

## XXIII

# I CONTROLLI E LE SANZIONI NELLA DISCIPLINA DELLE CAMPAGNE ELETTORALI PER L'ELEZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI E AL SENATO DELLA REPUBBLICA: COMMENTO AGLI ARTT. 12, 13, 14, 15 DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 1993, N. 515\*

GINEVRA CERRINA FERONI\*\*

### 1. PREMESSA

La legge 10 dicembre 1993, n. 515 nasce per rendere definitivamente operanti le nuove leggi elettorali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Essa si pone l'obiettivo di una "moralizzazione" della vita pubblica del Paese. Sembra quasi che l'Italia scopra "dopo un lungo torpore (...) che è possibile ciò che solo poco prima sembrava incredibile. Aggredire quell'ambiente politico che finalmente non risulta più immutabile, e in tal modo ridurre l'incoerenza tra comportamenti e valori. La schizofrenia di una società di ladruncoli che proclama l'onestà può essere curata non più abbassando il valore dell'onestà, bensì attaccando i perversi meccanismi (...) sottesi alle retoriche conclamate. La "virtù", e non solo quella altrui, comincia di nuovo ad essere una dote privata e pubblica che è (almeno) desiderata e ricercata"<sup>1</sup>.

Nell'obiettivo di tale moralizzazione, la legge n. 515 introduce severi limiti di spesa per i candidati e per i partiti, nonché una rigorosa disciplina della rendicontazione e della regolamentazione dei contributi elettorali. In un sistema dove la conquista del consenso (e del seggio) diventa ad ogni tornata elettorale sem-

---

\* Desidero manifestare la mia gratitudine per la cortese e paziente disponibilità e per i preziosi suggerimenti ai dottori Antonio Rodinò di Miglione, Gennaro Di Martino e Luca Rizzuto del Servizio di Ragioneria del Senato della Repubblica e ai dottori Angelo Buscema e Giuseppe Cogliandro, Consiglieri della Corte dei conti.

\*\* Dottore in Giurisprudenza. Università di Firenze.

<sup>1</sup> Cfr. ORNAGHI-PARSI, *La virtù dei migliori*, Bologna, Il Mulino, 1994, 11.

pre più dispendiosa e, soprattutto, sostitutiva della carenza di legittimazione e identità politica, è fin troppo chiara l'importanza di norme che fissino limiti ai costi delle campagne elettorali e impongano obblighi di pubblicità e trasparenza ai finanziamenti privati. Il problema è che per far rispettare i principi occorrono controlli e sanzioni che siano nel contempo tempestivi e incisivi. Ma sono proprio questi due aspetti che risentono maggiormente della fretta e dei compromessi del legislatore della legge n. 515: sistema di controlli che può diventare fondamentalmente inefficace ove si decida di seguire determinate interpretazioni della legge; sistema di sanzioni che, così strutturato, non può considerarsi una valida alternativa alla esclusione dell'intervento del giudice penale. Come vedremo i problemi che la legge ha posto sono numerosi: essi, in parte, nascono dal mancato coordinamento con la disciplina legislativa sul finanziamento dei partiti politici ancora vigente e, in parte, riguardano il tipo di controllo esercitato da parte degli organi che la legge ha a tal fine istituito. Alcune difficoltà interpretative derivanti dal mancato coordinamento fra il regime dei contributi pubblici a titolo di concorso per le spese elettorali previsto dalla 515 e il regime delle sanzioni previsto dalla medesima sono, invece, state risolte dalla legge 15 luglio 1994, n. 448 e dai suoi regolamenti di attuazione<sup>2</sup>.

## 2. I VINCOLI DI DOCUMENTAZIONE, PUBBLICITÀ E CONTROLLO DELLE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE DAI PARTITI NELLA DISCIPLINA PRECEDENTE L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE 515 DEL 1993: UN MODELLO INSODDISFACENTE

Le disposizioni della legge n. 515 del 1993 in materia di documentazione, pubblicità e controllo delle spese sostenute dai partiti in occasione delle campagne elettorali vanno ad inserirsi nel quadro della disciplina legislativa vigente in materia di finanziamento pubblico ai partiti politici. L'erogazione di contributi pubblici a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere (art. 1 legge n. 195 del 1974<sup>3</sup>) non ha, infatti, costituito oggetto di abrogazione referendaria<sup>4</sup>, riguardando quest'ultima unicamente il contributo

---

<sup>2</sup> La legge n. 448 del 15 luglio 1994, "Modifiche ed integrazioni alla legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica", è pubblicata sulla *G.U. n. 166 - Serie generale - 18 luglio 1994*. I regolamenti di attuazione alla legge sono stati approvati rispettivamente con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 21 luglio 1994, in *G.U. n. 172 - Serie generale - 25 luglio 1994*, e con decreto dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 26 luglio 1994, in *G.U. n. 174 - Serie generale - 27 luglio 1994*. Va poi ricordato che le disposizioni di cui agli artt. 12, 13, 14, 15 della legge n. 515, si applicano adesso, con le opportune modifiche, anche alle elezioni dei consigli regionali (delle Regioni a statuto ordinario) in virtù del richiamo

dello Stato al finanziamento dei partiti politici per l'esplicazione dei propri compiti ed attività funzionali (artt. 3 e 9 legge n. 195 del 1974).

La normativa precedente l'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993 prevedeva che i segretari dei partiti che avevano usufruito dei contributi statali dovessero pubblicare, entro il 31 marzo di ogni anno, sul giornale ufficiale di partito e su un quotidiano a diffusione nazionale, il bilancio finanziario consuntivo dell'anno precedente redatto secondo il modello previsto d'intesa dai Presidenti delle due Camere (art. 4, settimo comma, legge n. 659 del 1981 e art. 4, primo comma, lett. a, legge n. 413 del 1985). Al bilancio era allegata una relazione sulle spese sostenute per la campagna elettorale nella quale venivano analiticamente indicate "le spese per pubblicità editoriali e radiotelevisive, per manifesti, stampati e altri materiali di propaganda, per manifestazioni e ogni altra attività connessa con le campagne elettorali" (art. 4, primo comma, lett. c, legge n. 413 del 1985). Il sistema di controlli prevedeva la "certificazione" del bilancio da parte di un collegio, composto da tre revisori ufficiali dei conti, nominati in base alle regole interne di ciascun partito, i quali avevano accesso ai libri ed alle scritture contabili, nonché ai correlativi documenti amministrativo-contabili (art. 4, comma tredicesimo, legge n. 659 del 1981 e art. 1, primo comma, legge n. 22 del 1982). A tale collegio era affidato l'accertamento della integralità e regolarità del rendiconto finanziario e della regolare trasposizione dei suoi saldi nel bilancio d'esercizio. Il bilancio così certificato, munito della relazione illustrativa, della relazione sottoscritta dai revisori dei conti e dei giornali sui quali era avvenuta la pubblicazione, veniva trasmesso dal segretario di partito al Presidente della Camera (art. 4, quattordicesimo comma, legge n. 659 del 1981 e art. 4, primo comma, lett. d, legge n. 413 del 1985). Quest'ultimo, d'intesa col Presidente del Senato, controllava la regolarità della redazione del bilancio avvalendosi di un comitato tecnico composto da revisori ufficiali dei conti nominati, all'inizio di ogni legislatura, in riunione congiunta dalle Conferenze dei Presidenti dei gruppi delle due Camere (art. 4, quindicesimo comma, legge n. 659 del 1981). I poteri del comitato tecnico consistevano in un controllo di regolarità formale della procedura di formazione del bilancio e delle relazioni e nella predisposizione di un rapporto che dava conto dell'attività svolta, dei risultati raggiunti e delle eventuali deviazioni riscontrate. Il comitato poteva chiedere chiarimenti ai

---

disposto dall'art. 5, quarto comma della recente legge 23 febbraio 1995, n. 43, "Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario", pubblicata sulla *G.U. n. 46 - Serie generale - 24 febbraio 1995*.

<sup>3</sup> Il contributo è previsto anche per le elezioni dei consigli delle Regioni a statuto ordinario o speciale (art. 1 legge n. 659 del 1981) e per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo (art. 3, secondo comma, legge n. 659 del 1981).

<sup>4</sup> Il d.P.R. abrogativo delle norme in questione, emanato a seguito dell'esito del referendum dell'aprile 1993, è pubblicata sulla *G.U. n. 130 - Serie Generale - 5 giugno 1993*.

responsabili amministrativi dei partiti, nonché l'esibizione di libri, scritture e documenti contabili. In caso di inottemperanza agli obblighi o di irregolare redazione del bilancio, il versamento di ogni contributo statale era sospeso con decreto emesso dai Presidenti delle Camere (art. 4, sedicesimo comma, legge n. 659 del 1981). I bilanci dei partiti, con la relazione del responsabile amministrativo, con quella del collegio dei revisori e con il rapporto del comitato tecnico venivano poi pubblicati in un supplemento speciale della Gazzetta Ufficiale (art. 4, diciottesimo comma, legge n. 659 del 1981).

Il sistema così delineato era da considerarsi insoddisfacente<sup>5</sup>. Ciò per più motivi.

In primo luogo era da rilevare l'irragionevolezza di una legislazione che disponeva contributi pubblici ai partiti per il rimborso delle spese elettorali senza attivare alcuna forma di controllo o sanzione sull'effettivo impiego delle somme ricevute<sup>6</sup>. Inoltre nessun limite di spesa era stabilito per le campagne elettorali dei partiti (e dei candidati).

In secondo luogo il bilancio, redatto secondo il modello tipo<sup>7</sup>, non evidenziava né le reali risorse messe in campo dai partiti, né le entrate e le spese della campagna elettorale. L'individuazione dei libri e delle scritture contabili che all'occorrenza dovevano essere esibiti al collegio dei revisori ed al comitato tecnico era rimessa alla piena discrezionalità degli organi amministrativi di ciascun partito.

In terzo luogo non si poteva parlare di un controllo dell'opinione pubblica sul bilancio in questione considerato che i cittadini al momento della pubblica-

<sup>5</sup> Sull'inadeguatezza dei controlli introdotti dalla legge n. 195/1974 (e successive integrazioni) il giudizio della dottrina è unanime: cfr. in tal senso PASQUINO, *Contro il finanziamento pubblico di questi partiti*, in *Il Mulino*, 1974, 233 ss. (ora in *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1982, 45 ss.); ID., *Restituire lo scettro al principe*, Bari, Laterza, 1985, 122 ss.; ID., *Art. 49 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, Bologna-Roma, 1992, 35 ss.; D'ORAZIO, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Dir. e soc.*, 1974, 407 ss.; LOMBARDI, *Uno sguardo sui bilanci dei partiti*, in *La civiltà cattolica*, 1983, 486 ss.; CIAURRO, *Dieci anni di finanziamento pubblico del partito*, in *Nuovi studi politici*, 1984, n. 4, 79 ss.; CHELI, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 137 ss.; ID., *Non esiste contrapposizione tra riforma dei partiti e riforma delle istituzioni*, in *Per una nuova legge sul finanziamento dei partiti*, *Quaderni del Circolo Rosselli*, 1988, n. 2, 33 ss.; ZOLO, *Una legge per i partiti*, in *Micro-mega*, 1986, n. 2, 34 ss. (ed ora in *Per una nuova legge sul finanziamento dei partiti*, cit., 73 ss.); LANCHESTER, *il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 1988, 437 ss.; TROCCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quad. cost.*, 1992, 317 ss.; RINALDI, *Il bilancio del partito politico*, Giuffrè, 1988, 359 ss.

<sup>6</sup> LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, cit., 454.

<sup>7</sup> Cfr. i decreti del Presidente della Camera dei deputati del 28 luglio 1982, in *G.U. n. 212 - Serie generale - 4 agosto 1982* e del 31 luglio 1991, in *G.U. n. 179 - Serie generale - 1 agosto 1991*.

zione sulla stampa (entro il 31 marzo di ogni anno), prendevano visione di un bilancio che non era ancora stato sottoposto a verifica da parte del comitato tecnico e che, quindi, poteva contenere delle irregolarità. Tali irregolarità riscontrate nel bilancio erano sì sanzionate con la sospensione dell'erogazione del finanziamento pubblico, ma soltanto nell'esercizio successivo e dopo il riscontro del comitato di controllo. Ciò significava che fino al 31 marzo successivo a quello delle contestazioni i partiti godevano ugualmente di un finanziamento che non gli sarebbe, invece, spettato.

Infine il sistema di controllo di tipo interno si risolveva in un "controllo della classe politica su se stessa" sprovvisto della necessaria imparzialità ed adeguatezza tecnica.

Si poneva, pertanto, la necessità di una riforma che ponesse dei limiti alle spese elettorali<sup>8</sup>, introducesse adeguate forme di pubblicità alle medesime e costruisse un efficiente sistema di controlli e di sanzioni per i casi di violazione e di inosservanza alle norme stesse.

### 3. LA DISCIPLINA INTRODOTTA DALLA LEGGE 515 DEL 1993: LA PRESENTAZIONE DEL CONSUNTIVO AI PRESIDENTI DELLE CAMERE PER IL SUCCESSIVO INVIO ALLA CORTE DEI CONTI. I PROBLEMI DI COORDINAMENTO CON LA NORMATIVA (VIGENTE?) IN MATERIA DI BILANCIO ANNUALE DEI PARTITI POLITICI

La legge n. 515 nel ridefinire la disciplina del contributo statale a titolo di rimborso per le spese elettorali dei partiti (e dei candidati), introduce nuove forme di pubblicità, di controllo e anche di sanzioni per le inosservanze alla legge<sup>9</sup>.

In particolare l'art. 12, primo comma, ha previsto che i rappresentanti dei partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati che concorrono per le elezioni politiche devono presentare, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento. Tale termine è stato poi differito – ma solo in vista della prima applicazione della legge – al trentesimo giorno successivo alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dei piani di ripartizione dei fondi<sup>10</sup>. Tale obbligo di rendiconta-

---

<sup>8</sup> Cfr. in tal senso, ROMANO, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, 3 e LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, 1988, 126 ss.

<sup>9</sup> Un generale inquadramento della disciplina introdotta dalla legge n. 515 può leggersi nella seconda edizione del manuale di CARETTI-DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1994, 158 ss.

zione dei contributi e delle spese elettorali dei partiti così strutturato costituisce una novità e pone, in mancanza di una abrogazione espressa della normativa previgente, dei problemi di coordinamento con essa.

A tale proposito è da chiedersi se permanga o meno l'obbligo a carico dei segretari politici dei partiti di presentare il bilancio. Se è vero che l'istituzione dei controlli sul bilancio (e sulla relazione elettorale) dei partiti si poneva come conseguenza necessitata dell'aver questi usufruito dei contributi pubblici a titolo di rimborso per le spese elettorali (e, prima del referendum abrogativo, anche a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti ed attività funzionali), è legittimo il dubbio che, al momento attuale, abrogato l'art. 3 legge n. 195 del 1974 (a seguito di referendum) e prevista l'apposita disciplina di controllo delle spese elettorali, sia venuto meno l'obbligo suddetto. Venendo meno per i partiti gli obblighi di documentazione e pubblicità, si può affermare che non esisterà più alcun tipo di controllo: né quello del collegio dei revisori nominati dai partiti, né quello dei Presidenti delle Camere con l'ausilio del comitato tecnico. Ciò non solo perché la disciplina in esame risulta ormai incompatibile con la precedente, ma anche perché viene meno la stessa *ratio* del controllo. L'ipotesi che, invece, permangano a carico dei partiti obblighi di documentazione e pubblicità non è incompatibile con la 515, ma l'eventuale inosservanza di tali obblighi è, comunque, sprovvista di sanzione. La legge in esame sembra, pertanto, aver abrogato qualsiasi forma di controllo "endoparlamentare" sulle spese elettorali dei partiti: i consuntivi devono essere presentati alle rispettive Camere ma solo per il successivo invio alla Corte dei conti. Se ciò è vero nessuna forma di controllo (neppure di mera delibazione sulla regolarità della redazione del consuntivo) sussiste più in capo ai Presidenti ai quali è deferito il solo accertamento della presentazione del documento contabile medesimo. Per assurdo i partiti potrebbero presentare un qualsiasi "brogliaccio" (che però abbia la veste esteriore di un consuntivo e che sia presentato da un soggetto qualificabile come rappresentante ai sensi dell'art. 12 della legge) e, in attesa del controllo della Corte dei conti, così beneficiare – dopo aver prestato l'adeguata garanzia fideiussoria prevista dai regolamenti di attuazione della legge n. 448 del 1994 – dei contributi per le spese elettorali (cfr. par. 6.3.). I regolamenti approvati in attuazione della legge n. 448 permettono, infatti, l'erogazione dei contributi ai partiti "in pendenza dei controlli demandati alla Corte dei conti": il che significa che tale erogazione è disposta ancor prima che le Camere abbiano provveduto alla trasmissione alla Corte dei consuntivi loro presentati (è in tal senso la prassi da noi direttamente accerta-

---

<sup>10</sup> I piani di ripartizione dei fondi sono previsti dall'art. 9 legge n. 515 del 1993, mentre il differimento è stato previsto dall'art. 2 legge n. 448 del 1994. In pratica, essendo i piani di ripartizione stati pubblicati il 1 agosto 1994, il termine ultimo per la presentazione alle Camere dei consuntivi è scaduto il 31 dello stesso mese.

ta)<sup>11</sup>. Sul piano giuridico la soluzione adottata sembra l'unica in grado di contemperare le due esigenze della efficacia ed univocità dei controlli e della salvaguardia dei rapporti istituzionali tra i due organi (si consideri l'ipotesi di due successivi, divergenti giudizi dati dal Presidente di una Camera e dal collegio della Corte dei conti in merito alla regolarità di uno stesso consuntivo presentato). Al momento attuale (settembre 1994) le Camere non hanno ancora stabilito, almeno ufficialmente, l'*iter* che i rendiconti dei partiti dovranno seguire dal momento in cui vengono presentati alle rispettive Presidenze. La questione posta non è del tutto irrilevante considerato che la legge non ha indicato il termine entro il quale i Presidenti delle Camere devono inoltrare i rendiconti dei partiti alla Corte dei conti per i successivi controlli<sup>12</sup>.

In questo senso la credibilità della nuova legge si misurerà anche in base alla certezza delle sue procedure ed ai tempi dei relativi accertamenti e giudizi.

### *3.1. Il collegio istituito presso la Corte dei conti: la composizione dell'organo e le incompatibilità previste per i suoi membri*

Per l'effettuazione dei controlli l'art. 12, secondo comma, istituisce presso la Corte dei conti un apposito collegio composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove addetti alla revisione e dal personale ausiliario necessario. Dall'esame dei lavori preparatori alla legge non emergono le ragioni dell'investitura della Corte dei conti ad organo deputato al controllo sui rendiconti dei partiti: si rimane, anzi, perplessi di fronte alla "casualità" che sembra guidare la scelta del legislatore<sup>13</sup>.

Nell'ambito della organizzazione strutturale della Corte, così come risulta

---

<sup>11</sup> In sede di discussione della legge n. 448 del 1994 (cfr. seduta della prima commissione della Camera in sede legislativa del 7 luglio 1994) si è posto un problema interpretativo relativamente alla natura dei cd. "regolamenti" previsti dall'art. 1 della stessa legge. Si è, infatti, sostenuto (Elia) che qualora si fosse trattato di un mero regolamento interno, non vi sarebbe stato bisogno di prevedere una norma legislativa. Se, invece, l'articolo si fosse riferito ad un regolamento non interno, sarebbero potuti sorgere problemi di costituzionalità della norma per il fatto che tali regolamenti disciplinano aspetti del procedimento che interessano organi esterni. La questione è stata poi risolta con la votazione di un ordine del giorno (Bassanini) secondo il quale la legge in esame è meramente "riconciliativa dell'esistenza di un potere regolamentare interno" riconosciuto agli Uffici di Presidenza delle Camere in materia "di disciplina delle modalità di erogazione dei rimborsi elettorali".

<sup>12</sup> Le due deliberazioni di Camera e Senato hanno invece precisato, rispettivamente agli artt. 4 e 5, che i Presidenti delle Camere, ricevuti i consuntivi, li trasmettono alla Corte dei conti per i controlli, indicando per ciascuno di essi la data di ricezione.

<sup>13</sup> La decisione di affidare ad un apposito collegio della Corte dei conti il controllo nasce da un emendamento presentato nella seduta della prima commissione della Camera il 6 otto-

attualmente disciplinata nelle sue articolazioni interne<sup>14</sup>, la creazione di tale collegio sembra porre un generale problema di investitura. Ciò soprattutto se si consideri la sua non diretta riferibilità a nessuna delle tradizionali otto sezioni di controllo della Corte<sup>15</sup>. Ma anche il criterio adottato del sorteggio ai fini della composizione del collegio (e reso applicativo dalla Corte con deliberazione del 6 maggio 1994) rappresenta un'eccezione rispetto al "sistema di turnazione" stabilito dalla Corte stessa, in attuazione della legge n. 20 del 1994, per la formazione dei collegi. Aggiunge poi l'art. 12, terzo comma, legge n. 515 che per la durata dell'incarico i componenti del collegio non possono svolgere "altri incarichi o funzioni". Le incompatibilità a cui si riferisce la legge potrebbero definirsi come mere incompatibilità di fatto: si vuole che per la durata dell'incarico i membri del collegio svolgano a tempo pieno le funzioni loro specificamente assegnate (quindi né altre funzioni all'interno della Corte, né tantomeno incarichi esterni ad essa). Questa interpretazione trova conforto nel fatto che la legge ha previsto un termine complessivo di nove mesi (sei mesi più eventualmente altri tre) entro il quale deve concludersi il controllo. Termine da considerarsi perentorio e non ulteriormente dilatabile: anche per questa ragione si richiede che i magistrati si dedichino esclusivamente all'incarico loro affidato.

### 3.2. *Il controllo esercitato dalla Corte dei conti sui consuntivi dei partiti: la*

bre 1993 dal deputato Elio Vito (gruppo Federalista europeo) ed approvato nella successiva seduta del 7 ottobre 1993 senza alcun dibattito. Nella stessa seduta c'è solo un fugace accenno del relatore on. Giampaolo D'Andrea (gruppo Dc) circa la possibilità di deferire il controllo alla Corte di Cassazione.

<sup>14</sup> La Corte dei conti, oltre che dalla Costituzione (art. 100) è disciplinata dal r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 adesso modificato a seguito dell'emanazione della recentissima legge n. 14 gennaio 1994, n. 20 concernente "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti". Le disposizioni della legge n. 20 hanno, peraltro, già trovato applicazione nella deliberazione della Corte dei conti del 24-25 marzo 1994. Per un inquadramento dell'organizzazione generale della Corte, cfr. tra i tanti BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, Jovene, 1990, 643 ss. e SCIASCIA, *Le funzioni di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, 69 ss.

<sup>15</sup> Si tratta delle tre sezioni centrali di controllo: – controllo sugli atti del governo e delle Amministrazioni dello Stato; – controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; – controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali; a cui si aggiungono le cinque periferiche e cioè le sezioni di controllo per le Regioni a statuto speciale Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e delle due province autonome di Trento e Bolzano. In attuazione dell'art. 3, legge n. 20 del 1994, la deliberazione del 24-25 marzo 1994 ha stabilito che la sezione del controllo sulle Amministrazioni dello Stato si articoli complessivamente in dieci collegi con riferimento alle diverse tipologie di controllo (preventivo di legittimità e successivo di gestione), nonché ai settori ed alle materie.

*procedura ed i parametri*

Sulla procedura che il collegio deve seguire dal momento in cui i consuntivi arrivano alla Corte, nulla dice l'art. 12. La prima considerazione da fare è allora che, a differenza dei normali controlli della Corte dei conti, per la fattispecie in esame non è stato previsto alcun procedimento rituale. Ciò non significa che una procedura non debba esservi, significa solo che il legislatore non ha dato alla procedura quella rilevanza che di solito le è riconosciuta e ha demandato interamente al collegio la sua definizione. Il collegio della Corte dei conti dovrà, pertanto, darsi delle regole di funzionamento che al momento non sono state ancora ufficialmente stabilite. Il tema dei parametri del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei partiti deve oggi inserirsi nel quadro della già citata legge n. 20 del 1994.

Come è noto prima di tale legge il controllo della Corte si atteggiava come un controllo generale di legittimità sugli atti e, solo marginalmente (nei confronti degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria), come un controllo sulla economicità di gestione e sulla valutazione dei risultati con riferimento agli obiettivi predeterminati ed alle risorse utilizzate per conseguire quei risultati, cioè un controllo sull'efficacia e sull'efficienza<sup>16</sup>.

Le innovazioni introdotte dalla legge n. 20 mutano profondamente il ruolo del controllo della Corte: si ridisegnano (restringendoli) i confini del controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo (art. 3, primo comma, legge n. 20) e si costruiscono i parametri per un controllo successivo sui risultati gestionali di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 3, quarto comma, legge n. 20). Riforma assai rilevante che “direttamente incide su quelle malformazioni dell'amministrazione e su quelle patologie della politica rivelate ed esplose con la drammatica insorgenza di tangentopoli”<sup>17</sup>.

Nel momento in cui l'ordinamento si evolve verso forme di controllo di “sana gestione” – che certo rispondono ad esigenze largamente sentite di efficienza ma che rischiano di assegnare alla Corte dei compiti assai simili ai controlli di merito – la legislazione in oggetto, che incide su situazioni costituzionalmente protette, ha cura di evitare ogni controllo esteso all'efficienza prevedendo il semplice, ma costituzionalmente corretto, controllo di legittimità. Si prevede, infatti, che i controlli “devono essere limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese

---

<sup>16</sup> Per un recente inquadramento delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti, cfr. CARBONE, *Art. 100*, estratto dal volume *Gli organi ausiliari, art. 99-100*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna-Roma, 1991, 28 ss.; cfr. anche CORREALE, *Spunti di riflessione sul tema dei controlli*, in *Studi in onore di G. Vignocchi*, I, Mucchi, Modena, 1992, 449 ss.

<sup>17</sup> Sono le parole del Presidente della Corte dei conti CARBONE, *La Corte in Parlamento*, in *La Repubblica*, 2 gennaio 1994.

sostenute (...) e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese”. Si tratta di un controllo successivo di legittimità, da intendersi sia come conformità delle spese alla legge, sia come conformità a legge della documentazione allegata. I parametri da prendere in considerazione ai fini del controllo sono contenuti nella stessa legge e, in particolare, negli articoli 10 (limiti alle spese elettorali) e 11 (tipologia delle spese elettorali).

Tale scelta si giustifica pienamente considerato che nel caso in esame non vi è attività di gestione con fini generali, né ci sono risultati da valutare sulla base di considerazioni di efficacia ed efficienza. Tuttavia è evidente che, così strutturato, il controllo della Corte non è in grado di andare oltre la documentazione cartolare e non può perseguire né gli scopi di controllo di “sana gestione” che informano la legge n. 20 del 1994, né l’obiettivo della legge n. 515 che è quello di rimuovere gli aspetti patologici del finanziamento delle campagne elettorali. Rimane, pertanto, da capire se la Corte debba sentirsi vincolata ad un accertamento formale della regolarità del documento contabile oppure possa, con gli strumenti dei quali attualmente dispone, verificare anche la sua veridicità.

### *3.3. La mancata indicazione dei poteri della Corte dei conti nell’effettuazione dei controlli. Necessità di colmare la lacuna con una interpretazione estensiva*

La legge nulla dice circa i poteri della Corte dei conti nell’effettuazione dei controlli. Come si è accennato, una interpretazione aderente al testo porterebbe a ritenere che la Corte sia vincolata ai quadri di riferimento stabiliti dalla legge (conformità a legge delle spese e regolarità della documentazione allegata). Ciò significa che la Corte dovrebbe valutare il rendiconto solo sulla base della documentazione prodotta ed allegata al consuntivo. Ma in tal caso il controllo è poco efficace considerato che i documenti allegati saranno – come è facile immaginare – conformi al rendiconto. È lecito, pertanto, pensare che la Corte parta da un controllo sulla regolarità formale del rendiconto, passi a verificare che non sorgano contrasti con le “pezze giustificative” allegate e, solo nel caso che vi sia un margine di dubbio circa eventuali irregolarità commesse, esperisca un controllo incrociato tra i dati in suo possesso e quelli in possesso di altre strutture (ad esempio collegi regionali di garanzia elettorale o Garante per la radiodiffusione e l’editoria).

È difficile ipotizzare quali potranno essere i futuri comportamenti del collegio: la tendenza sembra però essere quella di un superamento delle logiche formalistiche e di una valorizzazione dell’effettività e della concretezza. In questo senso può leggersi la legge n. 20 (art. 3, ottavo comma) laddove, rafforzando i poteri istruttori ed ispettivi (richieste, accertamenti, sopralluoghi ecc.), consente

alla Corte di superare senza troppi ostacoli la tradizionale vincolatività alle risultanze documentali<sup>18</sup>.

Ma c'è un'altra ragione che induce a pensare che la Corte potrà utilizzare il sistema del controllo incrociato di dati: ed è il termine entro il quale i controlli del collegio devono concludersi. L'art. 12 parla di sei mesi dalla presentazione del consuntivo "salvo che il collegio, con delibera motivata, non stabilisca un termine ulteriore, comunque non superiore ad altri tre mesi".

Ora se la Corte dei conti dovesse solo controllare la regolarità formale del rendiconto, non solo sarebbero eccessivi i sei mesi, ma sarebbero addirittura inutili i tre (eventuali) successivi. La possibilità per la Corte di prorogare per un altro periodo, seppur breve, la durata del controllo sembra proprio andare nel senso di una volontà di accertamento "ultracartolare".

### 3.4. *La relazione ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito*

La legge prevede che la Corte riferisca direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito. La relazione è un documento che non ha una funzione prestabilita e presenta caratteri molto "flessibili" (riferire accadimenti, rilevare anomalie, proporre modifiche ecc.) a seconda della complessità del controllo posto in essere. Nel caso in esame qualora dovesse trattarsi di un controllo di mera legittimità, e sempreché la Corte non rilevi irregolarità, è probabile che la relazione si riduca ad un semplice "niente da osservare".

Esigenze di pubblicizzazione e di controllo diffuso hanno poi indotto il legislatore a prevedere che copia del consuntivo delle spese sostenute dai partiti sia depositata anche presso l'ufficio elettorale competente.

## 4. I VINCOLI DI DOCUMENTAZIONE, PUBBLICITÀ E CONTROLLO DELLE SPESE ELET-

---

<sup>18</sup> Cfr. in questo senso le relazioni di COGLIANDRO, *Il controllo nel quadro dell'Unione Europea* e di CARABBA, *La programmazione del controllo sulla gestione*, in *Convegno di studi su la riforma del controllo della Corte dei conti (legge 20 del 1994)*, Roma, 27 aprile 1994; cfr. anche COGLIANDRO, *Elogio del controllo di gestione*, in *Riv. Corte dei conti*, 1993, 288 ss. e CARBONE, *Controllo senza ipocrisie*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 gennaio 1994.

TORALI SOSTENUTE DAI CANDIDATI NELLA DISCIPLINA PRECEDENTE  
L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE 515 DEL 1993: UN MODELLO INSODDISFACENTE

La legge 5 luglio 1982, n. 441, "Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti", ha previsto che i membri delle due Camere sono tenuti, entro tre mesi dalla proclamazione, a presentare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza, oltre ad una dichiarazione sulla propria situazione patrimoniale corredata dall'ultima dichiarazione dei redditi (art. 2, primo comma, n. 1 e 2), una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici messi a disposizione dal partito di appartenenza (art. 2, primo comma, n. 3).

A quest'ultima debbono essere allegate copie delle "dichiarazioni congiunte" (cioè predisposte congiuntamente dal soggetto che eroga il contributo e da quello che lo riceve), che i parlamentari devono inviare al Presidente della Camera dei deputati in caso di ricezione di contributi superiori nell'anno alla somma complessiva di cinque milioni (art. 4, terzo comma, legge n. 659 del 1981).

Alcune delle suddette dichiarazioni, tra cui quella concernente le spese elettorali sostenute, sono pubblicate in apposito bollettino a cura dell'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza (art. 9) e consultabili secondo modalità stabilite dal Presidente della Camera stessa (art. 8). Nella disciplina precedente l'entrata in vigore della legge n. 515 la mancata presentazione delle dichiarazioni non comportava l'irrogazione di alcuna sanzione penale o amministrativa: si prevedeva solo che il Presidente, "senza pregiudizio di sanzioni disciplinari eventualmente previste nell'ambito della potestà regolamentare", dovesse comunicare all'Assemblea, previa diffida al parlamentare, l'inadempienza suddetta. Non diversamente da quanto si è osservato relativamente alla pubblicità ed ai controlli sulle spese elettorali dei partiti, anche per i candidati la disciplina descritta non poteva dirsi soddisfacente.

In primo luogo circa la pubblicazione sul bollettino a cura dell'Ufficio di Presidenza non risulta siano mai state emanate particolari disposizioni per una effettiva pubblicità delle dichiarazioni congiunte, mentre sulle sanzioni ben poco vi è da dire considerato che sono di carattere esclusivamente politico (la comunicazione all'Assemblea) o disciplinare.

In secondo luogo era da rilevare l'assenza di limiti di spesa per i candidati i quali, seconda la logica dell'art. 2 legge n. 441 del 1982 e per sottrarsi a qualsiasi rendicontazione, potevano semplicemente dichiarare di essersi avvalsi esclusivamente dei mezzi messi a disposizione dal partito di appartenenza.

5. L'ISTITUZIONE DEL COLLEGIO REGIONALE DI GARANZIA ELETTORALE QUALE

ORGANO DEPUTATO AL CONTROLLO DELLE SPESE ELETTORALI SOSTENUTE DAI CANDIDATI: LA COMPOSIZIONE DELL'ORGANO E LE INCOMPATIBILITÀ PREVISTE PER I SUOI MEMBRI.

Il collegio regionale di garanzia elettorale, figura introdotta *ex novo* nell'ordinamento dalla legge n. 515, è l'organo a cui è stato affidato il compito di verificare la regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti delle spese elettorali sostenute dai candidati e di irrogare le sanzioni in caso di inosservanza delle norme. Istituito presso la Corte d'appello o il Tribunale del capoluogo di ciascuna regione, è composto, oltre che dai rispettivi Presidenti che lo presiedono, da sei membri effettivi (più quattro supplenti), nominati dallo stesso Presidente per quattro anni rinnovabili una sola volta, di cui tre sono scelti fra magistrati ordinari e tre fra dottori commercialisti iscritti all'albo da dieci anni e professori universitari in materie giuridiche, amministrative ed economiche.

Da questi due dati – sede di operatività e composizione del collegio – si potrebbe dedurre la sua natura di organo giurisdizionale “specializzato”. Si tratterebbe di un organo inserito ed operante “presso” organi giudiziari ordinari e composto in prevalenza di giudici “togati”, ancorché integrato da soggetti estranei alla magistratura i quali dovrebbero garantire la necessaria competenza tecnica-specialistica. È considerato che la nomina dei membri è operata dal Presidente della Corte d'appello (o del Tribunale del capoluogo di Regione), non vi sarebbe incompatibilità con quanto ha statuito la Corte costituzionale<sup>19</sup> che ha ritenuto che “le sezioni specializzate non possono essere sottratte alla sorveglianza dei capi degli uffici giudiziari ai quali sono collegate” e che la preposizione in carica dei componenti estranei all'ordine giudiziario “deve essere compiuta con atti provenienti da organi della giurisdizione ordinaria”. Ma la qualificazione del collegio regionale di garanzia elettorale come giudice, seppur come sezione specializzata per determinate materie, non convince.

Il principale elemento che si oppone a questo tipo di impostazione è la natura amministrativa degli atti irrogati dal collegio: sanzioni amministrative pecuniarie e non certo sentenze.

La scelta di considerare le inosservanze alla legge come illeciti amministrativi e la volontà di evitare che la competenza in materia di sanzioni finisse per essere di organi dipendenti dall'esecutivo (ad esempio del Prefetto), spiega la ragione della creazione del collegio regionale di garanzia elettorale.

Per evitare tali problemi di qualificazione giuridica dell'organo di controllo, l'originario testo “Covatta” (dal nome del suo relatore) aveva costruito un'Autorità indipendente di vigilanza destinataria di tutta la documentazione relativa alle

---

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1961, n. 76, in *Giur. Cost.*, 1961, 1340.

operazioni finanziarie effettuate dai mandatarî elettorali di ciascun candidato alle elezioni e alla quale era riconosciuto il potere di esplicare un controllo sulla regolarità dei bilanci e della gestione amministrativa dei partiti e movimenti politici, nonché di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie<sup>20</sup>. Tale modello, costruito sulla falsariga della *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*<sup>21</sup>, solo in minima parte è stato recepito dalla legge n. 515. Nella eterogeneità dei modelli che vengono oggi presentati come autorità indipendenti<sup>22</sup>, l'elemento unificante è costituito dalla posizione di equidistanza e di

---

<sup>20</sup> Nella relazione al testo proposto si parlava, infatti, di una Autorità "modellata sulla figura del garante per l'editoria con compiti di vigilanza, controllo e sanzione amministrativa" (cfr. l'intervento del sen. Covatta nella seduta della prima Commissione del Senato in data 14 gennaio 1993). L'Autorità, con sede a Roma, sarebbe stata composta di tre membri scelti tra cittadini italiani di alta qualificazione morale e civile, rispettivamente designati dal Presidente della Corte costituzionale, dal Presidente del Consiglio di Stato e dal Presidente della Corte dei conti. I membri sarebbero stati in carica per la durata di cinque anni e non sarebbero stati rieleggibili. Il membro nominato dal Presidente della Corte costituzionale avrebbe presieduto il Collegio. A garanzia dell'indipendenza dell'organo si era previsto che la carica di membro dell'Autorità non fosse compatibile "con altri uffici pubblici o privati, né con l'esercizio di alcuna attività professionale o di consulenza". I membri del Collegio non avrebbero potuto assumere "cariche pubbliche anche elettive per i successivi cinque anni dalla scadenza della carica". Si riconosceva, infine, all'Autorità il diritto di disciplinare la propria organizzazione e funzionamento mediante regolamento adottato d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione di quest'ultimo.

<sup>21</sup> La commissione è stata istituita dalla legge n. 55 del 1990 ed è composta da tre membri onorari del Consiglio di Stato, da tre membri onorari della Corte di Cassazione e da tre membri, anche non onorari, della Corte dei conti. Viene nominata con decreto e rimane in carica cinque anni. Sulla natura di autorità amministrativa e non giurisdizionale dell'organo si è pronunciato il *Conseil Constitutionnelle* nella decisione n. 89/271 dell'11/1/1990: "*la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une autorité administrative et non une juridiction; (...) il en résulte que la position que cette commission adopte, lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat, ne saurait en aucune façon s'imposer au juge administratif*". La Commissione ogni anno redige un rapporto sull'attività svolta, contenente indicazioni sullo stato di attuazione di leggi e regolamenti che riguardano il finanziamento della vita politica; il rapporto è indirizzato al governo e agli uffici delle Assemblee parlamentari ed è reso pubblico. La recente legge n. 122 del 1993 ha, inoltre, stabilito che la commissione viene udita due volte l'anno da una commissione composta da un rappresentante per partito. Può chiedere alla polizia giudiziaria di procedere alle indagini che ritiene necessarie ed approva, rigetta, modifica i resoconti delle campagne elettorali. Solo dopo l'approvazione è previsto il rimborso delle spese previste dalla legge. Può irrogare sanzioni pecuniarie. Il candidato che abbia superato il tetto delle spese elettorali può essere dichiarato ineleggibile per un anno dal giudice delle elezioni. Per una panoramica generale sulla disciplina del finanziamento delle campagne elettorale in alcuni paesi stranieri, cfr. *La disciplina della campagna elettorale in Italia e in alcuni Paesi stranieri, Senato della Repubblica, Servizio Studi*, luglio 1993. La situazione in Francia è stata recentemente esaminata da VARAINE e ARTZ, *Financement, plafonnement des dépenses et controle des comptes des campagnes électorales*, Paris, Berger-Levrault, 1993.

terzietà nella quale le autorità sono collocate, rispetto al potere politico e, in modo particolare, rispetto ai partiti. Questo tipo di autonomia e indipendenza dal potere politico è riscontrabile anche nel collegio regionale di garanzia elettorale che appare come una autorità “neutrale” istituita per la tutela di valori che l’ordinamento ritiene meritevoli di tutela di per sé.

Tale collegio, pur potendo sommare alla neutralità delle sue funzioni anche una significativa autonomia istituzionale dai tradizionali circuiti del potere politico, non può, tuttavia, essere ricondotta alle figure sopra richiamate. In primo luogo non sono riscontrabili nei collegi regionali le tipiche funzioni di regolamentazione e protezione di interessi collettivi in taluni settori socialmente rilevanti. Come è stato rilevato nel caso delle amministrazioni indipendenti “il controllo è diretto a fini multipli e, dunque, non soltanto alla verifica delle attività svolte da altri soggetti, ma anche al loro indirizzo, seppure in termini generali”<sup>23</sup>. In secondo luogo non sembrano riscontrabili nei collegi di garanzia i poteri amministrativi in senso proprio, quei poteri cioè di amministrazione attiva il cui esercizio presuppone una valutazione discrezionale di interessi pubblici e privati. Il potere di cui pare dotato il collegio è, infatti, principalmente un potere di accertamento dal quale esula l’apprezzamento e la ponderazione di interessi diversi rispetto a quello generale dell’osservanza e della corretta applicazione della norma.

Tali collegi, infine, non possiedono l’autonomia organizzativa e di organico tipica delle Autorità indipendenti (l’art. 13, terzo comma prevede che il collegio si avvalga del personale in servizio presso la cancelleria della Corte d’appello o del Tribunale), né quella finanziaria e contabile.

Altro problema è verificare se la legge n. 515 sia stata sufficientemente puntuale e severa nella determinazione dei requisiti che devono possedere i membri (non togati) del collegio ai fini dell’indipendenza generale dell’organo. L’art. 13 stabilisce che non possono essere nominati componenti effettivi o supplenti i parlamentari nazionali od europei, i consiglieri regionali, provinciali e comunali, nonché i componenti delle rispettive giunte, coloro che siano stati candidati alle cariche predette nei cinque anni precedenti, coloro che ricoprono incarichi direttivi e esecutivi nei partiti a qualsiasi livello, nonché coloro che abbiano ricoperto

---

<sup>22</sup> Il fenomeno della diffusione delle autorità amministrative indipendenti sta avendo in Italia un notevole rilievo e la letteratura sul tema è già ampia: tra i tanti cfr. MASSERA, *Autonomia e indipendenza nell’amministrazione dello Stato*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1991, 488 ss., FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 549 ss., LONGOBARDI, *Le amministrazioni indipendenti: profili introduttivi*, in *Scritti in onore di M. Nigro*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1991, 174 ss., CAGLI, *Il quadro normativo delle amministrazioni indipendenti*, in *Foro amm.*, 1991, 1627.

<sup>23</sup> Cfr. FRANCHINI, *op. cit.*, 563.

tali incarichi nei cinque anni precedenti. La legge ha voluto inibire l'esercizio di questa funzione a chi potrebbe avere (o avere avuto) interessi in qualche modo coincidenti con l'attività di controllo che viene in questa sede esercitata. In sostanza, quello che il legislatore sembra voler abbandonare è l'accoppiata, anche solo ideale, tra le qualifiche di "controllore" e di "controllato" in capo ad una stessa persona. La *ratio* è quella di creare una sede di controllo sulle spese elettorali effettivamente neutrale ed imparziale e soprattutto sganciata dal sistema dei partiti. Di qui la rigidità delle norme considerato che non può essere nominato membro del collegio chi sia stato anche semplicemente "candidato" alle cariche suddette e chi abbia "a qualsiasi livello" ricoperto incarichi di partito, anche esecutivi, nei cinque anni precedenti. Nella concreta prassi operativa dei collegi è difficile pensare che il Presidente della Corte d'appello (o del Tribunale) possa svolgere un qualche tipo di controllo su eventuali legami politici, attuali o pregressi, del soggetto da nominare. Sembra, invece, più probabile ipotizzare forme di responsabilizzazione personale, come ad esempio rinuncia all'incarico, da parte degli stessi membri incompatibili già nominati.

### *5.1. I poteri attribuiti al collegio regionale di garanzia elettorale nella procedura di controllo*

In merito al controllo esercitato dal collegio regionale di garanzia sulla "regolarità" delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati dai candidati, valgono le considerazioni già formulate a proposito dei controlli della Corte dei conti sui rendiconti dei partiti. Stando a quanto stabilisce la legge, tale controllo si esplica solo sulla regolarità estrinseca delle dichiarazioni e dei rendiconti: in pratica la spesa viene valutata attraverso il riscontro contabile dei documenti allegati. Come si è detto precedentemente, un controllo di tal tipo sulla sola regolarità formale della documentazione allegata è fondamentalmente inefficace: ciò anche perché – come è facile immaginare – le spese indicate dai candidati saranno generalmente contenute<sup>24</sup>.

L'art. 13, terzo comma, stabilisce, tuttavia, che il collegio regionale di garanzia, nell'esplicazione delle proprie funzioni, possa chiedere ai competenti uffici pubblici, ivi incluso quello del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, tutte le informazioni utili ai fini degli accertamenti da svolgere. Una volta ottenute le informazioni suddette, il collegio si potrà avvalere anche dei servizi di controllo e vigilanza dell'amministrazione finanziaria dello Stato. Sembra chiara la volontà

---

<sup>24</sup> Da un controllo effettuato presso il collegio regionale di garanzia elettorale della Toscana risulta che le spese indicate dai candidati sono assolutamente modeste, ben al di sotto del tetto massimo previsto dalla legge.

del legislatore di rendere all'occorrenza attivabili da parte del collegio dei controlli incrociati. L'art. 8 della legge n. 515 pone, infatti, l'obbligo a carico degli editori di quotidiani e periodici e dei titolari di concessioni e di autorizzazioni per l'esercizio delle attività di diffusione radiotelevisiva, di comunicare al collegio regionale i dati relativi ai servizi di propaganda elettorale effettuati, i nominativi dei partecipanti, gli spazi concessi a titolo gratuito o a tariffa ridotta, gli introiti realizzati ed i nominativi dei soggetti che hanno provveduto ai pagamenti<sup>25</sup>.

Si tratta di dati importanti che potranno certamente essere utilizzati dal collegio per un controllo incrociato sulla veridicità delle spese dichiarate dai singoli candidati. L'espresso inciso della possibilità per il collegio di richiedere tutte le informazioni necessarie agli uffici pubblici, "ivi compreso quello del Garante", sembra riferirsi alla possibilità per il collegio di acquisire da quest'ultimo tutte le video-cassette registrate relative al periodo della campagne elettorale. In tal modo il collegio avrebbe la possibilità di controllare, direttamente, la partecipazione dei candidati alle varie trasmissioni e, indirettamente, attraverso un incrocio di dati gli stessi rendiconti sulle spese presentati dai candidati.

I problemi nascono, invece, sotto il profilo della concreta possibilità per quest'organo di svolgere delle inchieste efficaci in tempi rapidi. Ed è intuitiva l'importanza della rapidità dei controlli specialmente in quei sistemi che – come il nostro – hanno scelto di irrogare, nei casi più gravi di violazione delle norme, la sanzione costituzionale della decadenza dalla carica.

Sembra, infine, opportuno ricordare che l'articolo stabilisce che il collegio può solo "chiedere (...) le notizie utili per gli accertamenti da svolgere". Così formulata la norma non offre che una parvenza di poteri e l'attività istruttoria del collegio potrebbe ridursi a ben poca cosa considerato che "l'esperienza di Mani Pulite dimostra che l'accertamento di fatti specifici richiede perquisizioni, sequestri, intercettazioni telefoniche, rogatorie internazionali: cioè l'esercizio di poteri che competono alla autorità giudiziaria penale". Assai di più rispetto ad una

---

<sup>25</sup> Un problema che si è posto al collegio regionale di garanzia elettorale della Toscana è stato quello di decidere come comportarsi nel caso degli editori e dei concessionari di frequenze che non avevano ottemperato all'obbligo suddetto entro il termine previsto dalla legge (e cioè trenta giorni dalla consultazione elettorale). Infatti la mancata comunicazione al collegio poteva essere considerata contemporaneamente o come una inosservanza di una disposizione e, pertanto, sanzionabile, o come una, seppur implicita, dichiarazione di non aver effettuato (cioè pubblicato o trasmesso) alcun servizio di propaganda elettorale. Il collegio ha poi risolto l'*impasse* decidendo di inviare la Guardia di Finanza presso le sedi dei giornali e delle emittenti che non avevano ottemperato agli obblighi di cui all'art. 8. Si è voluto distinguere tra coloro che, pur non avendo ottemperato all'obbligo di comunicazione, sono risultati in regola e coloro che, al contrario, non sono risultati tali ed ai quali pertanto, dovranno essere applicate le sanzioni amministrative pecuniarie (da 10 a 100 milioni) previste dalla legge (art. 15, dodicesimo comma). La Guardia di Finanza ha terminato i suoi controlli con un rapporto al collegio.