

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

1. Come ben noto, nella materia del finanziamento pubblico ai partiti, previsto per la prima volta con la legge n. 195 del 1974 (e poi amplificata dalla legge n. 659 del 1981 con la estensione della contribuzione pubblica alle elezioni regionali ed europee), la linea attuale delle scelte legislative è nel segno della sua abrogazione.

Ciò al termine di un lungo percorso, che è ormai possibile tratteggiare in termini di esperienza storica e non più soltanto entro i confini della cronaca, non soltanto politica, ma pure di costume, quando non anche giudiziaria.

Tale percorso si è incamminato lungo un duplice binario.

Il primo è stato quello di un maggior controllo. Il secondo si risolve nella diminuzione del quantum del finanziamento, ritenuto incompatibile con le esigenze di risparmio della spesa pubblica in una congiuntura di particolare difficoltà del Paese.

Quanto al controllo, è qui sufficiente rammentare la legge n. 96 del 2012, che, come ben noto, prevedeva l'obbligo di sottoporre i rendiconti dei partiti al giudizio di società di revisione e la creazione di un Organo di controllo, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Non è inutile notare che la disciplina di quest'ultimo si caratterizzava per la terzietà dell'organo e - si potrebbe quasi dire - per la giurisdizionalizzazione dell'attività di controllo, quantomeno sotto un profilo soggettivo, essendo composta da cinque magistrati designati dai vertici delle massime magistrature e prevedendosi un sistema di sanzioni in caso di inadempimenti.

2. Gli scandali del 1992-93, scaturiti dalle indagini della magistratura per la cosiddetta Tangentopoli, condussero al referendum del 18 aprile 1993 con il quale venne disposta l'abrogazione del finanziamento per il funzionamento ordinario dei partiti politici. Il contributo statale prese così la forma di rimborso delle spese elettorali.

Nonostante il referendum del 1993 avesse indicato chiaramente la volontà dei cittadini di abrogare il contributo pubblico ai partiti, i fondi erogati a favore dei partiti politici sono più che quadruplicati nel corso dei successivi 15 anni. Essi sono infatti passati da poco più di 70 milioni di euro nel 1994 a oltre 290 milioni di euro nel 2008.

Il fatto che la legge successiva al referendum non abbia fatto riferimento alle spese realmente supportate dai partiti, ma a cifre estremamente elevate sganciate dall'effettiva spesa, nonché il fatto che i rimborsi elettorali siano stati di gran lunga superiori alla cifra prima prevista per il finanziamento ai partiti, sta a dimostrare come si sia dato vita ad una modalità surrettizia di aggirare la volontà popolare.

Una segnalazione particolare merita la norma (articolo 39-quaterdecies) che la legge n. 51 del 2006 introdusse nel convertire il decreto-legge 'multi-proroga' n. 273 del 2005. Essa prevede l'erogazione della contribuzione statale per tutti i cinque anni della legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato (laddove la legge del 1999 circoscriveva la contribuzione alla effettuale durata della legislatura).

La disposizione, oltretutto, ebbe applicazione sin dalle elezioni politiche 2006, cui conseguì la legislatura (la XV) interrottasi anticipatamente nel 2008.

È ben evidente che il denaro erogato in quella contingenza non poté – per definizione - essere utilizzato per l'intero nell'espletamento dell'attività politica. Il che dimostra l'illegittimità del finanziamento medesimo.

L'esame dettagliato delle leggi che si sono susseguite mostra comunque, dal 2008 in poi, l'irreversibile tendenza del legislatore a circoscrivere sempre più la misura della contribuzione pubblica. E ciò, non può non essere ascrivito da un lato alla sempre maggior pressione dell'opinione pubblica che reagiva con disfavore all'erogazione di somme in favore dei partiti politici, dall'altro all'urgenza di una situazione economica del Paese che appariva sempre più nel segno della drammaticità.

La legge finanziaria 2008 aveva ridotto di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 l'autorizzazione di spesa destinata all'erogazione dei rimborsi ai partiti e movimenti politici delle spese elettorali e referendarie, di cui alla L. 157/1999 (L. 244/2007, art. 2, co. 275).

Successivamente, l'art. 5, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 aveva ridotto (a partire dalla XVI legislatura) del 10% l'importo di 1 euro che, ai sensi del già ricordato art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 157/1999, doveva essere moltiplicato per il numero di cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera, al fine di determinare l'ammontare dei fondi per i rimborsi, per ciascun anno di legislatura.

Inoltre, la stessa norma aveva abrogato la disposizione che consentiva il versamento delle quote annuali anche in caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati.

Il decreto-legge 98/2011 (art. 6) aveva apportato un'ulteriore riduzione del 10% al suddetto importo, che si veniva a cumulare alle due riduzioni sopra ricordate in modo da raggiungere una riduzione complessiva del 30%. In effetti, anche la prima riduzione, nel 2008, che interveniva in termini assoluti (20 milioni) e non percentuali, ha avuto l'effetto di una riduzione di circa il 10%.

Le riduzioni introdotte dal D.L. 78/2010 e 98/2011, che avrebbero dovuto applicarsi a partire dalla XVII legislatura, sono state assorbite dal dimezzamento operato dalla legge 96/2012, che ha trovato immediata applicazione anche sui contributi in corso di erogazione nel 2012.

Le ultimissime vicende parlamentari sembrano aver messo la pietra tombale sul finanziamento pubblico. Si allude alla riforma che lo abolisce, sostituendolo con agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria dei cittadini attraverso detrazioni per le erogazioni liberali e destinazione volontaria del 2 per mille Irpef.

Il decreto legge 149/2013 rappresenta certamente un passo avanti in direzione di una maggiore trasparenza nel finanziamento della politica. Tuttavia, non si può sottacere che, avvalendosi delle ingenti risorse

erogate a loro favore nel corso di oltre quaranta anni, risorse ben superiori alle effettive esigenze di finanziamento dell'attività politica svolta negli scorsi tre decenni, i partiti politici hanno accumulato cospicui patrimoni. Tali patrimoni, per i partiti oggi disciolti, fanno capo a fondazioni private.

In questo contesto, interviene la presente proposta di legge che prevede l'istituzione di un'imposta straordinaria una tantum sui patrimoni dei partiti e dei movimenti politici e delle fondazioni nelle quali sono confluiti i beni appartenenti a partiti e movimenti nel frattempo disciolti. Dunque, essa in realtà nulla reca di nuovo, e certamente nulla di contrastante, rispetto all'ormai compiuto cammino legislativo. Vero è, casomai, che essa costituisce un ulteriore e omogeneo, se non unitario, tratto del percorso, questa volta destinato a incidere non sul finanziamento futuro, ma su quello pregresso.

Per cercare di definirlo con una formula riassuntiva di sintesi, chiude infatti il cerchio della parabola compiuta dal legislatore.

3. Come ben noto, il denaro erogato nell'arco di un quarantennio è stato in concreto destinato all'acquisto di innumerevoli immobili, oltreché di beni mobili, non si comprende quanto nella realtà destinati, sia pur attraverso le relative rendite, allo scopo che costituisce la ratio della disciplina legislativa, vale a dire l'esercizio dell'attività politica quale dovere - potere di funzione nel sistema costituzionale istituzionale.

In altri termini, e conclusivamente, se il finanziamento pubblico non appare più legittimo, non si giustifica nemmeno che partiti o fondazioni continuino ad amministrare e a godere del frutto di quei contributi pubblici.

Anche in considerazione della eccezionale situazione di difficoltà economica e finanziaria in cui versa il nostro Paese, onde evitare ulteriori inasprimenti fiscali sui cittadini, sembra doveroso prevedere che questi cospicui patrimoni (il cui valore è stimabile in circa 5.000.000.000 di euro) forniscano un contributo anche di solidarietà al bilancio, restituendo una parte di quanto percepito nel corso degli anni,

che non era verosimilmente legittimamente dovuto in conseguenza del referendum abrogativo del 1993 e che non appare comunque più giustificato che venga attualmente posseduto.

La gravità della crisi economica che oggi il Paese attraversa rende dunque necessario un intervento impositivo che contemperi la necessità di un maggior prelievo per il soddisfacimento degli interessi finanziari con l'impossibilità e comunque l'inaccettabilità di un inasprimento fiscale verso categorie sociali più che gravemente danneggiate dalla politica di prelievo attuata nel corso degli ultimi anni. E sembra doveroso sottolineare che i santuari della politica, o meglio della manipolazione della politica, non debbono restare sempre inaccessibili, essendo chiamati prima degli altri a contribuire al terribile sforzo che la Nazione sta sopportando.

È appena da sottolineare che il testo della legge che si propone cerca di delimitare con estrema chiarezza l'applicazione dell'imposta al solo patrimonio proveniente dalla contribuzione pubblica.

Sotto tale profilo, appare dunque decisiva la previsione che restringe il quantum dell'imposta in concreto applicabile, sia escludendo, al comma 2-quater, i beni immobili ricevuti per donazione o successione testamentaria da privati cittadini, purché ciò sia concretamente documentabile, sia attraverso il limite previsto dal comma 2-quinquies.

Quest'ultimo opera anche nel senso di creare una presunzione iure et de iure circa l'effettivo utilizzo del finanziamento pubblico in spese direttamente connesse all'attività politica.

In altre parole, attraverso tale sistema di composizione ponderata degli interessi in gioco, non si vuole colpire l'attività effettivamente realizzata attraverso la contribuzione pubblica, bensì i suoi effetti distorti, impedendo al tempo stesso che le spese effettivamente sostenute siano risucchiate dall'imposizione tributaria.

4. Quanto, poi, alle Fondazioni, Associazioni o Società che nel corso del tempo si sono rese destinatarie della proprietà di quest'ultimi, sembra doveroso sottolineare il rilievo che il finanziamento è erogato ex lege

per l'esercizio di attività politica e non certo per le attività che costituiscono lo scopo della Fondazione, Associazione o Società.

A tale riguardo merita anzi di essere messa in luce un'ulteriore e pur decisiva considerazione. Vero è infatti che la disciplina che si è susseguita a far data dal 1974 vede quali soggetti legittimati alla fruizione del finanziamento, partiti e movimenti politici che svolgono (e perché svolgono) direttamente attività politica, in primis partecipando alle competizioni elettorali. La devoluzione del patrimonio immobiliare o mobiliare, o di parte di esso, a soggetti formalmente terzi appare, se non violativa della disciplina, quanto meno eccedente gli scopi dell'erogazione e sicuramente esclude che tali immobili vengano in concreto destinati all'attività politica, ancorché indirettamente.

Tale rilievo vale sia relativamente ai partiti e ai movimenti ormai sciolti, che non si comprende proprio per quale ragione debbano attribuire la proprietà degli immobili (e anche dei mobili) a soggetti che nulla hanno a che vedere con l'attività politica propriamente detta, sia ai partiti e ai movimenti tuttora esistenti, che se destinano ad enti terzi tali proprietà le sottraggono palesemente alla finalità politica.

Da questo punto di vista, d'altra parte, ben può dirsi che il finanziamento pubblico è in realtà soltanto ed esclusivamente un patrimonio destinato allo scopo, che intanto può permanere in capo al soggetto che lo ha ricevuto, in quanto questi continui effettivamente lo scopo per il quale fu attribuito, nella specie l'azione politica.

A fronte di tutte queste considerazioni, corre il pensiero che il gettito derivante dall'imposta oggetto della disciplina che si propone è stimato in circa 2.5 miliardi di euro, che verrebbero a calarsi in un Paese di micro-risparmiatori e realtà imprenditoriali sull'orlo del collasso, di economie assottigliate dalle drammatiche vicende della crisi economica ed erose da una lotta sul fronte del costo della vita che si fa ogni giorno più difficile.

E invero, non si comprende proprio per quale ragione immobili che rappresentano un patrimonio enorme da un punto di vista del valore

debbano essere nella proprietà di soggetti che non solo non sono gli originari proprietari, ma che nulla hanno a che vedere con gli scopi per i quali il denaro fu erogato.

5. Da ultimo, appare opportuno mettere in evidenza che si è preferito affidare alla giurisdizione del Giudice Amministrativo le controversie relative alla individuazione dei partiti e delle fondazioni, al censimento dei patrimoni e alla loro stima per la maggior celerità di quella giurisdizione, che non è più, ed è perfino inutile sottolinearlo, un giudice di soli interessi legittimi.

6. Un breve cenno relativo all'abrogazione dell'articolo 16 del decreto legge 28 dicembre 2013 n. 149.

Come ben noto, tale testo normativo, all'articolo 16, dispone l'estensione ai dipendenti dei partiti e dei movimenti politici delle norme introdotte dal decreto legge 30 ottobre 1984 n. 726 in materia di integrazione salariale e di contratti di solidarietà. A tal fine, stanziava 15 milioni di euro per il 2014, 8,5 milioni per il 2015, e 11 milioni di euro a decorrere dal 2016. In questo modo, il provvedimento introduce per i partiti e i movimenti politici una sorta di sostegno pubblico analogo a quello previsto per le situazioni di crisi aziendale nei settori produttivi dell'economia.

Ma appare ben ovvio che in tal modo si tradisce l'elemento fondante dell'esperienza politica di un paese democratico.

In primo luogo appare evidente come questa norma introduca un ingiustificato privilegio a favore dei dipendenti dei partiti politici.

Vero è poi che se la legittimazione dei partiti e dei movimenti viene unicamente dalla loro partecipazione alla competizione elettorale e in primo luogo dal sostegno di coloro che attribuiscono il voto, non può non osservarsi che la misura prevista dalla norma in commento si risolvesse in un indebito aiuto volto a sopperire a momenti di crisi più propriamente politica e dunque mutasse artificialmente le regole della competizione.

Tale rilievo evidenzia anche la contraddizione di fondo tra la norma la cui abrogazione si propone e l'attuale assetto legislativo in tema di contribuzione ai partiti politici, affidata esclusivamente all'iniziativa privata.

Non si comprende invero per quale ragione un sistema che conosce esclusivamente il ricorso all'affidamento e alla partecipazione di soggetti privati faccia poi leva su risorse economiche pubbliche.

D'altra parte, un conto è il sostegno all'imprenditoria e alla classe lavoratrice, un conto è l'aiuto di Stato a soggetti politici che versano in situazioni di crisi innanzitutto di matrice politica, della quale dunque debbono rispondere in proprio, soprattutto ove si tenga conto del quadro legislativo, ma anche e forse soprattutto economico e finanziario, del mercato del lavoro e della realtà aziendale e imprenditoriale.

7. La conclusione di questa Relazione riassume il senso della iniziativa legislativa: il vero risanamento deve partire dagli sprechi e dalla eliminazione dei rami secchi e improduttivi. In questo caso, i rami sono secchi e improduttivi per un verso, sin troppo floridi per un altro. Con la proposta sarà possibile recuperare risorse economiche notevoli a costo zero per la collettività ma alleviando i cittadini di ulteriori salassi e restituendo giustizia al popolo.