



# 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

## D.L. 149/2013 / A.C. 2096

dossier n° 36 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 19 febbraio 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2096
D.L.	149/2013
Titolo:	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
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	19
testo approvato dal Senato:	23
Date:	
emanazione:	28 dicembre 2013
pubblicazione in G.U.:	28 dicembre 2013
approvazione del Senato:	12 febbraio 2014
presentazione:	14 febbraio 2014
assegnazione:	14 febbraio 2014
scadenza:	26 febbraio 2014
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

Il decreto-legge in titolo è organizzato in 4 capi. In particolare:

il capo I (composto del solo articolo 1) abolisce il finanziamento pubblico diretto ai partiti e movimenti politici, prevedendo al suo posto "le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità" stabiliti dal decreto stesso (articolo 1, comma 2);

il capo II (articoli da 2 a 9) reca disposizioni riguardanti la democrazia interna dei partiti, la trasparenza ed i controlli.

All'articolo 2, il comma 1 definisce i partiti come libere associazioni ed il comma 2 richiama il rispetto del metodo democratico sancito dall'articolo 49 della Costituzione.

L'articolo 3 dispone che i partiti che intendono avvalersi dei benefici previsti dal provvedimento si dotino di uno statuto, di cui disciplina i contenuti.

L'articolo 4 istituisce il registro dei partiti politici.

L'articolo 5 reca norme per la trasparenza e la semplificazione, disciplinando, in particolare, la pubblicazione di una serie di elementi informativi nei siti internet dei partiti.

L'articolo 6 dispone che ai bilanci dei partiti e movimenti politici vengano allegati i bilanci delle loro sedi regionali nonché quelli delle fondazioni e associazioni ad essi collegate.

L'articolo 7 riguarda l'obbligo di avvalersi di una società di revisione esterna.

L'articolo 8 dispone in materia di controlli sui rendiconti dei partiti.

L'articolo 9 subordina l'erogazione delle risorse derivanti al 2 per mille (articolo 12) al rispetto della parità nell'accesso alle cariche elettive;

Il capo III (articoli da 10 a 13) disciplina la contribuzione volontaria e la contribuzione indiretta.

L'articolo 10 definisce i requisiti necessari per accedere alla contribuzione volontaria agevolata ed alla contribuzione indiretta.

L'articolo 11 disciplina le detrazioni per le erogazioni liberali in denaro a favore dei partiti (contribuzione volontaria agevolata).

L'articolo 11-*bis* assoggetta all'imposta municipale aggiunta gli immobili dei partiti, indipendentemente dalla loro destinazione d'uso.

L'articolo 12 concerne la destinazione ai partiti del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (contribuzione indiretta).

L'articolo 13 disciplina le raccolte telefoniche di fondi;

Il capo IV (articoli da 13-*bis* a 19) contiene le disposizioni transitorie e finali.

L'articolo 13-*bis* attribuisce al giudice amministrativo la competenza nelle controversie concernenti l'applicazione del decreto in titolo.

L'articolo 14 contiene disposizioni di carattere transitorio e dispone una serie di abrogazioni.

L'articolo 14-*bis* concerne il controllo della Corte dei conti sulle spese elettorali.

L'articolo 15 novella l'articolo 12 della legge 6 luglio 2012, n. 96, in merito alla pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei soggetti che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici o funzioni analoghe.

L'articolo 16 estende ai partiti e movimenti politici le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà.

L'articolo 17 dispone la destinazione delle economie di spesa derivanti dalla legge al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'articolo 17-*bis* attribuisce all'Avvocatura dello Stato la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Commissione di garanzia.

L'articolo 18 reca una definizione dei partiti politici esclusivamente ai fini del provvedimento in tolo.

L'articolo 19 dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno stesso della sua pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale".

## Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge in titolo, approvato in prima lettura dal Senato, nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri riproduce integralmente i contenuti di un disegno di legge ordinaria, in una materia che dal 1974 al 2012 è stata disciplinata, in successione, da 9 leggi ordinarie (dalla legge 2 maggio 1974, n. 195 alla legge 6 luglio 2012, n. 96).

Il disegno di legge di conversione non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non motiva l'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, né dà conto in maniera sintetica dell'impatto del provvedimento, che pure, come già segnalato, ne riproduce un altro già approvato dalla Camera.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Come già accennato, il decreto-legge, nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri, riproduce integralmente i contenuti del disegno di legge S. 1118, approvato in prima lettura dalla Camera nella seduta del 16 ottobre 2013 (C. 1154) e quindi trasmesso al Senato (S. 1118).

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge reca un contenuto omogeneo, essendo volto - mediante l'introduzione di una organica disciplina - ad abolire i contributi pubblici ai partiti come attualmente disciplinati, sostituendoli con forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di

contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini. L'accesso a tali forme di benefici è condizionato al rispetto dei requisiti di trasparenza e democrazia interna indicati dal provvedimento, che prevede tra l'altro l'istituzione di un registro pubblico dei partiti politici e un regime di controllo dei loro rendiconti.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il provvedimento in esame innova completamente la disciplina della contribuzione e del finanziamento ai partiti politici, eliminando il finanziamento pubblico diretto ed introducendo un nuovo regime delle contribuzioni private e della contribuzione pubblica indiretta. Esso pertanto supera il regime attuale, procedendo solo parzialmente alla novellazione della normativa vigente, che viene frequentemente richiamata e spesso "adattata" al nuovo regime, non sempre operando gli opportuni coordinamenti, soprattutto con la legge n. 96/2012, alla quale il disegno di legge in titolo talora si sovrappone o che modifica in maniera non testuale.

Tali difetti di coordinamento sembrano soltanto in parte superati dalle abrogazioni operate dall'**articolo 14**.

### *Coordinamento con la legge n. 96/2012*

Come già accennato, il disegno di legge in titolo supera la normativa vigente, ed in particolare la legge n. 96/2012, che viene frequentemente "adattata" al nuovo regime senza gli opportuni coordinamenti.

A titolo esemplificativo, all'articolo 9 della citata legge n. 96/2012 si sovrappongono diverse disposizioni del disegno di legge in esame che, all'**articolo 14, comma 4, lettera f)** ne abroga esclusivamente i commi da 8 a 21. *Andrebbe piuttosto valutata l'opportunità di dettare una organica disciplina in materia di trasparenza e controlli di rendiconti dei partiti politici nel provvedimento in esame, contestualmente abrogando tale articolo, cui si sovrappongono, con problemi di coordinamento, le seguenti disposizioni del disegno di legge in titolo:*

l'**articolo 4, comma 1**, che modifica la denominazione della Commissione prevista dall'articolo 9, comma 3 della legge n. 96/2012 (che diventa "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici"), senza novellare tale disposizione;

l'**articolo 5, comma 2** che, nel disciplinare la pubblicazione nei siti internet dei partiti e nel portale internet del Parlamento italiano di atti riferibili ai partiti stessi, include "la relazione del revisore o della società di revisione", mentre l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012 non menziona la facoltà dei partiti e movimenti politici di rivolgersi a revisori costituiti da persone fisiche, ma solo a società di revisione;

l'**articolo 8, comma 1**, che:

ribadisce la competenza della Commissione prevista dall'articolo 9, comma 3 della legge n. 96/2012 in ordine ai controlli sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti e dei relativi allegati, già attribuiti alla medesima Commissione dall'articolo 9, comma 4 della citata legge n. 96/2012;

richiama l'articolo 9, comma 7 della legge n. 96/2012, il quale, in materia di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nel sito internet dei partiti del rendiconto e dei relativi allegati rimanda al comma 20, che disciplina tale obbligo fissando anche il termine entro il quale deve essere assolto (e che rientra tra le disposizioni abrogate dall'**articolo 14, comma 4, lettera f)**);

l'**articolo 8, comma 2**, che fa sistema con il citato articolo 9 della legge n. 96/2012, ribadendo quanto già previsto dal comma 8 di tale articolo in ordine alla possibilità di sanare eventuali inottemperanze agli obblighi previsti dal medesimo articolo 9 entro la data del 31 ottobre di ciascun anno.

### *Coordinamento con il testo unico delle imposte sui redditi*

L'**articolo 14, comma 5** dispone l'abrogazione dell'articolo 15, comma 1-bis e, in parte qua, dall'articolo 78 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al DPR n. 917/1986, contenenti la disciplina in materia di erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici.

*Andrebbe valutata l'opportunità di reintrodurre la disciplina delle erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici nell'ambito del testo unico delle imposte sui redditi, al fine di mantenerne i caratteri di unitarietà ed organicità, riformulando in termini di novelle al medesimo testo unico gli **articoli 10 e 11**. In particolare, il **comma 4-bis** del citato **articolo 11** richiama l'articolo 15, comma 1-bis del testo unico (che, come già accennato, viene*

contestualmente abrogato dall'**articolo 14, comma 5**), in realtà modificandolo in maniera non testuale, al fine di prevederne l'applicazione con efficacia retroattiva, a partire dall'anno di imposta 2007. *Peraltro, il citato comma 1-bis, nel testo novellato dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 96/2012, fa riferimento a due diverse percentuali di detrazione (il 24 per cento per il 2013 ed il 26 per cento per il 2014) e non appare dunque chiaro quale sarebbe la percentuale applicabile con efficacia retroattiva e come sarebbe attivabile la maggiore detraibilità.*

#### *Modifiche non testuali*

Ulteriori disposizioni modificano in maniera non testuale la normativa vigente. Si segnalano, a titolo esemplificativo:

l'**articolo 5, comma 3**, il quale modifica in maniera non testuale l'articolo 4, terzo comma della legge 18 novembre 1981, n. 659, in materia di pubblicità dei finanziamenti e contributi ai partiti politici;

L'**articolo 13-bis** amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010 (peraltro richiamato in modo impreciso dal **comma 2**).

Analogamente, l'**articolo 17-bis** amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

*Andrebbe valutata l'opportunità di riformulare le disposizioni citate in termini di novella, anche al fine di non compromettere i caratteri di unitarietà e organicità del codice e del testo unico sopra citati.*

#### *Richiami normativi imprecisi o generici*

L'**articolo 3, comma 4** recita: "Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge e dallo statuto, si applicano ai partiti politici le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia".

L'**articolo 7, comma 2** richiama l'applicazione, "*in quanto compatibili*", delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 96".

Analogamente, l'**articolo 17-bis** richiama l'applicazione, "*in quanto compatibile*", del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

*Andrebbe valutata l'opportunità di specificare, in tutti questi casi, a quali norme si intenda fare riferimento.*

L'**articolo 13-bis, comma 2** richiama "il rito abbreviato di cui all'articolo 119 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni", in luogo del "rito abbreviato di cui all'articolo 119 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni".

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

#### *Adempimenti*

##### All'**articolo 12**:

il **comma 3**, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, prevede, in luogo di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, un "decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".

A quest'ultimo proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento' (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare";

il **comma 3-bis**, introdotto dal Senato, prevede che, nelle more dell'adozione del DPCM di cui al comma 3, taluni dei suoi contenuti siano anticipati "In via transitoria, per il primo

anno di applicazione delle disposizioni del presente articolo”, da un provvedimento del direttore dell’Agenzia delle entrate.

*Con riguardo a tali disposizioni, andrebbe valutata l’opportunità di ripristinare il testo originario del **comma 3**, nel contempo sopprimendo il **comma 3-bis**, al fine di demandare l’attuazione della normativa in materia di contribuzione indiretta ad un regolamento ministeriale, senza prevedere atti atipici ovvero di natura transitoria.*

All’**articolo 16**, il **comma 3** dispone che le modalità attuative di quanto previsto dall’articolo stesso siano stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze) da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame.

*Si fa presente che tale termine è scaduto il 29 gennaio 2014 e il decreto attuativo non risulta emanato.*

#### *Coordinamento interno del testo*

Visto che l’**articolo 18, comma 1** definisce i partiti politici, *andrebbe valutata l’opportunità di collocare tale definizione – effettuando gli opportuni coordinamenti – nello stesso contesto dell’**articolo 2**, rubricato genericamente “Partiti”,che al **comma 1** ne dà altra definizione di carattere più generale.*

Nell’ambito dell’**articolo 10**, mentre i **commi 4 e 5** fanno esclusivo riferimento all’autocertificazione dei requisiti previsti dal medesimo articolo per accedere alla contribuzione volontaria ed alla contribuzione indiretta, il **comma 6** si riferisce anche alla “trasmissione della documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti prescritti”.