CAMERA DEI DEPUTATI N. 1548

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SPINI

—

Disciplina dell'attività e del finanziamento dei partiti politici

Presentata il 28 ottobre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Come ha scritto giustamente Enzo Cheli, « nella storia della democrazia italiana, affrontare il tema del finanziamento dei partiti, o se vogliamo più in generale del rapporto tra politica e denaro, ha sempre rappresentato un'impresa un po' disperata. Infatti intorno agli aspetti negativi del problema del finanziamento ai partiti tutto o quasi tutto è stato detto in termini scientifici senza che nulla di veramente risolutivo e di veramente incisivo sia poi accaduto sul terreno delle scelte politiche ».

La presente è l'aggiornamento dell'analoga proposta di legge presentata dal sottoscritto già nella IX legislatura (1° agosto 1984, atto Camera n. 1995) e successivamente nella X legislatura (2 luglio 1987, atto Camera n. 307) e nella XI legislatura (7 maggio 1992, atto Camera n. 619).

Pur nell'arco di tre legislature e di ben undici anni tale proposta non è mai stata discussa nonostante che essa rispondesse con tempestività, anzi con previdente anticipo, all'insoddisfazione verso la situazione concreta del funzionamento e del finanziamento dell'attività politica, la cui diffusione nell'opinione pubblica anche prima dell'esplodere di Tangentopoli, si era già delineata.

Nella X legislatura, nell'estate del 1991, il sottoscritto chiese all'allora Presidente della Camera dei deputati, onorevole Nilde Iotti, di iscrivere questa proposta di legge all'ordine del giorno dei lavori. L'onorevole Iotti girò la richiesta al Presidente della Commissione affari costituzionali, il quale, il 7 ottobre 1991, rispose che « l'inserimento degli atti di iniziativa parlamentare nei programmi e nei

calendari di lavoro delle Commissioni avviene su richiesta dei Gruppi » e che la Commissione non aveva iniziato l'esame della proposta di legge perché nessun Gruppo ne aveva fatto richiesta. E invece la questione avrebbe meritato ben altra attenzione, se si considera che pochi mesi più tardi, il raffronto fra i due *referendum* abrogativi del finanziamento pubblico dei partiti del 1978 e del 1993, con il passaggio dal 43 al 90 per cento dei suffragi, sarebbe stato indicativo di quanto nel corso di quegli anni fosse aumentata la diffidenza verso uno strumento che era nato nel 1974 anche in risposta agli scandali di allora relativi alle tangenti pagate a taluni partiti dalle società petrolifere.

I riflessi negativi del ritardo con il quale si è affrontato il problema sono evidenti, solo che si pensi agli effetti dirompenti della vicenda che va sotto il nome di « Tangentopoli ». Antiche forze politiche tradizionali nel nostro Paese, sono addirittura scomparse. Né la legge 10 dicembre 1993, n. 515, pare abbia adeguatamente affrontato il problema.

La risposta a questo stato di cose sta innanzitutto nella prassi concreta del modo di far politica, a sua volta frutto della tensione ideale, progettuale, sociale esistente fra le formazioni politiche del nostro Paese.

Nessuna legge per quanto perfetta potrà mai prescindere da questa esigenza.

In secondo luogo, se si passa all'analisi del sistema normativo, occorre riconoscere come sia la grande cornice costituzionale del nostro sistema politico, sia le caratteristiche del nostro sistema elettorale abbiano di fatto, in questo cinquantennio, modellato le nostre forze politiche che in varia misura e in varie forme si sono dovute adattare al « recipiente » istituzionale nel quale si trovano ad operare.

Si tratta del tema della « grande riforma » delle istituzioni del nostro Paese, in cui peraltro l'argomento della « riforma della politica » non ha trovato per ora sufficiente spazio.

È necessario invece che lo trovi. Proposte di legge come questa hanno appunto il significato di far corrispondere ad una riforma delle nostre istituzioni una spinta alla riforma anche dei soggetti politici che vi operano, in termini di democrazia, di efficienza e di trasparenza, tutti ingredienti necessari per stimolare alla partecipazione, obiettivo proprio di ogni sistema democratico.

Se allora una nuova legge sul funzionamento e sul finanziamento dei partiti non potrà essere completamente risolutiva dei problemi sul tappeto, essa rappresenterà un punto di riferimento ed uno stimolo efficace perché il nostro sistema politico possa portarsi su di un livello più elevato di efficienza e di partecipazione.

Quali sono le soluzioni qui delineate ?

Il capo I della presente proposta di legge tratta appunto il finanziamento dei partiti. In Italia il finanziamento pubblico dei partiti è stato introdotto con la legge n. 195 del 1974, esteso con la legge n. 422 del 1980 alle elezioni per il Parlamento europeo e per i consigli regionali, e parzialmente riformato con la legge n. 659 del 1981 che aumentò la misura del finanziamento e introdusse alcune rettifiche nel meccanismo della pubblicità del bilancio dei partiti e nel meccanismo di controllo.

Tale quadro normativo è stato poi modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1993, n. 173, in esito al *referendum* indetto con decreto del Presidente della Repubblica 25 febbraio 1993, con l'abrogazione delle disposizioni riguardanti i finanziamenti annui ai gruppi parlamentari per l'applicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti (articoli 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195).

L'insieme delle disposizioni vigenti non ha risolto le contraddizioni tra la considerazione della funzione pubblica svolta dai partiti che motivò a suo tempo il finanziamento da parte dello Stato ed il carattere sostanzialmente privatistico della struttura dei partiti stessi. Questo dà luogo ad inconvenienti di natura tecnica per quanto attiene a proprietà degli immobili, delle partecipazioni, delle stesse automobili, eccetera.

Per ovviare a questo stato di cose si prevede, all'articolo 1, che *a latere* di ciascun partito venga costituita una fondazione (per taluni aspetti sul modello della

Germania) cui debbano essere conferiti nel lasso di tempo di tre anni tutti i rapporti patrimoniali facenti capo direttamente o indirettamente a ciascun partito. A dette fondazioni potranno essere applicati i sistemi di controllo e di certificazione dei bilanci e dei conti patrimoniali di cui agli articoli 2, 3 e 4 della presente proposta, che prevedono un'alta autorità di controllo sul funzionamento democratico dei partiti.

All'articolo 5 si prevede una delega al Governo per il coordinamento e l'integrazione in un testo unico delle norme vigenti che comportino ausili, agevolazioni o benefici patrimoniali valutabili per lo svolgimento dell'attività istituzionale dei partiti politici.

Con l'articolo 6 ci si propone invece di incentivare da un lato e di rendere più trasparente dall'altro l'autofinanziamento dei partiti e dell'attività politica in genere attraverso i contributi o le prestazioni di privati, come singoli o in forma associata. Tale incentivo si verifica con il meccanismo della parziale detassazione nella misura massima del 40 per cento del contributo stesso.

Con l'articolo 7, in materia di pubblicità e controllo delle spese elettorali, si include l'Autorità di controllo tra i destinatari della dichiarazione di cui al comma 6 dell'articolo 7 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, nonché tra quelli della comunicazione della Corte dei conti prevista al comma 3 dell'articolo 12 della stessa legge n. 515 del 1993.

Con l'articolo 8 si prevede una riduzione ad una delle preferenze per le elezioni europee, in modo analogo a quanto recentemente intervenuto limitatamente alla quota proporzionale per l'elezione dei consigli regionali e dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti. Nella proposta di legge su analogo argomento presentata nella passata legislatura si prevedeva la riduzione a due delle preferenze sia per le elezioni europee, che per quelle regionali e comunali. Le modifiche intervenute nel frattempo alla disciplina delle elezioni regionali e comunali, nonché quelle intervenute ancor prima alla disciplina dell'elezione della Camera dei deputati a seguito del *referendum* del 1991, inducono ora ad una armonizzazione del sistema.

La lotta per le preferenze (su cui ha scritto cose illuminanti e giuste il compianto Alberto Spreafico), all'interno di ciascuna lista è infatti una delle cause di deterioramento del rapporto tra politica e denaro. La tendenza all'acquisizione personale di spazi televisivi, all'invio di messaggi, all'arruolamento di attivisti personali è infatti fonte di forte dispendio di denaro nei fatti difficilmente controllabile.

Un ulteriore approfondimento dello studio di sistemi molto radicali di abolizione del sistema delle preferenze (ad esempio sul modello tedesco o su quello francese) sembra veramente necessario.

Il capo II è dedicato all'ordinamento dei partiti e si propone di dare attuazione, nei termini più essenziali possibili e quindi *più rispettosi dell'autonomia dei partiti* stessi, all'articolo 49 della Costituzione che sancisce come tutti i cittadini abbiano diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

L'argomento è strettamente concatenato al precedente per assicurare uno scorrimento democratico nelle strutture dei partiti, dal centro alla periferia, del meccanismo di finanziamento prima delineato.

Non si vuole compiere intromissioni nell'autonoma gestione dei partiti, bensì fissare pochi, essenziali principi di libertà e di democrazia.

Ha scritto infatti Sandro Amorosino: « La necessità di creare un vero e proprio diritto dei partiti – una disciplina giuridica pubblicista di fonte normativa ma anche risultante dall'esercizio dell'autonomia statutaria – deriva da un'esigenza generale, ma acquista particolare rilevanza dall'angolazione della trasparenza e controllabilità da parte dei cittadini ».

Nell'articolo 9 si prevede che i partiti rappresentati nel Parlamento nazionale ed europeo o almeno in un consiglio regionale o provinciale o comunque nei comuni la cui popolazione è complessivamente superiore a 200 mila unità sono tenuti ad

approvare uno statuto disciplinante un ordinamento interno a base democratica.

Nell'articolo 10 viene garantito il diritto di chi aspira all'iscrizione ad un partito politico di ricevere una risposta, positiva o negativa che sia, in termini solleciti. Con esso si prescrive anche agli statuti dei partiti di permettere la manifestazione di posizioni differenziate, di maggioranza e di minoranza, sugli indirizzi politici e sulle decisioni relative a comportamenti politici e di garantire la rappresentanza proporzionale delle minoranze costituitesi su mozioni politiche presentate nelle sedi di dibattito interno, che abbiano raccolto il cinque per cento dei voti.

Si assicura, poi, la rappresentanza proporzionale delle minoranze nei consigli di amministrazione delle fondazioni previste dall'articolo 1, nonché la ripartizione dei contributi finanziari tra centro e periferia, punto questo importantissimo per impedire che il finanziamento pubblico diventi sinonimo di centralizzazione del potere nei partiti.

Si prescrive infine che gli statuti prevedano che la scelta delle candidature dei partiti e movimenti per le elezioni a tutti i livelli avvenga mediante meccanismi di elezioni primarie a suffragio segreto.

Il proponente è consapevole di come la materia qui considerata sia scottante e controversa.

Ma è altresì consapevole di come la risoluzione di tanti conflitti istituzionali e la ripresa di prestigio dei poteri democratici non possano non poggiare su di una aperta discussione sui modelli più accettabili di finanziamento della politica e sulla assunzione di soluzioni legislative che abbiano dietro di loro il convinto consenso di una larga parte della popolazione e delle stesse organizzazioni economiche e sociali.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I.

FINANZIAMENTO DEI PARTITI

ART. 1.

(Disposizioni per l'ammissione al finanziamento pubblico).

1. I partiti politici, rappresentati in Parlamento o nelle assemblee regionali, che intendono avvalersi del finanziamento pubblico o di altre forme di ausilio finanziario pubblico anche indiretto, sono tenuti a costituire una fondazione cui devono essere conferiti, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutti i rapporti patrimoniali facenti capo direttamente o indirettamente a ciascun partito. Nel rispetto delle vigenti norme le fondazioni potranno darsi articolazioni periferiche o costituire fondazioni locali autonome in conformità alle disposizioni contenute nello statuto di ciascun partito sui rapporti fra organizzazioni centrali e periferiche.

ART. 2.

(Procedimento di controllo dei bilanci e dei conti patrimoniali delle fondazioni).

1. I bilanci consolidati ed i conti patrimoniali delle fondazioni, comprensivi delle partecipazioni da esse detenute, devono essere certificati annualmente da società estratte a sorte, tra quelle autorizzate, a norma delle vigenti disposizioni, alla revisione e certificazione dei bilanci. L'autorizzazione deve essere anteriore alla data del 28 ottobre 1994.

2. Le società che eseguono la revisione sono tenute al segreto professionale su dati e fatti di cui vengano a conoscenza nel corso del procedimento di certificazione. In caso di violazione accertata in sede giurisdizio-

nale di tale obbligo, alle sanzioni penali consegue la sanzione amministrativa della revoca dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di revisione e certificazione.

ART. 3.

(Autorità indipendente di controllo).

1. È istituita un'Autorità indipendente preposta al controllo dell'osservanza delle disposizioni di legge concernenti i partiti e i movimenti politici che partecipano alle elezioni europee, nazionali e regionali.

2. L'Autorità ha struttura di organo collegiale composto di tre membri, scelti tra cittadini italiani non iscritti a partiti, di specchiata moralità ed altissima qualificazione tecnica in materia amministrativa, contabile o finanziaria designati, rispettivamente, dal presidente della Corte costituzionale, dal Presidente della Corte di cassazione e dal Presidente della Corte dei conti.

3. I membri del collegio non possono appartenere alla magistratura ordinaria, amministrativa o contabile.

4. Il collegio è presieduto dal membro designato dal Presidente della Corte costituzionale e dura in carica quattro anni. I membri non sono riconfermabili. I membri del collegio giurano fedeltà alla Repubblica ed alle sue leggi innanzi al Presidente della Repubblica. La posizione dei membri del collegio è parificata a quella dei giudici costituzionali.

5. L'Autorità si avvale di un Segretariato composto da non più di trenta addetti dei quali dieci con regime giuridico e trattamento economico di dirigenti dello Stato, tenuti all'osservanza rigorosa del segreto di ufficio. Gli addetti al Segretariato, se già dipendenti dello Stato o di enti pubblici, sono collocati fuori ruolo dalle amministrazioni ed enti di provenienza e non possono essere candidati ad elezioni politiche ed amministrative.

6. Il funzionamento e la struttura dell'Autorità e del Segretariato sono disciplinati da un regolamento adottato, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dall'Autorità con deliberazione collegiale.

7. L'Autorità esercita le seguenti funzioni:

a) verifica la regolarità del bilancio certificato, che ciascun partito o movimento è tenuto a presentare entro il 31 *marzo dell'anno successivo a quello cui si* riferisce;

b) verifica, entro il 30 settembre di ciascun anno, la corrispondenza dei bilanci alle norme sul finanziamento pubblico dei partiti e procede alla loro approvazione. Nell'attività di verifica il collegio può avvalersi di tutte le amministrazioni pubbliche e di enti pubblici e privati, in particolare finanziari e bancari. A tal fine l'Autorità ha i medesimi poteri di indagine spettanti alla magistratura ordinaria;

c) sovrintende al rispetto delle disposizioni concernenti la democraticità, la trasparenza e la regolarità del funzionamento dei partiti, di cui al capo II della presente legge.

ART. 4.

(Approvazione dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici ed erogazione dei contributi pubblici).

1. La certificazione e l'approvazione del bilancio costituiscono condizione per l'ammissione all'erogazione dei contributi pubblici e degli altri benefici a contenuto patrimoniale previsti dalle leggi in vigore.

2. La mancata certificazione o il diniego di approvazione del bilancio comportano la sospensione dell'erogazione dei contributi pubblici e degli altri benefici sino al termine della legislatura. In tal caso ed in ogni altro in cui ne ravvisi gli estremi, l'Autorità invia gli atti all'autorità giudiziaria ai fini dell'eventuale promozione dell'azione penale.

3. Le deliberazioni dell'Autorità sono assunte a maggioranza.

4. I parlamentari non possono ricoprire cariche amministrative nelle fondazioni di cui all'articolo 1.

5. I contributi previsti dall'articolo 2 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e dall'articolo 3 della legge 18 novembre 1981, n. 659, sono erogati su domanda del presidente del consiglio di amministrazione delle fondazioni costituite ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

ART. 5.

(Coordinamento, revisione ed integrazione delle norme agevolative dello svolgimento dell'attività dei partiti).

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è delegato a provvedere al coordinamento, alla revisione e all'integrazione in un testo unico delle norme vigenti che, direttamente od indirettamente, comportino ausili, agevolazioni o benefici patrimonialmente valutabili per lo svolgimento dell'attività istituzionale dei partiti politici. Sullo schema di testo unico deve essere previamente richiesto il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

ART. 6.

(Disciplina dei contributi privati a partiti ed esponenti politici).

1. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 7, primo comma, della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni, i privati possono erogare contributi finanziari o prestazioni in beni o servizi alle fondazioni costituite dai partiti e ad esponenti politici. I contributi e le prestazioni possono avere come destinatari anche circoli di cultura politica o strutture organizzative di gruppi interni o esterni ai partiti purché individuabili come soggetti di diritto a norma delle vigenti leggi.

2. L'ammontare dei contributi o l'equivalente monetario dimostrato dei beni o servizi prestati, rubricato sotto la voce « donazioni, contributi e prestazioni a fondazioni, strutture o esponenti politici », deve essere denunciato nei bilanci delle società e nelle dichiarazioni dei redditi

delle persone fisiche e giuridiche e può essere dedotto nella misura massima del 40 per cento dal reddito imponibile. In caso di mancata o irregolare dichiarazione, oltre alle ordinarie sanzioni fiscali, i responsabili sono puniti con una ammenda pari a dieci volte la somma non dichiarata.

3. Chiunque eroghi contributi finanziari o prestazioni in beni o servizi di valore superiore a tre milioni di lire violando quanto disposto dal comma 2 è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo non superiore a cinque anni.

4. L'indicazione nominativa dei beneficiari dei contributi o prestazioni deve essere contenuta in uno speciale allegato ai bilanci ed alle dichiarazioni a fini fiscali ed è conoscibile unicamente dagli uffici dell'amministrazione finanziaria, dai membri dell'Autorità indipendente di controllo e del suo Segretariato e dall'autorità giudiziaria.

5. Chiunque, al di fuori degli erogatori del contributo o prestazione o dei beneficiari di essi, rende noti dati identificativi contenuti negli allegati ai bilanci o alle dichiarazioni è punito con la reclusione da uno a tre anni.

ART. 7.

(Disciplina delle spese elettorali).

1. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 5, comma 4, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, le spese documentate inferiori alla somma di lire cinque milioni sostenute dai candidati che si avvalgono esclusivamente di denaro proprio sono integralmente deducibili dal reddito imponibile dei candidati stessi in sede di dichiarazione dei redditi delle persone fisiche.

2. Dopo il comma 6 dell'articolo 7 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, è inserito il seguente:

« 6-*bis*. La documentazione di cui al comma 6 deve essere inoltre inviata all'Autorità indipendente di controllo, che può procedere ad accertamenti sulla sua veridicità. Ove risultino violate disposizioni di legge l'Autorità ne dà comunica-

zione all'autorità giudiziaria, al presidente dell'organo collegiale nel quale il candidato sia stato eventualmente eletto ed all'interessato. Fermo restando quanto disposto all'articolo 15, dal momento del ricevimento della comunicazione da parte del presidente del collegio l'eletto è sospeso dall'ufficio elettivo ».

3. All'articolo 12, comma 3, terzo periodo, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, dopo le parole: « controllo eseguito » sono inserite le seguenti: « , dandone altresì notizia all'Autorità indipendente di controllo ».

4. Dopo il comma 8 dell'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, è inserito il seguente:

« 8-*bis*. La falsità della dichiarazione di cui al comma 8 è punita con la reclusione da uno a due anni, ferme restando le sanzioni per la mancata presentazione. La stessa pena si applica ai soggetti tenuti per legge a controfirmare la dichiarazione ovvero la documentazione allegata ».

ART. 8.

(Limitazioni al numero delle preferenze).

1. Nelle votazioni per il Parlamento europeo non può essere espressa più di una preferenza.

CAPO II.

NORME SULL'ORDINAMENTO DEI PARTITI

ART. 9.

(Ordinamento interno dei partiti).

1. I partiti rappresentati nel Parlamento nazionale o nel Parlamento europeo o in almeno un consiglio regionale o provinciale o, comunque, dei comuni la cui popolazione è complessivamente superiore a duecentomila abitanti sono tenuti ad

approvare uno statuto disciplinante un ordinamento interno a base democratica in conformità alle disposizioni della presente legge. Lo statuto è redatto per atto pubblico.

2. *I partiti esistenti devono adeguare i* propri statuti e depositarli presso un notaio entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Ove negli statuti la competenza a procedere alle modifiche sia riservata al congresso nazionale del partito, l'adeguamento dovrà avvenire nel primo congresso successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e comunque non oltre un anno.

4. Gli statuti dei partiti, una volta adeguati, devono essere depositati presso il Segretariato dell'Autorità indipendente di controllo di cui all'articolo 3.

5. Entro sessanta giorni dal deposito, l'Autorità verifica la corrispondenza fra le norme dello statuto e le disposizioni della presente legge. In caso di accertata non corrispondenza invita il partito ad adeguare lo statuto entro sessanta giorni. Ove il partito non ottemperi procedendo anche in deroga all'ordinario procedimento di modifica statutaria, l'Autorità dispone la sospensione del finanziamento e di tutti gli ausili finanziari pubblici.

ART. 10.

(Disposizioni sulla democraticità dei partiti).

1. I partiti politici regolano in piena autonomia, negli statuti e nei regolamenti interni, la propria organizzazione ed il proprio funzionamento nel rispetto dei seguenti principi:

a) chiunque ha diritto di iscriversi ai partiti politici, previa dichiarazione di accettazione da parte dell'organo competente a norma di statuto. Le domande di iscrizione devono essere accettate o rigettate entro sessanta giorni dalla presentazione. Trascorso tale termine la domanda s'intende accolta;

b) deve in ogni caso essere consentita la formazione di maggioranze e minoranze

sulle questioni inerenti la definizione degli indirizzi politici e delle decisioni relative a comportamenti politici;

c) deve essere in ogni caso assicurata, ove sia richiesta, la rappresentanza proporzionale in tutti gli organi collegiali, ad eccezione dell'organo esecutivo di vertice, delle minoranze costituitesi su mozioni politiche presentate nelle sedi di dibattito interno, che abbiano raccolto almeno il cinque per cento dei voti;

d) deve essere assicurata la rappresentanza delle minoranze, in proporzione alla consistenza organizzativa, nella designazione dei consigli di amministrazione delle fondazioni di cui all'articolo 1;

e) le risorse finanziarie disponibili per l'organizzazione dell'attività politica, risultanti dal bilancio preventivo predisposto dalle fondazioni, devono essere ripartite tra gli organi centrali e periferici in proporzione predeterminata. Il rispetto di tale norma statutaria costituisce elemento di valutazione ai fini della verifica della corrispondenza del bilancio alle norme sul finanziamento pubblico contenute nella presente legge;

f) deve essere previsto che la scelta delle candidature dei partiti e movimenti per le elezioni a tutti i livelli avvenga mediante meccanismi di elezioni primarie a suffragio segreto. Alle elezioni primarie possono partecipare gli iscritti nonché i cittadini che volontariamente, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si svolgono le elezioni, si siano iscritti in un registro di elettori del partito o movimento politico tenuto da un notaio indicato dal partito stesso.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-1548
Lire 500