivo dei relatori è quello di un testo il più ampiamente possibile condiviso, come detto anche dal sottosegretario Amici.

La Commissione delibera di adottare come testo base per il seguito dell'esame il disegno di legge del Governo (C. 1154).

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, d'accordo con la relatrice Gelmini, propone di posticipare alle ore 12 di martedì 16 luglio il termine per la presentazione di emendamenti al testo base, già fissato dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, alle ore 18 di lunedì 15 luglio. Ricorda infatti che, a causa dell'elevato numero di emendamenti presentati al decreto-legge n. 69 del 2013, nella giornata di martedì la Commissione sarà impegnata, insieme con la Commissione bilancio, nell'esame del predetto decreto e non potrà quindi esaminare gli emendamenti sul provvedimento in titolo. Sottolinea in ogni caso che il differimento del termine di presentazione degli emendamenti non dovrà avere conseguenze sul restante programma dei lavori della Commissione, che prevede l'inizio dell'esame degli emendamenti nella giornata di mercoledì 17 luglio e la conclusione dei lavori in tempo utile per permettere l'inizio della discussione in Assemblea il giorno 26 luglio 2013.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, preso atto che non vi sono obiezioni, avverte che il termine per la presentazione di emendamenti al testo base è differito alle ore 12 di martedì 16 luglio 2013. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.55.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 11 luglio 2013. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 14.55.

Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Testo unificato C. 251 Vendola ed abb.

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Francesco Saverio ROMANO (PdL), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Nazzareno PILOZZI (SEL) ritiene che l'ultimo capoverso delle premesse della proposta di parere sia superfluo e che, in ogni caso, trattandosi di fatti di mafia, sarebbe meglio fare riferimento a qualsiasi « altra utilità », senza interpretazioni limitative.

Renato BALDUZZI (SCpI), con riferimento alla fattispecie di reato prevista dal testo in esame, nella cui definizione si usa la locuzione « accetta consapevolmente il procacciamento », osserva che la consapevolezza è implicita nella nozione di accettazione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, osserva che la consapevolezza si riferisce anche alle modalità del procacciamento, nel senso che, perché vi sia reato, deve esservi la consapevolezza che il procacciamento avviene nelle forme mafiose previste dal testo in esame. Osserva che si tratta comunque di un profilo di competenza della commissione di merito.

Fabiana DADONE (M5S) sottolinea che la Commissione è chiamata in questa sede ad esaminare il provvedimento esclusivamente sotto il profilo della sua conformità con la Costituzione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 15.

ALLEGATO

Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso (Testo unificato C. 251 Vendola ed abb.).**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 251 Vendola ed abbinata, recante « Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alla materia « giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa », che la lettera l) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

preso atto che il testo è volto a sostituire l'attuale formulazione dell'arti-

colo 416-ter del codice penale che disciplina la fattispecie dello scambio elettorale politico-mafioso;

evidenziato come il concetto di « altra utilità », recato dal nuovo articolo 416-ter, appare sufficientemente determinato, alla luce della utilizzazione del *nomen juris* nella definizione di altre fattispecie delittuose, nonché nella qualificazione civilistica del contratto illecito, determinandosi così il suo contenuto di vantaggio e profitto di natura economica e patrimoniale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE