

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 39

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERTOLDI, SALVATORE, ACHILLI, SAVOLDI, DELLA BRIOTTA**

*Presentata il 24 maggio 1972*

### Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel corso della precedente legislatura il problema del finanziamento pubblico dei partiti che da molto tempo era al centro del dibattito politico e culturale, è stato posto all'esame della Camera. La fine anticipata della legislatura, nonostante l'interesse suscitato dalla proposta a firma Bertoldi ed altri, ha impedito che fosse risolto un problema di tale importanza che ha risentito non soltanto dell'impreparazione non tanto della opinione pubblica quanto di alcune formazioni politiche perplesse avanti ad una così incisiva riforma di costume.

In questi ultimi anni la coscienza democratica del paese ha raggiunto la consapevolezza della necessità storica della funzione dei partiti per lo sviluppo della democrazia e per lo stesso suo rafforzamento, anche se le strutture tradizionali dei partiti non sono adeguate ai profondi mutamenti verificatisi nei rapporti sociali e all'ansia di rinnovamento del paese. Il mutamento del clima politico e l'esigenza sempre più impellente di affrontare i problemi connessi al ruolo dei partiti hanno influito positivamente e il tema

del finanziamento pubblico è stato finalmente posto in termini culturalmente adeguati e costruttivi.

È superfluo ricordare i contributi dati dalla dottrina politica e giuridica alla discussione di questo tema; basta citare il convegno del Movimento Salvemini, il dibattito dell'ISLE, il convegno del Club Turati. La stampa periodica ha dedicato largo spazio alle inchieste sul partito e alla ricerca di una soluzione del problema del finanziamento.

È significativo notare che i dibattiti e l'orientamento delle ricerche recenti rivelano una tendenza sempre più forte a superare la diffusa e preconcepita ostilità che precedentemente aveva caratterizzato la discussione del problema.

Può affermarsi che l'opinione pubblica più consapevole esprime un favore crescente alla proposta del finanziamento dei partiti, il che costituisce l'indice della maturazione politica e culturale della tematica inerente al ruolo dei partiti nella società contemporanea.

D'altra parte, l'evoluzione della coscienza democratica del paese ha indotto gli organi responsabili dei partiti stessi a sinto-

nizzare il loro atteggiamento con l'orientamento prevalente dell'opinione pubblica. Al convegno di San Pellegrino della democrazia cristiana il finanziamento pubblico dei partiti fu discusso in modo molto perspicuo rivelando un orientamento favorevole all'iniziativa. Successivamente l'onorevole Leone si impegnò nel 1963, come Presidente del Consiglio dei ministri, a proporre una disciplina della materia. Al congresso di Milano della democrazia cristiana del 1967 l'allora segretario del partito onorevole Rumor affrontò di nuovo il tema prospettando come misura urgente il finanziamento delle campagne elettorali.

Decisamente favorevole al finanziamento pubblico dei partiti è stato sempre il PSI. Sostenitori della tesi sono stati l'onorevole Nenni fin dal congresso di Milano del 1961 e l'onorevole De Martino in tutte le occasioni che hanno visto il PSI impegnato nella discussione sul ruolo dei partiti nella società. L'ultimo congresso del PSI votò all'unanimità un ordine del giorno che impegnava i parlamentari socialisti a presentare una proposta di legge sull'argomento.

Il partito comunista in passato avversò la proposta di finanziamento pubblico dei partiti perché tale istituto è stato da molti connesso ad un tentativo persecutorio nei suoi confronti.

Oggi l'atteggiamento del partito comunista sembra essere favorevole all'iniziativa.

D'altra parte il partito socialista democratico e il partito repubblicano italiano si sono espressi in termini positivi e gli altri partiti dello schieramento parlamentare, nelle discussioni promosse dal movimento di opinione pubblica che tanto merito ha per il processo di maturazione del problema, hanno manifestato l'adesione alle finalità della proposta di legge che abbiamo l'onore di presentare.

Se è vero che in Italia il tema del finanziamento dei partiti non è stato mai oggetto di una iniziativa adeguata, in molti Stati negli ultimi anni è stato realizzato l'obiettivo che noi ci proponiamo: si tratta della Repubblica federale tedesca, della Svezia e della Finlandia. D'altronde negli ordinamenti di alcuni altri paesi, come la Francia, esistono strumenti normativi volti a sovvenzionare i partiti specie per le campagne elettorali. Tutti i paesi a struttura pluripartitica si avviano comunque a legiferare sulla materia.

Onorevoli colleghi, le ragioni che militano in favore della nostra proposta sono ragioni di diritto e ragioni di alta opportunità politica.

L'articolo 49 della Costituzione stabilisce che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. È appieno evidente, che questa norma costituisce uno dei pilastri del nostro sistema politico. Il collega Lelio Basso scrisse a tale proposito che in virtù della norma costituzionale dell'articolo 49 i partiti sono divenuti lo strumento di cui si serve il sovrano, cioè il popolo, per esercitare il suo potere.

Ci si può ragionevolmente chiedere se il tipo di partito italiano costituisca una risposta adeguata all'aspirazione della democrazia occidentale di individuare nuovi e adeguati strumenti di mediazione tra il popolo e lo Stato. Con maggiore aderenza all'esperienza storica noi riteniamo che questa aspirazione può tradursi nella realtà solo se i partiti italiani riusciranno ad adeguarsi alla lettera e allo spirito della Costituzione, convinti come siamo che attualmente i partiti non corrispondono al modello costituzionale, anche perché, innanzi tutto, il problema del loro finanziamento non è stato né risolto né ancora affrontato.

La norma costituzionale attribuisce a tutti i cittadini il diritto a concorrere a determinare la politica nazionale associandosi in partiti. È di elementare evidenza la constatazione che se ai cittadini e ai loro strumenti non vengono forniti i mezzi che rendano effettivo il loro diritto, la norma costituzionale non può che restare come una enunciazione astratta, a meno che, come d'altra parte si verifica, i partiti non cerchino e non accettino finanziamenti che possono rivelarsi politicamente condizionanti rispetto alla loro autonomia e alla realizzazione dei loro obiettivi. Non è affatto da escludere cioè che la carenza di una disciplina legislativa del finanziamento pubblico dei partiti determini situazioni non conformi alle finalità e allo spirito dell'articolo 49 della Costituzione.

È bene a questo punto chiarire subito che il tipo di finanziamento che noi abbiamo l'onore di proporre non comporta come corollario né la trasformazione dei partiti in enti pubblici o in organi dello Stato né, tanto meno, l'emanazione di una normativa che disciplini la vita interna dei partiti o introduca controlli sul modo in cui vengono impiegati i contributi dello Stato. Ciò perché va salvaguardata ad ogni costo l'esigenza di indipendenza dei partiti da qualsiasi organo autoritativo dello Stato. Solo, infatti, a questa condizione, i partiti possono assolvere alla loro funzione di

organizzazione, di coagulazione e di rappresentanza degli interessi sociali come portatori di valori sociali, morali e culturali e perciò come canali di comunicazione tra popolo e Stato.

L'autonomia dei partiti è infatti uno dei corollari evidenti della norma costituzionale posta con l'articolo 49.

Il problema più grosso che va affrontato a questo punto è quello del controllo. Coerentemente alle premesse e in aderenza allo spirito e alla norma costituzionale, noi reputiamo che la materia dei controlli collegati al finanziamento statale dei partiti non può essere affrontata se non tenendo conto del principio che è alla base del nostro sistema costituzionale.

È il principio da noi già enunciato e per il quale i partiti si pongono come organizzazione politica del popolo. Poiché il popolo è per definizione della nostra Carta costituzionale il sovrano nel nostro ordinamento, evidentemente esso non può essere assoggettato a controlli nella sua organizzazione politica a meno che non si tratti di controlli politici esercitati da organi politici, i quali risultino essere strutturalmente imparziali e a loro volta rappresentativi della rappresentanza popolare. Perciò l'unica funzione di controllo inerente ai finanziamenti pubblici dei partiti è stata attribuita al Presidente della Camera d'intesa con quello del Senato sulla base delle deliberazioni degli Uffici di presidenza dei due rami del Parlamento nei quali uffici sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari.

Per le ragioni che attengono anch'esse allo stesso ordine di esigenze si è voluto proporre che le spese per il finanziamento dei partiti siano iscritte nel bilancio della Camera. Ciò ad evitare che in qualsiasi modo possa esercitarsi una interferenza dell'esecutivo nella materia del finanziamento pubblico dei partiti.

Sembra ora opportuno descrivere i punti fondamentali della proposta. L'articolo 1 determina le condizioni e i presupposti perché possa essere riconosciuto il diritto dei partiti al contributo statale. Questo è stato determinato utilizzando lo stesso meccanismo adottato dalla legge della Repubblica federale di Germania, legge che esprime il superamento di una serie di difficoltà e di contestazioni di ordine costituzionale che avevano accompagnato la soluzione del problema del finanziamento pubblico dei partiti.

L'articolo 1 tende altresì a mediare tra le due opposte esigenze, ambedue rilevanti e costituzionalmente fondate, della uguaglianza della posizione giuridica e politica dei partiti

e l'altra, della forza rappresentativa che ciascun partito politico esprime.

L'articolo 2 stabilisce che ai partiti politici è corrisposto un rimborso forfettario per gli stipendi e gli oneri previdenziali che i partiti devono versare per il proprio personale e fissa l'indice del rimborso rapportato alla forza rappresentativa del partito.

L'articolo 3 disciplina le ipotesi di scissione dei partiti e di converso le ipotesi di fusione.

L'articolo 4 disciplina il meccanismo del rimborso per le spese elettorali che gravano sui partiti per consentire all'elettorato di decidere la scelta dei suoi rappresentanti sulla base di adeguati approfondimenti delle linee programmatiche di ciascun partito. Le disposizioni di questo articolo si ispirano al principio in base al quale il contributo è attuato solo sulla base dell'accertata capacità rappresentativa del partito e sulla base della documentazione contabile delle spese affrontate.

L'articolo 5 riconosce la personalità giuridica di diritto privato dei partiti e stabilisce le modalità in base alle quali i partiti devono organizzarsi per la riscossione dei contributi.

L'articolo 6 statuisce che le spese per il finanziamento dei partiti sono poste a carico del bilancio della Camera, mentre l'articolo 7 prevede le modalità per l'erogazione dei contributi attribuendo il relativo potere al Presidente della Camera d'intesa con quello del Senato.

Gli articoli 8, 9, 10 e 11 disciplinano il procedimento concernente la richiesta di contributi, fissano la tipologia del bilancio e regolano gli strumenti interni dei partiti per assicurare la correttezza e la veridicità del bilancio.

L'articolo 12 determina le ipotesi di decadenza del diritto dei partiti ad ottenere il contributo.

L'articolo 13 individua i finanziamenti e i contributi vietati.

L'articolo 14 attiene a sanzioni penali in casi di falsificazione del bilancio. Gli articoli successivi contengono disposizioni transitorie e finali.

Onorevoli colleghi, la proposta di legge che abbiamo l'onore di presentare è quanto mai aperta ai contributi di tutte le forze politiche e di tutti i settori dell'opinione pubblica. Siamo convinti, presentandola, di aver compiuto solo il nostro dovere e siamo sicuri che la sensibilità democratica del Parlamento nazionale vorrà sancire legislativamente la sua volontà di rafforzare e di sviluppare la nostra democrazia e i suoi strumenti fondamentali.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

I partiti politici, che abbiano partecipato alla elezione per la Camera dei deputati, hanno diritto ad un contributo statale annuo a condizione che siano rappresentati alla Camera stessa da un gruppo parlamentare composto da almeno cinque deputati.

Il contributo dello Stato sarà pari all'importo ottenuto moltiplicando per mille il numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e sarà diviso tra i partiti, per il venti per cento in parti uguali e per il restante ottanta per cento in proporzione ai voti validi ottenuti da ciascun partito nelle elezioni stesse.

### ART. 2.

Ai partiti che, a norma del precedente articolo, hanno diritto al contributo dello Stato, è corrisposta una somma globale annua a titolo di rimborso forfettario per stipendi, indennità ed oneri previdenziali ed assicurativi per il personale dipendente, nella misura di tre milioni di lire annue per ogni unità regolarmente denunciata ai sensi delle leggi vigenti. Tale rimborso è limitato ad un numero di dipendenti pari ad uno ogni 15 mila voti validi ottenuti dal partito nell'ultima elezione per la Camera dei deputati.

### ART. 3.

Qualora si verifichi la scissione di un partito che ha già diritto al contributo statale ed il nuovo partito sia rappresentato alla Camera da un numero di deputati pari al venti per cento del gruppo parlamentare di provenienza ed in ogni caso da un numero di deputati non inferiore a cinque, il contributo globale è ripartito tra i due partiti in proporzione alla rispettiva rappresentanza parlamentare.

In caso di fusione tra partiti aventi diritto al contributo statale, il nuovo partito cumula i rispettivi contributi.

### ART. 4.

A rimborso delle spese elettorali, nel primo anno di ciascuna legislatura il contributo di cui all'articolo 1 è aumentato del 50 per cento.

In caso di elezione di una sola Camera il contributo stesso è aumentato del 25 per cento.

Detto contributo è corrisposto a condizione che i partiti documentino, per la somma pari al contributo che a loro spetta, le spese sostenute per stampa elettorale, mezzi di trasporto, audiovisivi, la corrispondenza, l'affitto dei locali e gli altri mezzi di propaganda elettorale.

In caso di elezione del solo Senato della Repubblica il contributo aggiuntivo del 25 per cento è corrisposto, nella base della documentazione contabile di cui al comma precedente, ai partiti che abbiano presentato candidature con il medesimo contrassegno in almeno due terzi dei collegi e siano rappresentati da un gruppo parlamentare di almeno 3 senatori.

#### ART. 5.

I partiti che intendono ottenere i contributi previsti dalla presente legge devono indicare nel loro statuto gli organi i cui titolari sono abilitati a riscuotere; a questi è conferita, inoltre, la rappresentanza legale del partito.

All'atto dell'erogazione del contributo, al partito è comunque riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato.

#### ART. 6.

Le spese per il finanziamento dei partiti politici di cui alla presente legge, sono poste a carico del Bilancio della Camera, che a ciò dispone su appositi capitoli in un distinto titolo.

#### ART. 7.

L'erogazione dei contributi ai partiti politici, previsti dalla presente legge, è disposta dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato, previa deliberazione dei rispettivi Uffici di Presidenza.

#### ART. 8.

Per ottenere i contributi previsti dalla presente legge entro 30 giorni dalla prima riunione delle Camere, i presidenti dei gruppi parlamentari che rappresentano i partiti che hanno diritto al contributo, presentano domanda al Presidente della Camera dei deputati.

La domanda deve essere corredata:

- a) da una copia dello statuto del partito;
- b) dalla indicazione del nome del rappresentante del partito;
- c) dalla copia del bilancio consuntivo del partito dell'anno precedente redatto a norma della presente legge, con la relazione dei revisori dei conti;
- d) dalla documentazione relativa al personale dipendente.

Nel primo anno di ciascuna legislatura la domanda è corredata della documentazione prevista dal comma secondo dell'articolo 4.

In caso di elezione del solo Senato della Repubblica, la domanda deve essere presentata al Presidente del Senato, che la trasmette al Presidente della Camera, dai presidenti dei gruppi parlamentari del Senato o, qualora il partito non sia rappresentato da un gruppo parlamentare, da uno dei senatori eletti alla stregua di quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 4.

#### ART. 9.

Il bilancio analitico delle entrate e riassuntivo della spesa dovrà essere redatto in conformità al modello allegato alla presente legge. Il bilancio deve rappresentare tutto il movimento di denaro, dell'organizzazione centrale e periferica, provinciale e regionale di ciascun partito.

Il bilancio deve essere discusso e approvato, dalle organizzazioni rappresentative centrali elette in tutto o in parte dai congressi prima della presentazione della domanda diretta ad ottenere il contributo.

I bilanci dei partiti sono pubblicati, a cura dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, su un supplemento della *Gazzetta Ufficiale*.

#### ART. 10.

Ogni partito avente diritto ai contributi previsti dalla presente legge nomina un collegio dei revisori ufficiali dei conti che deve esaminare i bilanci attestandone la regolarità e la veridicità e la corrispondenza delle spese alle entrate. A norma della presente legge i revisori hanno diritto collegialmente e singolarmente di prendere visione di tutti i documenti contabili dell'entrata e della spesa delle organizzazioni centrali e periferiche.

I revisori sono tenuti a rispettare l'obbligo della riservatezza sugli accertamenti compiuti.

Qualora nel corso di una ispezione contabile riscontrino gli estremi di un reato, debbono trasmettere immediatamente i documenti alla Presidenza della Camera.

## ART. 11.

L'Ufficio di presidenza della Camera esamina i risultati del controllo contabile. Il Presidente della Camera di intesa con il Presidente del Senato, previa deliberazione dei rispettivi Uffici di Presidenza nel caso in cui siano denunciate irregolarità da parte dei revisori, trasmette gli atti alla Procura della Repubblica se tali irregolarità rivestono il carattere di reato; negli altri casi invita gli organi responsabili del partito a produrre le loro deduzioni o a sanare le irregolarità entro 30 giorni. Il Presidente della Camera, di intesa con il Presidente del Senato, previa deliberazione dei rispettivi Uffici di Presidenza, decide a seguito del definitivo accertamento di irregolarità la sospensione del finanziamento e la durata della misura.

## ART. 12.

I partiti decadono dal diritto ad ottenere il contributo statale nel caso in cui:

a) non presentino la documentazione di cui all'articolo 7 entro i termini indicati. Lo Ufficio di Presidenza della Camera può fissare un nuovo termine non superiore a 30 giorni per provvedere alla integrazione o alla regolarizzazione della documentazione, trascorsi i quali viene pronunciata la decadenza del diritto ad ottenere il contributo;

b) nei casi di violazione delle norme contenute nell'articolo 13.

## ART. 13.

I partiti e le organizzazioni di partito non possono ricevere o comunque accettare finanziamenti o contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta:

a) da parte di enti pubblici statali, regionali, provinciali o locali;

b) da parte di enti economici statali o parastatali;

c) da parte di società a partecipazione statale.

Nelle società in cui la partecipazione statale è di minoranza, i rappresentanti del capitale pubblico sono tenuti ad opporsi alla corresponsione ai partiti di sovvenzioni o contributi sotto qualsiasi forma;

d) da parte di società private se i finanziamenti o le contribuzioni non sono state deliberate dall'organo sociale competente e non sono iscritti nel bilancio e non siano vietati dalle leggi vigenti;

e) da qualsiasi ramo della pubblica amministrazione statale, regionale e locale;

f) dai servizi segreti statali.

#### ART. 14.

Nel caso di falsificazione del bilancio le persone che hanno la rappresentanza legale del partito e che hanno firmato il bilancio stesso sono punite con la reclusione da 1 a 3 anni e con la multa da lire 500.000 a lire 5.000.000. Alle stesse pene sono condannati i revisori i quali attestano il falso in ordine alla veridicità delle entrate o alla corrispondenza delle entrate dichiarate in bilancio ovvero omettano di denunciare fatti aventi carattere di reato accertati nel corso delle ispezioni contabili.

Le persone che comunque rappresentano capitale pubblico o agiscono per conto del capitale pubblico nelle società in cui esso abbia una partecipazione di minoranza quando non ottemperino alle disposizioni del punto c) dell'articolo 12 sono punite con una ammenda da lire 1.000.000 a lire 10.000.000 o con la reclusione da 6 mesi ad 1 anno.

Gli amministratori di società commerciale che sovvenzioni con denaro o altro bene della società, sotto qualsiasi forma, partiti politici senza autorizzazione dell'organo sociale competente o senza iscrivere la sovvenzione in bilancio sono puniti con la reclusione da 6 mesi a 1 anno e con una multa da 1.000.000 a 10 milioni. Alla stessa pena sono condannati i direttori e impiegati delle dette società che sovvenzionino con denaro o altro bene della società, sotto qualsiasi forma, partiti politici senza esplicita autorizzazione degli amministratori.

I dirigenti di società a totale o prevalente partecipazione statale se sovvenzionano sotto qualsiasi forma, direttamente o indirettamente, partiti politici, organi di stampa di partito, singoli dirigenti di partito, sono puniti, se il fatto non costituisce più grave reato con la reclusione da 2 a 4 anni e con la multa



da 1 milione a 10 milioni. Alle stesse pene soggiacciono coloro che hanno accettato tali sovvenzioni.

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE.

ART. 15.

I contributi dello Stato a favore dei partiti non sono soggetti né a pignoramenti né a misure cautelative.

Le somme dovute dallo Stato come contributo ai partiti a norma della presente legge non possono essere cedute. Ogni patto in tal senso è nullo.

I partiti politici non sono soggetti ad alcuna tassa o imposta per i contributi che ricevono dallo Stato a norma della presente legge.

ART. 16.

Per la legislatura in corso, hanno diritto al contributo previsto dall'articolo 1, tutti i partiti rappresentati dai gruppi parlamentari costituiti presso la Camera dei deputati.

La somma di lire 35.566.493.000 corrispondente al contributo totale dello Stato, calcolato sulla base del numero degli elettori iscritti nelle liste per la elezione della Camera dei deputati del 19 maggio 1968, è ripartito fra i partiti per il 20 per cento in parti uguali e per l'ottanta per cento in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari.

ART. 17.

Per la prima applicazione della presente legge, i partiti non sono tenuti a presentare la documentazione di cui alla lettera c) dell'articolo 8.

ART. 18.

All'onere di lire 35.566.493.000 conseguente per l'anno 1972 dall'attuazione della presente legge si provvede con riduzione di pari importo del capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

ALLEGATO

BILANCIO DEL PARTITO

*Entrate:*

1) Contributi statali . . . . .	L.	.....
2) Quote sociali . . . . .	»	.....
3) Contributi dei gruppi parlamentari e altri contributi regolari . . . . .	»	.....
4) Entrate:		
a) patrimoniali . . . . .	»	.....
b) provenienti da manifestazioni, esercizio di attività editoriali e vendita di pubblicazioni, nonché da ogni altra attività commerciale . . . . .	»	.....
5) Atti di liberalità . . . . .	»	.....
6) Crediti . . . . .	»	.....
7) Contributi di associazioni sindacali di lavoratori e di datori di lavoro . . . . .	«	.....
8) Contributi di società private . . . . .	»	.....
9) Altre entrate . . . . .	»	.....
		-----
	Totale entrate . . . . .	L. ....
<i>Spese</i> . . . . .	L.	.....
		-----
Differenza in più o in meno . . . . .	L.	.....
		=====