



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, ICHINO, MARAN, SUSTA, COLLINA,
FAVERO e LUCHERINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 APRILE 2015

Norme in materia di finanziamento delle fondazioni politiche

ONOREVOLI SENATORI. – In Italia, a partire dalla crisi dei partiti degli anni '90, si è ampliato il fenomeno, già ampiamente conosciuto in altri contesti politici diversamente strutturati, delle istituzioni, fondazioni e associazioni nel cui ambito svolgere attività finalizzate all'elaborazione delle politiche pubbliche.

Fino a quando i partiti hanno svolto una funzione di raccordo tra istituzioni politiche – elettive e di governo – e società, tra decisori politici e interessi collettivi, sono state le sezioni tematiche dei singoli partiti a formulare proposte che, nei diversi settori, costituivano la sintesi tra le diverse culture e valori dei singoli partiti e le istanze della società e dell'economia. Con la crisi di questo modello, la frammentazione in correnti e l'affermazione di *leadership* personali, si è andato diffondendo, anche a seguito di sempre più frequenti contatti con la politica internazionale, un modello che in altri paesi aveva favorito importanti svolte politiche (si pensi al ruolo cruciale svolto da *Policy Network* sotto la direzione di Anthony Giddens per la definizione della piattaforma liberalsocialista del *New Labour* di Tony Blair o all'ampia rete di *think tank* democratici e repubblicani del sistema statunitense). Per un'ampia disamina del fenomeno a livello mondiale è interessante consultare «*Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*» di James G. McGann e R. Kent Weaver (2002).

Tuttavia, nel corso degli anni, da un lato, la traduzione italiana di questo modello si è andata frammentando, al punto che ogni personalità politica ha organizzato il proprio spazio di elaborazione e di connessione con il mondo dell'economia, della scienza e dell'università; dall'altro lato, si è assistito

a una parziale degenerazione del fenomeno, poiché sotto l'etichetta dei *think tank* politici, in alcuni casi, si sono in realtà celate forme di finanziamento dell'attività politica di singole personalità o gruppi in forme elusive delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti. In altri casi, invece, e questo va sottolineato, questi soggetti hanno contribuito in modo sostanziale a fornire alla politica analisi, idee, progetti.

Ora si tratta di introdurre elementi di trasparenza e di responsabilità che consentano ai veri *think tank* di operare e sviluppare il loro utilissimo ruolo di elaborazione e di reciproca comunicazione tra settori della società, dell'economia, della scienza e della politica e, invece, eliminare le zone d'ombra che hanno consentito di nascondere forme di finanziamento illecito della politica o forme di tacito scambio basate sulla capacità di tali centri di orientare le scelte degli amministratori e del legislatore in senso favorevole rispetto a specifici interessi collettivi e personali dei loro finanziatori. Inoltre, queste forme di partecipazione al finanziamento delle istituzioni di cui si parla hanno avuto un riflesso degenerativo anche sulla modalità di esercizio dei poteri pubblici da parte di organi esecutivi ed elettivi. Ciò è avvenuto in particolare con riferimento alle nomine in enti, società e aziende che talvolta sono state orientate dalle reti di influenza che fanno capo a ciascuna di queste istituzioni.

Sulla materia il Parlamento ha già avuto modo di pronunciarsi nel corso della discussione del disegno di legge sull'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti una prima volta alla Camera dei deputati nella XVI legislatura e una seconda al Senato nella XVII, in sede di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (v.

atto Senato n. 1213). In entrambe le occasioni furono presentati specifici emendamenti (a firma della prima firmataria del presente disegno di legge) che miravano, da un lato, a far emergere e rompere i potenziali conflitti di interesse tra l'adesione a queste fondazioni e associazioni e l'esercizio di attività di natura pubblica, e, dall'altro, a dare maggiore trasparenza al sistema. Tali emendamenti furono respinti e fu invece inserita nella disciplina sul finanziamento dei partiti una norma che estende gli obblighi di trasparenza previsti per i partiti alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi «sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici», fattispecie che, di fatto, è del tutto marginale nel nostro sistema. Infatti le fondazioni che operano direttamente sotto il controllo dei partiti sono quelle tipiche del sistema tedesco, molto diverso da quello italiano. Da noi, come si è accennato, le fondazioni e associazioni di cui parliamo sono nate fuori e talvolta, ancorché in forma non dichiarata, in alternativa all'assetto ufficiale dei partiti. Le norme vigenti quindi, come si è visto alla prova dei fatti, non hanno alcun impatto significativo sulla nostra realtà.

Le disposizioni che si propongono puntano a colmare questa lacuna, messa in luce anche da recenti inchieste giudiziarie. Esse sono molto semplici e mirano a vietare a enti, aziende e società partecipate da enti pubblici che siano titolari di concessioni pubbliche e ai loro *manager* di finanziare istituzioni, fondazioni e associazioni che abbiano come scopo sociale l'elaborazione di politiche pubbliche e che siano presiedute o dirette da persone che siano titolari di incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale, o siano membri del Parlamento nazionale o europeo ovvero di assemblee elettive regionali o locali, o che lo siano stati nei dieci anni precedenti. È inoltre vietato a dirigenti, amministratori o *manager* di enti, aziende e società sulla cui no-

mina abbiano poteri di influenza organi di governo o le citate assemblee elettive di contribuire finanziariamente alla predette fondazioni e associazioni. Si vuole, in altre parole, eliminare ogni possibile conflitto di interessi tra chi esercita poteri pubblici di indirizzo, di nomina o di gestione e i soggetti economici destinatari di tali attività. Per evitare comportamenti elusivi, gli stessi divieti si applicano a fondazioni o associazioni che, pur non essendo presiedute o dirette da personalità politiche, dedicano le loro attività prevalente al supporto politico-culturale o organizzativo di tali personalità, di un partito o di una corrente di partito.

Al fine di garantire la massima trasparenza, tali fondazioni e associazioni sono tenute a pubblicare nel proprio sito *web*, il bilancio relativo all'anno precedente e l'elenco delle persone fisiche o giuridiche che a qualsiasi titolo hanno versato un contributo a loro favore, con il relativo importo. Di conseguenza alle stesse è fatto divieto di accettare contributi o altre forme di sostegno da quanti non acconsentano a darne pubblicità.

Per garantire l'effettività delle norme proposte, si prevede che i rappresentanti legali delle società, che violino le norme previste dall'articolo 1 volte ad evitare conflitti di interesse, non possano essere nominati in aziende pubbliche o partecipate da enti pubblici per i successivi tre anni e le relative società non possano, sempre nel triennio successivo, partecipare a gare per l'affidamento di concessioni pubbliche o per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Per quanto riguarda invece le fondazioni e associazioni destinatarie di contributi in violazione di tali disposizioni, esse sono punite con una sanzione pecuniaria pari a quattro volte la somma percepita.

In caso di violazione da parte delle fondazioni e associazioni delle disposizioni dell'articolo 2 sulla trasparenza, si prevede l'applicazione delle sanzioni di cui alla legge 18 novembre 1981, n. 659 in materia

di finanziamento pubblico dei partiti, ovvero la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. Per quanto riguarda i finanziatori, la mancata iscrizione in bilancio dei contributi versati integra le fattispecie di reato di cui all'articolo 2621 del codice civile, in materia di false comunicazioni sociali.

Infine si prevedono norme per la trasparenza dei bilanci delle società per azioni, prevedendo l'indicazione analitica nei loro bilanci delle spese sostenute per pubblicità e per le relazioni istituzionali e dei soggetti destinatari di tali contributi. Anche il mancato rispetto di tale obbligo configura il reato di false comunicazioni sociali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Norme in materia di finanziamento di fondazioni e associazioni politiche)

1. È fatto divieto a enti, aziende e società partecipate da enti pubblici ovvero che siano titolari di concessioni pubbliche di finanziare con contributi, donazioni, sponsorizzazioni o inserzioni pubblicitarie, anche attraverso i loro dirigenti, le istituzioni, fondazioni e associazioni che abbiano come scopo sociale l'elaborazione di politiche pubbliche e che siano presiedute o dirette da persone che siano titolari di incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale, o siano membri del Parlamento nazionale o europeo ovvero di assemblee elettive regionali o locali, o che lo siano stati nei dieci anni precedenti. Lo stesso divieto si applica allorché le predette istituzioni, fondazioni o associazioni, pur non essendo presiedute o dirette dalle persone di cui al periodo precedente, dedicano la loro attività prevalente al supporto politico-culturale o organizzativo di una o più delle persone stesse, di un partito o di una corrente di partito.

2. È fatto divieto a dirigenti, amministratori o *manager* di enti, aziende e società sulla cui nomina abbiano poteri di influenza organi di governo o assemblee elettive, di cui al comma 1, di elargire contributi, sotto qualsiasi forma, alle istituzioni, fondazioni e associazioni di cui al medesimo comma 1.

3. È fatto divieto a istituzioni, fondazioni e associazioni che abbiano come scopo sociale l'elaborazione di politiche pubbliche e che siano presiedute o dirette da persone che siano titolari di incarichi di governo o membri del Parlamento o di assemblee elettive, di cui al comma 1, o che lo siano stati

nei dieci anni precedenti, di accettare contributi o altre forme di sostegno da quanti non ne autorizzino le forme di pubblicità di cui all'articolo 2, comma 2.

4. I contributi a istituzioni, fondazioni e associazioni che abbiano come scopo sociale l'elaborazione di politiche pubbliche e che siano presiedute e dirette da persone titolari di incarichi di governo o membri del Parlamento o di assemblee elettive, di cui al comma 1, sotto qualsiasi forma erogati, sono iscritti nei bilanci dei soggetti donatori.

Art. 2.

(Norme in materia di trasparenza)

1. Le istituzioni, fondazioni e associazioni di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge sono tenute a pubblicare nel proprio sito *web*, entro il 30 marzo di ogni anno, il bilancio relativo all'anno precedente.

2. Le istituzioni, fondazioni e associazioni di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge sono altresì tenute a pubblicare nel proprio sito *web*, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'elenco delle persone fisiche o giuridiche che a qualsiasi titolo hanno versato un contributo a loro favore e il relativo importo.

Art. 3.

(Norme per la trasparenza delle spese sostenute dalle società per azioni per pubblicità e per relazioni istituzionali)

1. Le società per azioni sono tenute ad indicare analiticamente nei loro bilanci le spese sostenute per pubblicità e per le relazioni istituzionali con l'indicazione dei soggetti destinatari delle erogazioni effettuate per le predette finalità.

Art. 4.

(Sanzioni)

1. I rappresentanti legali di enti, aziende e società partecipate da enti pubblici ovvero che siano titolari di concessioni pubbliche o sulla cui nomina abbiano poteri di influenza organi di governo o assemblee elettive di cui all'articolo 1, comma 1, che violino i divieti di cui all'articolo 1 non possono essere nominati in aziende pubbliche o partecipate da enti pubblici per i successivi tre anni. Gli enti, le aziende e le società di cui gli stessi sono rappresentanti legali non possono, nei successivi tre anni, partecipare a gare per l'affidamento di concessioni pubbliche o per l'acquisto di beni e servizi da parte di pubbliche amministrazioni.

2. Le istituzioni, le fondazioni e le associazioni destinatarie di contributi in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge sono punite con una sanzione pecuniaria pari a quattro volte la somma percepita in violazione delle predette disposizioni.

3. In caso di accertata violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge, alle istituzioni, fondazioni e associazioni ivi richiamate si applicano le sanzioni di cui al sesto comma dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659.

4. La mancata iscrizione dei contributi nel bilancio dei soggetti donatori di cui all'articolo 1, comma 4, e il mancato rispetto di quanto previsto dall'articolo 3 della presente legge integrano le fattispecie di reato di cui all'articolo 2624 del codice civile, in materia di false comunicazioni sociali.

