CAMERA DEI DEPUTATI N. 1995

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SPINI

Presentata il 1° agosto 1984

Disciplina dell'attività e del finanziamento dei partiti politici

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'insoddisfazione verso la situazione concreta del funzionamento e del finanziamento dell'attività politica è ampiamente diffusa nella opinione pubblica del nostro paese.

Ha scritto recentemente 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 è stato detto in termini scientifici, senza che poi nulla o quasi nulla di veramente risolutivo e di veramente incisivo sia poi accaduto sul terreno della prassi e sul terreno delle scelte politiche ».

Il riflesso negativo di questo stato di cose è evidente.

Quando, nel 1978, venne promosso il *referendum* abrogativo sulla legge relativa al finanziamento pubblico dei partiti, il 40 per cento dei votanti si pronunciò a favore. Si tratta del *referendum* abrogativo che ha riscosso il maggior numero di suffragi e, se si considera anche la percentuale delle astensioni, il 24 per cento, si ha la misura di quanto forte sia nel nostro paese la diffidenza verso uno strumento, il finanziamento pubblico dei partiti, che era nato nel 1974 anche in risposta agli scandali di allora e alle tangenti pagate a taluni partiti dalle società petrolifere.

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 tra i partiti del nostro paese. Se ne è perfettamente consapevoli. Nessuna legge, per quanto perfetta, potrà mai sopperire a 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 quarantennio, modellato le nostre forze politiche, che in varia misura e in varie forme si sono dovute adattare al « recipiente » istituzionale in cui si trovavano ad operare. È questo il primo, necessario passo riformatore da compiere.

Si tratta del tema della « grande riforma » delle istituzioni del nostro paese, in cui per altro 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 di per sé risolutiva dei problemi sul tappeto, essa potrà rappresentare 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.

Il titolo I della proposta di legge tratta appunto del finanziamento dei partiti. In Italia il finanziamento pubblico è stato introdotto con la legge n. 195 del 1974, allargato 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 pubblico e introdusse alcune rettifiche nel meccanismo della pubblicità del bilancio dei partiti e nel meccanismo di controllo.

L'insieme di questa normativa non ha risolto le contraddizioni tra la considerazione della funzione pubblica svolta dai partiti che ha motivato il loro finanziamento da parte dello Stato e il carattere sostanzialmente privatistico della struttura dei partiti stessi. Questa dà luogo ad inconvenienti anche di natura tecnica per quanto attiene a proprietà degli immobili, delle partecipazioni, delle automobili, ecc.

Per ovviare a questo stato di cose si prevede, all'articolo 1, che *a latere* di ciascun partito venga costituita una fondazione (sul modello della Germania federale) 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 e 3 della presente proposta, che prevedono un collegio dei revisori dei conti indipendente dai partiti stessi.

All'articolo 4 si prevede una delega al Governo per il coordinamento, revisione e integrazione in un testo unico delle norme vigenti che, al di fuori del finanziamento pubblico, direttamente od indirettamente comportino ausili, agevolazioni o benefici patrimonialmente valutabili per lo svolgimento dell'attività istituzionale dei partiti politici.

Con l'articolo 5 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, singoli o in forma associata. Tale incentivo si verifica col meccanismo della parziale detassazione nella misura massima del 40 per cento del contributo stesso.

All'articolo 6 si disciplinano le spese elettorali, si riduce la durata delle campagne elettorali e si prevede la riduzione a due del numero massimo delle preferenze esprimibili.

La lotta per le preferenze (su cui ha scritto cose illuminanti di recente 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. Sarebbe necessario approfondire lo studio di sistemi molto radicali di abolizione del nostro barocco sistema delle preferenze (che non ha eguali nel mondo occidentale). Tali sistemi potrebbero orientarsi verso varianti del sistema tedesco, che vede l'elezione dei deputati per metà con il sistema uninominale e per l'altra metà su di una lista unica nazionale restando garantita nella sommatoria nazionale l'attribuzione dei seggi col criterio della rappresentanza proporzionale.

Il sistema tedesco infatti permette il contemporaneo raggiungimento di tre obiettivi: l'abolizione delle preferenze, il mantenimento di un contatto diretto tra eletti ed elettori, il rispetto del principio di proporzionalità.

Ove non intervenisse una riforma radicale di tal genere, occorrebbe agire per limitare i danni del sistema esistente. Per questo la presente proposta di legge prevede la riduzione del numero delle preferenze a due.

Il titolo II è invece 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 del meccanismo di finanziamento prima delineato.

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

Ha scritto infatti Sandro Amorosino: « La necessità di creare un vero e proprio diritto dei partiti – una disciplina giuridica pubblicistica, 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 8 viene garantito il diritto dell'aspirante 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 di quei raggruppamenti interni che abbiano conseguito la rappresentanza di almeno il 10 per cento degli iscritti.

Si assicura, poi, una eventuale 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.

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

Si tratta quindi di una proposta di legge di carattere personale che non implica responsabilità politiche più generali né di partito né di gruppo. Si ritiene tuttavia necessario affrontarla dimostrando con i fatti la necessaria disponibilità dei partiti a discutere apertamente e liberamente delle regole che li riguardano. Ne guadagnerà il rapporto tra cittadini e sistema politico, la credibilità e la legittimazione di quest'ultimo. Ma ne guadagnerà anche la selezione del personale politico ed il suo grado di rispondenza ai bisogni di una società moderna.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I

FINANZIAMENTO DEI PARTITI

ART. 1.

(Disposizioni per l'ammissione al finanziamento pubblico).

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 dall'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).

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 dovrà essere anteriore alla data del 1° settembre 1984.

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 giurisdizionale di tale obbligo, alle

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

ART. 3.

(*Costituzione e funzionamento del collegio dei revisori*).

Il bilancio certificato deve essere presentato, a cura dei partiti che intendono avvalersi del finanziamento pubblico, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce, ad un collegio di revisori composto di tre membri nominati, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, rispettivamente dal Presidente del Senato, dal Presidente della Camera e dal Presidente della Corte costituzionale tra cittadini italiani di specchiata moralità e di alta qualificazione in materia amministrativo-contabile o aziendalistico-finanziaria.

Il collegio è presieduto dal membro nominato dal Presidente del Senato e dura in carica 3 anni. Entro il 30 giugno di ciascun anno il collegio verifica la corrispondenza dei bilanci ad esso presentati alle norme sul finanziamento pubblico dei partiti e procede all'approvazione.

Nell'attività di verificazione il collegio può avvalersi della collaborazione del servizio centrale di investigazione tributaria costituito presso il Ministero delle finanze nonché della collaborazione di amministrazioni pubbliche e di enti pubblici e privati e sono ad esso conferiti i poteri di indagine spettanti alla magistratura ordinaria.

Per lo svolgimento dei compiti previsti nella presente legge, il collegio può costituire una segreteria composta di non più di 20 persone, provenienti da enti pubblici e privati, tra cui sei esperti di alta qualificazione nelle materie oggetto della sua attività. Gli addetti alla segreteria, siano o meno pubblici dipendenti, sono tenuti al segreto d'ufficio. L'organizzazione ed il funzionamento della segreteria, anche per gli aspetti relativi alla provvista del personale distaccato da amministra-

zioni pubbliche ed ai rapporti di collaborazione di esperti dipendenti da organizzazioni private, sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

La certificazione e l'approvazione del bilancio costituiscono condizione per l'ammissione all'erogazione dei ratei annuali del finanziamento pubblico e degli altri benefici a contenuto patrimoniale previsti dalle leggi.

La mancata certificazione o il diniego d'approvazione del bilancio comporta la sospensione dell'erogazione del finanziamento pubblico e degli altri benefici sino al termine della legislatura. In tal caso ed in ogni altro in cui ne ravvisi gli estremi, il collegio invia gli atti all'autorità giudiziaria ai fini dell'eventuale promozione dell'azione penale.

Le deliberazioni del collegio sono assunte a maggioranza.

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

I contributi previsti dagli articoli 2 e 3 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.

ART. 4.

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

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge il Governo è delegato a provvedere al coordinamento, revisione ed integrazione in un unico testo delle norme vigenti che, al di fuori del finanziamento pubblico, direttamente od indirettamente comportino ausili, agevolazioni o benefici patrimonialmente valutabili per lo svolgimento dell'attività istituzionale dei partiti politici.

Il testo unico deve essere sottoposto, anteriormente all'emanazione, al parere di

una commissione composta da dieci deputati e dieci senatori, nella quale debbono essere rappresentati tutti i gruppi presenti in Parlamento, nominata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati.

ART. 5.

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

Fermo restando quanto disposto dall'articolo 7, primo comma, della legge 2 maggio 1974, n. 195, 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.

L'amontare 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 quaranta 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 al decuplo della somma non dichiarata.

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 o collaboratori del collegio dei revisori e dall'autorità giudiziaria.

Chiunque, al di fuori degli erogatori del contributo o prestazione o dei beneficiari di essi, renda noti dati identificativi contenuti nei bilanci o nelle dichiarazioni è punito con la reclusione fino a due anni.

ART. 6.

(*Disciplina delle spese elettorali e limitazione dell'espressione delle preferenze*).

La durata delle campagne elettorali è limitata ai 15 giorni antecedenti il terzo giorno precedente le votazioni. Al di fuori di tale periodo sono vietate tutte le forme di propaganda elettorale. I candidati all'elezione al Parlamento, nazionale od europeo, ai consigli regionali, provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti sono tenuti a dichiarare e documentare le spese sostenute per la campagna elettorale e le fonti di finanziamento cui sono ricorsi per far fronte a tali spese.

Le spese documentate sono deducibili dal reddito imponibile in sede di dichiarazione dei redditi delle persone fisiche.

La regolarità della dichiarazione delle spese sostenute deve essere sottoscritta da due professionisti iscritti all'albo dei revisori dei conti. La dichiarazione deve essere depositata entro sessanta giorni dalla conclusione della campagna elettorale nella cancelleria del tribunale competente per territorio ove ogni cittadino può prenderne visione.

La falsità della dichiarazione è punita con la reclusione fino a due anni. Ove la falsità risulti da sentenza passata in giudicato il colpevole decade dalla carica amministrativa o parlamentare.

In occasione di consultazioni elettorali per il rinnovo del parlamento nazionale ed europeo e dei consigli regionali, provinciali, comunali, le preferenze esprimibili non possono superare il numero di due.

TITOLO II

NORME SULL'ORDINAMENTO DEI PARTITI

ART. 7.

(*Ordinamento interno dei partiti*).

I partiti rappresentati nel Parlamento nazionale od europeo o in almeno un consiglio regionale sono tenuti ad approvare

uno statuto che sancisca un ordinamento interno a base democratica in conformità alle disposizioni della vigente legge. Lo statuto è redatto per atto pubblico.

I partiti esistenti debbono adeguare i propri statuti e depositarli presso un notaio entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Ove negli statuti la competenza a procedere alle modifiche sia riservata al congresso nazionale del partito l'adeguamento dovrà avvenire nel primo congresso successivo all'entrata in vigore della presente legge.

Gli statuti dei partiti, adeguati alle disposizioni della presente legge, devono essere depositati presso la segreteria del collegio dei revisori di cui all'articolo 3.

Entro sessanta giorni dal deposito il collegio dei revisori verifica la corrispondenza fra le norme dello statuto e le disposizioni della presente legge. In caso di accertata non corrispondenza il collegio invita il partito ad adeguare lo statuto entro sessanta giorni. Ove il partito non ottemperi entro i successivi trenta giorni, anche in deroga all'ordinario procedimento di modifica statutaria, il collegio dispone la sospensione del successivo rateo del finanziamento pubblico.

ART. 8.

(*Disposizioni sulla democraticità e pubblicità del funzionamento dei partiti*).

I partiti politici regolano in piena autonomia, negli statuti e regolamenti interni, la propria organizzazione ed il proprio funzionamento nel rispetto dei seguenti princìpi cui gli atti di autonomia devono conformarsi:

a) hanno diritto di iscriversi ai partiti politici i cittadini italiani previa attestazione di gradimento da parte dell'organo competente a norma di statuto. Le domande di iscrizione devono essere accolte o respinte entro sessanta giorni dalla presentazione;

b) gli statuti debbono in ogni caso consentire 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 ne facciano richiesta, la rappresentanza proporzionale in tutti gli organi collegiali delle minoranze costituitesi su mozioni politiche presentate nelle sedi di dibattito interno. Sono illegittime eventuali norme statutarie che limitino la rappresentanza negli organi interni dei gruppi che in occasione dei congressi o negli organi nazionali siano risultati rappresentativi di almeno il dieci per cento degli iscritti;

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

e) deve essere previsto negli statuti che le risorse finanziarie disponibili per l'organizzazione dell'attività politica, risultanti dal bilancio preventivo predisposto dalle fondazioni, siano 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.