

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1544

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PIERONI, RONCHI, DI MAIO, ROCCHI, ABRAMONTE, CAMPO, CANGELOSI, CARELLA, DE NOTARIS, FALQUI, LUBRANO DI RICCO, MANCONI e MANCUSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 1995 (*)

Norme sul sostegno pubblico all'attività politica, sulla trasparenza delle situazioni patrimoniali, sul controllo pubblico delle procedure amministrative delle organizzazioni politiche

(*) *Testo non rivisto dai presentatori.*

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Il referendum svoltosi con esito positivo il 18 aprile 1993 ha impresso la prima significativa svolta nell'impostazione adottata dal legislatore con riferimento alla disciplina del sostegno all'attività politica nel nostro Paese. Con quell'atto una larghissima maggioranza di cittadini italiani ha voluto porre la parola «fine» rispetto ad un sistema di finanziamento dei partiti il cui fallimento è stato incontrovertibilmente dimostrato dalle vicende di «Tangentopoli».

Nato dall'affermata esigenza di svincolare l'attività politica dai condizionamenti legati al potere economico e con la pretesa, quindi, di garantire una parità di condizioni nello svolgimento dell'attività pubblica, il meccanismo dell'erogazione finanziaria diretta ai partiti si era infatti dimostrato incapace di evitare fenomeni di malcostume politico, di finanziamenti occulti, di evasione fiscale e di corruzione.

Tali degenerazioni, peraltro, hanno trovato un moltiplicatore nella scarsissima disciplina giuridica del fenomeno partitico sostanzialmente sottratto ad un rigoroso controllo economico-contabile e ad una formale regolamentazione organizzativa. L'assenza di trasparenza e di qualsiasi garanzia sulla democraticità dei processi decisionali, giustificata agitando il fantasma di non meglio precisati pericoli di imbavagliamento e di condizionamento dell'attività politica, ha fatto sì che ancora non sia richiesta, ai partiti, alcuna garanzia sulla forma di democrazia interna e di certezza organizzativa.

Di recente, sull'onda delle trasformazioni determinate dal referendum sul finanziamento e dal referendum sulle leggi elettorali, ha cominciato finalmente a farsi strada, sboccando anche in alcune soluzioni legislative, l'esigenza di regolare l'attività politica. La legge 10 dicembre 1993, n. 515,

in particolare, ha stabilito norme per una maggiore trasparenza ed un controllo delle campagne elettorali. Le norme sulla regolamentazione, soprattutto radiotelevisiva, della propaganda elettorale e quelle in materia di certificazione delle spese elettorali, con un consistente apparato sanzionatorio, sono certamente un significativo passo in avanti.

Peraltro, le preoccupazioni di controllo della gestione finanziaria ed organizzativa rimangono ancora legate ad aspetti parziali della vita dei partiti, sia perchè si disciplina un particolare momento, seppure importantissimo, della loro attività, quale è quello elettorale, sia perchè l'esigenza di democraticità, o meglio di garanzia della *par condicio* riguarda l'aspetto estrinseco dei rapporti tra i partiti e non quello, interno, dei meccanismi decisionali e delle procedure di selezione delle cariche dirigenziali nelle organizzazioni politiche.

È necessario dunque completare il percorso intrapreso, affermando una filosofia di disciplina del fenomeno politico radicalmente nuova ed orientata a tutta la durata dell'attività politica, nella sua dimensione ordinaria e quotidiana.

Onorevoli colleghi! Eliminare il finanziamento pubblico ai partiti non può certo significare che si disconoscano i «costi» della politica e che quindi non sia necessario un adeguato e rigoroso sostegno controllabile da parte dello Stato. Ciò sarebbe indice di un approccio populistico e demagogico che rifiutiamo categoricamente. L'attività politica va invece sostenuta pubblicamente al fine di garantire pluralismo e libertà. Vanno però individuati gli strumenti e le forme più adatte ad assicurare che tale sostegno sia corretto, limpido, equo, rigoroso e funzionale.

Il presente disegno di legge pertanto, intende, da un lato, cogliere pienamente le

istanze espresse dal risultato referendario del 18 aprile 1993 e, dall'altro, dare risposta alle forti esigenze di moralità e trasparenza che la società civile sempre di più manifesta. È una proposta che intende perciò modificare completamente l'attuale legislazione attraverso quattro criteri fondamentali.

Primo. Si stabilisce finalmente l'obbligo, almeno per i partiti che vogliano usufruire del sostegno pubblico, di adottare degli statuti che consentano il rispetto del principio di organizzazione interna democratica sancito dall'articolo 49 della Costituzione.

Secondo. Non è più prevista naturalmente l'erogazione diretta ed a fondo perduto di denaro ai partiti, ma la fornitura di beni, servizi ed informazione, come per esempio, sedi (ecologicamente compatibili) a tariffe agevolate, individuate all'interno del patrimonio dei comuni capoluoghi di regione, servizi a prezzi agevolati (riduzione delle tariffe telefoniche e postali per l'uso dell'energia elettrica, uso gratuito di sale per *conventions* locali e nazionali, collegamenti ed abbonamenti gratuiti a banche dati, eccetera). Per quanto riguarda infine l'informazione che è un fattore spesso determinante per la circolazione di proposte ed iniziative dei partiti, questa proposta di legge introduce una radicale innovazione, attraverso la previsione della possibilità di affissioni gratuite e permanenti in spazi fissi messi a disposizione dai comuni.

A ciò si aggiunga la previsione della facoltà di detrarre dal reddito imponibile, in sede di dichiarazione IRPEF, le erogazioni in denaro compiute nei confronti di partiti e movimenti, fino ad un massimo di lire 500.000.

Terzo. È necessaria una regionalizzazione del sostegno pubblico, per articolare in modo «federalista» lo stesso funzionamento delle forze politiche. Il decentramento del sostegno pubblico è anche un modo per garantire una gestione delle risorse più corretta, che risponda in modo genuino alle esigenze delle articolazioni locali delle forze politiche.

Quarto. Ultimo, ma non meno importante criterio, è l'adozione di controlli rigo-

rosi dei bilanci dei partiti attraverso modalità semplici e chiare, e regole non eludibili. I bilanci dovranno essere redatti secondo il criterio della competenza e con l'obbligo del pareggio di bilancio, e dovranno essere sottoposti ai controlli di revisori esterni e preparati, cui devono essere sottoposte scritture contabili e amministrative trasparenti. Il tutto insomma deve essere impostato sulla falsariga di quanto il codice civile prevede per le società commerciali. I bilanci dei partiti potranno così tornare ad essere lo specchio visibile e trasparente di entrate frutto del contributo volontario dei cittadini. Il sostegno dello Stato potrà essere anche superiore a quello attuale, tuttavia non si potrà concretizzare nella erogazione diretta di denaro. Il presente disegno di legge mantiene inoltre in vigore tutte le disposizioni già vigenti in materia di penalizzazione di fondi occulti ed illegali.

In conclusione, a partire dall'abolizione del sistema di finanziamento pubblico ai partiti, ci proponiamo di garantire loro le necessarie strutture di sostegno in quanto i partiti come tutti i movimenti che scaturiscono dalla società civile, devono essere considerati fattori essenziali ed irrinunciabili del nostro sistema democratico.

Si ritiene, infine, che con questa riforma - senza il finanziamento pubblico, ma con il sostegno dello Stato all'attività politica - lo spirito dell'articolo 49 della Costituzione sarà pienamente attuato.

Toccherà poi ai cittadini che aderiscono alle varie forze politiche contribuire, con le loro volontarie e libere offerte di danaro, ad iniziative e strumenti operativi che meglio rappresentano i loro ideali e le loro prospettive. Tutto ciò perchè la politica torni ad avere il gusto individuale e collettivo che consenta a chi si impegna di agire per la realizzazione compiuta della democrazia.

L'articolato di questa proposta è semplice.

I primi quattro articoli identificano le finalità della legge e le caratteristiche strutturali ed organizzative delle organizzazioni politiche destinatarie delle agevolazioni. L'articolo 5 riguarda la questione dei bilanci e dei controlli amministrativi, mentre

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gli articoli 6, 7 e 8 descrivono le modalità adottate nella fornitura di beni, servizi ed informazione, ed illustrano il ruolo del fondo nazionale proposto e dell'autorità ad esso delegata. L'articolo 9 prevede una delega al Governo per la disciplina dell'ac-

cesso delle organizzazioni politiche ai giornali quotidiani e l'articolo 10 elenca le norme che si prevede di abrogare e dall'abrogazione delle quali si può trarre la copertura finanziaria per la prima attuazione della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. La presente legge ha lo scopo di:

a) rendere effettivo il diritto dei cittadini, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale;

b) garantire la trasparenza, la correttezza e la legalità delle vicende patrimoniali e contabili delle organizzazioni politiche per l'adempimento dei loro fini istituzionali.

Art. 2.

(Destinatari delle agevolazioni)

1. Sono organizzazioni politiche, ai fini della presente legge, tutte le organizzazioni, comunque denominate, che rispondano ai requisiti di cui all'articolo 1 e che abbiano presentato propri candidati in almeno il 50 per cento dei collegi nelle ultime elezioni per la Camera dei deputati, ottenendo almeno un seggio, nonchè almeno il tre per cento dei voti validi espressi in ambito nazionale, anche in collegamento con altri gruppi di candidati.

2. Sono altresì considerate organizzazioni politiche quelle che, non avendo presentato candidati ai sensi del comma 1 abbiano partecipato alle elezioni per il Senato della Repubblica o per il Parlamento europeo, conseguendo, rispettivamente, almeno un seggio ed il cinque per cento dei voti validi in almeno la metà delle regioni e almeno un seggio e trecentomila voti su base nazionale.

3. Sono altresì organizzazioni politiche, quelle organizzazioni che avendo presentato propri candidati alle ultime elezioni

amministrative in uno o più regioni abbiano ottenuto almeno il 10 per cento dei voti validi in una regione o il 30 per cento dei voti validi in una provincia, anche in collegamento con altri gruppi di candidati.

4. La presente legge si applica alle organizzazioni di cui al comma 3 solo nell'ambito territoriale nel quale esse hanno i requisiti richiesti dal medesimo comma 3.

Art. 3.

(Statuto)

1. Le organizzazioni di cui all'articolo 2 approvano uno statuto, redatto per atto pubblico, che garantisca un ordinamento interno a base democratica e sia conforme alle disposizioni della presente legge.

2. Gli statuti sono depositati, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso l'Autorità garante di cui all'articolo 7, che, entro i successivi novanta giorni ne verifica la compatibilità con l'ordinamento democratico e la conformità alle disposizioni della presente legge.

3. Qualora l'Autorità garante ravvisi la mancanza, nello statuto, dei requisiti richiesti ai sensi del comma 2, invita le organizzazioni ad apportarvi le opportune modifiche entro sessanta giorni. Decorso tale termine senza che sia stato modificato lo statuto, l'Autorità garante dispone la sospensione dell'applicazione della presente legge nei confronti dell'organizzazione inosservante.

Art. 4.

(Principi di democrazia interna)

1. Gli statuti delle organizzazioni politiche debbono uniformarsi ai seguenti principi:

a) garantire a tutti i cittadini ed agli stranieri residenti la possibilità di iscriversi liberamente alle organizzazioni politiche;

b) garantire negli organi collegiali statutari la rappresentanza delle minoranze interne;

c) predisporre meccanismi attraverso i quali tutti gli iscritti possano conoscere il bilancio e le altre scritture contabili e presentare osservazioni e proposte prima dell'approvazione;

d) garantire a tutti gli iscritti la possibilità di accedere alle cariche statutarie e di partecipare alla formazione delle liste per le consultazioni elettorali, coordinando, eventualmente, tali disposizioni con le norme per la realizzazione di elezioni primarie da approvare successivamente.

Art. 5.

(Bilanci e controlli)

1. I segretari politici o amministrativi delle organizzazioni di cui all'articolo 2, o l'organo competente secondo lo statuto, provvedono a far pubblicare entro il 31 marzo di ogni anno, con onere a carico dello Stato, su due quotidiani di diffusione nazionale, il bilancio finanziario preventivo e consuntivo dell'organizzazione.

2. Il bilancio deve essere redatto secondo le disposizioni di cui agli articoli 2423 e seguenti del codice civile, in quanto applicabili. Nello stato patrimoniale devono essere, comunque, indicate le voci previste dall'articolo 2424 del codice civile e tutte le operazioni economiche devono risultare da apposite scritture contabili. Si applicano alle organizzazioni di cui all'articolo 2 le disposizioni sulle scritture contabili previste dagli articoli 2214 e seguenti del codice civile.

3. Nella relazione allegata al bilancio devono essere indicate analiticamente le proprietà immobiliari e le eventuali partecipazioni a società commerciali ed ogni singola spesa ed entrata, oltre alla ripartizione tra organi centrali e periferici dei beni patrimoniali. Devono essere indicate inoltre tutte le contribuzioni in denaro superiori a cinque milioni di lire, specificando la fonte della contribuzione ed il motivo.

4. Le disposizioni di sostegno all'attività politica previste dalla presente legge non si

applicano alle organizzazioni che presentino bilanci preventivi e consuntivi di competenza che non siano chiusi in pareggio.

5. Al bilancio deve essere allegata una certificazione redatta da un collegio di revisori dei conti composto da tre membri, iscritti agli albi professionali dei ragionieri o dei dottori commercialisti, scelti mediante sorteggio effettuato dall'organo di direzione nazionale degli ordini professionali ai quali appartengono. Si applicano al collegio dei revisori dei conti, in quanto compatibili, le disposizioni del codice civile relative al collegio sindacale delle società di capitali.

6. I revisori dei conti:

a) verificano periodicamente la regolare tenuta dei libri contabili;

b) verificano la corrispondenza dello stato patrimoniale e del conto economico e consuntivo finanziario alle risultanze dei libri e delle scritture contabili;

c) procedono ad ispezioni e controlli, anche singolarmente e senza preavviso, redigendo apposito verbale.

7. Le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 5 si applicano anche alle articolazioni regionali delle organizzazioni politiche o dei partiti, che godano di autonomia finanziaria.

8. I bilanci con le relazioni di accompagnamento sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 6.

(Fornitura di beni e servizi)

1. Lo Stato sostiene l'attività delle organizzazioni politiche attraverso la fornitura a prezzi agevolati di beni e servizi.

2. I comuni capoluogo delle regioni nelle quali le organizzazioni di cui all'articolo 2 abbiano una rappresentanza istituzionale forniscono a tali organizzazioni, gratuitamente ed in condizione di parità di trattamento pur se in proporzione alla consistenza numerica delle medesime, i locali per le sedi regionali. Le stesse sedi devono

essere fornite di tutti gli accorgimenti idonei a renderle ecologicamente compatibili, sia per quanto attiene alla salubrità dell'ambiente interno ed esterno, sia per quanto riguarda il contenimento dei consumi energetici e lo smaltimento, differenziato alla fonte, dei rifiuti. I comuni capoluogo della regione sono tenuti ad assicurare altresì la disponibilità, a titolo gratuito, di locali per lo svolgimento di congressi o pubbliche assemblee delle organizzazioni politiche e sono tenuti ad emanare, su tale materia, appositi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le organizzazioni di cui all'articolo 2 hanno diritto alla riduzione di due terzi delle tariffe telefoniche, relative alle prestazioni svolte all'interno del territorio nazionale, di quelle postali, per la fornitura di acqua, energia elettrica e gas per il riscaldamento. Sono a carico dello Stato le forniture per servizi materiali, come il collegamento e l'abbonamento gratuito a banche dati e ad ogni strumento informativo necessario, nonché le dotazioni di materiale di cancelleria e tecnico, come *telex*, *computer*, macchine per fotocopie e altre attrezzature, indispensabili per il normale svolgimento delle attività politiche, sociali, e di propaganda delle organizzazioni.

4. Per provvedere alle forniture di cui al comma 3 è istituito il fondo per il sostegno dell'attività politica. Il fondo è amministrato dall'Autorità di cui all'articolo 7 che lo destina, per il 25 per cento a ciascuna organizzazione a livello nazionale in proporzione alla cifra percentuale dei voti validi ottenuta alle ultime elezioni per la Camera dei deputati. Per il restante 75 per cento il fondo è ripartito tra le regioni in rapporto al numero degli iscritti nelle liste elettorali per la Camera dei deputati ed è destinato alle organizzazioni nell'ambito di ciascuna regione in rapporto alla cifra percentuale dei voti validi ottenuta nella regione nelle ultime elezioni per la Camera dei deputati.

5. Ai fini del computo della cifra percentuale di cui al presente articolo si calcolano anche i voti delle liste e dei candidati collegati a norma delle leggi elettorali vigenti. I

contributi sono ripartiti tra le liste collegate in proporzione ai voti percentualmente ottenuti dalle medesime.

6. Lo stanziamento per la dotazione del fondo è iscritto ogni anno nello stato di previsione del Ministero del tesoro per essere assegnato all'Autorità di cui all'articolo 7.

7. A conclusione di ciascun anno finanziario le organizzazioni di cui all'articolo 2, che siano destinatarie di erogazioni a carico del fondo provvedono alla trasmissione di un rendiconto finanziario, corredato dei documenti attestanti i pagamenti effettuati ed i beni e servizi acquistati, relativo all'utilizzazione delle somme, di cui al comma 4. Esse provvedono, altresì, alla contestuale restituzione delle somme che non siano state utilizzate, all'Autorità garante che provvede ad attribuirle al fondo relativo per l'anno successivo. Tale rendicontazione è riportata nel bilancio di cui all'articolo 5.

8. All'articolo 10, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*l-bis*) le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire 500.000, a favore di associazioni politiche ai sensi delle vigenti disposizioni sul sostegno pubblico all'attività politica».

9. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, per il biennio 1995-1996, si provvede con le minori spese conseguenti all'abrogazione delle norme di cui all'articolo 10. Per gli anni successivi, alla determinazione del fondo si provvede in sede di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

Art. 7.

(Autorità garante)

1. È istituita l'Autorità garante per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni politiche. I presidenti della Camera

dei deputati e del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro, nominano ogni sei anni i cinque membri titolari dell'ufficio dell'Autorità garante, tra i professori ordinari in materie giuridiche ed i magistrati. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è stabilita un'indennità per l'esercizio di tali funzioni. I componenti dell'Autorità garante non possono essere nominati più di una volta.

2. L'Autorità svolge compiti di controllo sulla conformità alle disposizioni della presente legge dei comportamenti delle organizzazioni politiche e degli enti erogatori di servizi; provvede alla ripartizione delle somme di cui al comma 4 dell'articolo 6; decide in via definitiva, e salve le competenze dell'autorità giurisdizionale amministrativa, tutti i ricorsi relativi all'applicazione della presente legge.

3. L'Autorità, nel caso in cui riscontri gravi o ripetute irregolarità ovvero non ottenga le informazioni richieste da parte delle organizzazioni politiche, sospende, d'intesa con i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in tutto o in parte, l'erogazione dei servizi. Nei confronti degli enti erogatori, in caso di inadempienze, l'Autorità provvede in via sostitutiva.

4. L'Autorità svolge i suoi compiti in base ad apposite norme stabilite dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro.

5. Alle dotazioni organizzative necessarie all'attività dell'Autorità si provvede con finanziamento gravante su una quota, compresa tra l'1 ed il 5 per cento del fondo di cui all'articolo 6, stabilita ed amministrata secondo le modalità previste dal comma 4.

Art. 8.

(Informazione e propaganda)

1. I comuni sono tenuti a predisporre appositi spazi fissi e permanenti per l'affissione gratuita di materiale propagandistico e di informazione delle organizzazioni politiche.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per disciplinare l'accesso delle organizzazioni di cui all'articolo 2 alle emittenti televisive e radiofoniche pubbliche e private, conformandosi ai principi desumibili della presente legge.

3. Dal giorno di indizione dei comizi elettorali e per tutta la durata delle campagne elettorali si applicano esclusivamente le norme previste in materia dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515.

4. Con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni sono emanate disposizioni di attuazione della disciplina dell'accesso alle trasmissioni radiotelevisive.

Art. 9.

(Delega al Governo per la disciplina dell'accesso ai giornali quotidiani)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la disciplina dell'accesso delle organizzazioni politiche ai giornali quotidiani, sulla base dei seguenti principi e criteri diretti:

a) prevedere l'obbligo per le imprese editrici dei quotidiani a diffusione nazionale e locale di riservare appositi spazi o moduli redazionali alla pubblicazione di comunicati, annunci e informazioni a cura delle organizzazioni politiche di cui all'articolo 2, garantendo parità di condizioni a tutte le organizzazioni politiche;

b) individuare le risorse economiche per far fronte all'obbligo di cui alla lettera a);

c) definire le modalità per la pubblicazione di estratti dei programmi elettorali delle organizzazioni concorrenti alle elezioni comunali, provinciali, regionali e per il rinnovo del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo, rispettivamente sulla stampa locale e nazionale.

Art. 10.

(Abrogazione di norme)

1. Sono abrogate le leggi 2 maggio 1974, n. 195, 18 novembre 1981, n. 659, e 8 agosto 1985, n. 413, ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli 7 della citata legge n. 195 del 1974 e 4 della citata legge n. 659 del 1981, in quanto compatibili con quanto previsto dalla presente legge.