

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3517

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, de LORENZO,
SERRENTINO, STERPA**

Presentata il 12 gennaio 1989

Nuove norme in materia di contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici e di pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive

ONOREVOLI COLLEGHI! — Quando fu approvata la legge 2 maggio 1974, n. 195, che istituì un « Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici », fu esplicitamente affermato che il sistema del finanziamento pubblico si proponeva di eliminare la corruzione politica, consentendo ai partiti di disporre di fonti « lecite » per il finanziamento delle loro attività, così evitando il ricorso alle cosiddette « fonti inconfessabili » (tangenti su contratti e forniture, gestioni fuori bilancio, contratti « neri » ed interessi « bianchi » o « neri » sui depositi bancari, e così via). In altre parole, si sosteneva che i partiti ricorressero a queste ultime fonti di finanziamento, perché costretti da una sorta di « stato di necessità », in quanto i contributi e le erogazioni volon-

tarie degli iscritti e dei simpatizzanti non erano sufficienti a coprire le spese per attività che i partiti pur svolgono nel pubblico interesse.

I liberali si opposero allora al sistema del finanziamento pubblico, ritenendo che i partiti avrebbero considerato le nuove fonti di entrata come aggiuntive, e non sostitutive rispetto alle « fonti inconfessabili ». Purtroppo, così è puntualmente avvenuto: non si può certo dire che l'attuale livello di corruzione politica sia meno grave di quello che si registrava precedentemente all'entrata in vigore del sistema del finanziamento pubblico. Anzi, per più segni si può ritenere che sia notevolmente peggiorato, a tal punto che addirittura sono state avanzate proposte per una normalizzazione e legalizzazione dei

fenomeni di corruzione, che invece, se realizzate, abbasserebbero notevolmente il livello morale del Paese fino ai limiti dell'intollerabilità.

Oggi risulterebbe difficile tornare indietro e revocare il sistema del finanziamento pubblico dei partiti. Il referendum popolare, svoltosi nel 1978 ad iniziativa anche dei liberali, ha confermato (sia pure di stretta misura) quel sistema, a favore del quale si schierarono tutti gli altri partiti. Realisticamente, se ne deve prendere atto; ma insieme pretendendo che i partiti mantengano l'impegno, allora assunto, di connotare quel sistema come sostitutivo rispetto al ricorso alle « fonti inconfessabili ».

La prima « pietra miliare » ai fini del processo attuativo del proposito manifestato (che altro non è se non la realizzazione della originaria *ratio* della legge del 1974) consiste nel completamento di una grave lacuna, emergente dalla legislazione sul finanziamento pubblico dei partiti (cfr. da ultimo la legge 18 novembre 1981, n. 659). Come è noto, normalmente ogni bilancio si compone di due parti essenziali: la situazione patrimoniale ed il conto economico. L'articolo 4 della citata legge del 1981 (il cui disegno di legge originario prevedeva infatti un modello di bilancio per i partiti così articolato) ha affidato la predisposizione del predetto modello al Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato. Il decreto presidenziale del 28 luglio 1982, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 agosto successivo, impone ai partiti di presentare il solo conto economico, e così consentendo di omettere le quantificazioni delle proprietà immobiliari, delle partecipazioni sociali, della generale situazione creditoria e debitoria. Qualche informazione, tra l'altro solo di tipo generico e qualitativo, può essere ottenuta nella relazione al bilancio, non soggetta nemmeno a certificazione.

In questo modo non può certo dirsi realizzato nessun obiettivo di « trasparenza »; o meglio, si fingono attuazioni, che in realtà sono mere « maschere di facciata ».

Inoltre, se ha un senso rendere pubblici i bilanci dei partiti, esigenze di correttezza giuridica e di opportunità politica imporrebbero il riferimento alla nozione giuridica classica di « patrimonio », la quale indica « il complesso dei rapporti attivi e passivi facenti capo ad un soggetto giuridico » (come si evince implicitamente dall'articolo 2740 del codice civile).

Ma non basta. Il principio di « non contraddizione normativa » vorrebbe che, se per i parlamentari è stata prevista la pubblicità della propria situazione patrimoniale, oltreché del conto economico risultante dal quadro riepilogativo della dichiarazione dei redditi (cfr. l'articolo 9 della legge 5 luglio 1982, n. 441), a maggior ragione tale tipo di pubblicità fosse prevista per quanto concerne i partiti.

Per queste ragioni — onde evitare l'obiezione, per cui, in base alla legislazione vigente non deve e non può essere prescritto un modello di bilancio comprendente la situazione patrimoniale — si propone di definire legislativamente l'obbligo per i partiti di rendere pubblica anche la propria situazione (da intendere, nel senso gius-civilistico sopra evidenziato, quale *universitas* di beni mobiliari e immobiliari, di rapporti attivi e passivi e così via), secondo un modello che viene allegato.

* * *

Altro punto qualificante della proposta di legge è rappresentato dalla previsione dell'intervento della CONSOB nel procedimento di controllo della regolarità nella redazione del bilancio finanziario consuntivo, del rendiconto della situazione patrimoniale e delle relazioni. Secondo le disposizioni legislative attualmente vigenti, tale controllo viene effettuato dal Presidente della Camera, di intesa con il Presidente del Senato, « avvalendosi di un comitato tecnico composto da revisori ufficiali dei conti, iscritti nell'albo da almeno cinque anni e nominati, all'inizio di ogni legislatura, in riunione congiunta, dalle

Conferenze dei presidenti dei gruppi delle due Camere ».

Si vuole sostituire l'ausilio di quest'ultimo comitato con quello della CONSOB, sia per le elevatissime garanzie di competenza tecnica assicurate da questa Commissione, sia per fugare persino il sospetto che le conferenze dei presidenti dei gruppi parlamentari (espressione questi ultimi dei partiti i cui bilanci dovrebbero essere controllati) possano nominare membri « addomesticati » nel ricordato comitato.

Il giudizio definitivo sulla regolarità dei documenti contabili dei partiti resterebbe ai Presidenti delle due Assemblee, trattandosi di un mero ausilio tecnico da parte della CONSOB. In tal modo — anche a voler accettarne una nozione estremamente lata, ricomprendente il giudizio di regolarità sui bilanci dei partiti, dal quale dipende l'erogazione da parte delle Camere dei contributi ai relativi gruppi — verrebbe pienamente rispettato il principio costituzionale dell'autonomia contabile e finanziaria delle Camere, affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 129 del 1981).

* * *

Attualmente i bilanci che i partiti sono obbligati a rendere pubblici non sono assistiti da alcuna reale garanzia di veridicità, a parte quella « minima » della certificazione da parte di un collegio di revisori dei conti, nominati tra l'altro dallo stesso partito interessato.

La sanzione attualmente prevista per eventuali inesattezze — la sospensione del contributo al partito, per decisione del Presidente della Camera — è troppo politicamente pesante per poter essere effettivamente erogata, specie nei confronti dei partiti maggiori: soprattutto se si considera la particolarissima, e delicata, posizione del Presidente della Camera, che dovrebbe erogarla. Nello stesso tempo, essa lascia praticamente indenni gli autori materiali della manipolazione del bilancio.

Quindi, il controllo estremamente preciso dei bilanci dei partiti — quale si auspica di realizzare, mediante il coinvolgimento della CONSOB nelle relative procedure — deve indissolubilmente congiungersi con la previsione di adeguate sanzioni penali nei confronti dei responsabili diretti o indiretti di eventuali manipolazioni, al fine di introdurre nella materia l'indispensabile trasparenza.

Al riguardo — anche per un tendenziale rispetto del principio di uguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione — si è ritenuto di far riferimento al regime sanzionatorio previsto dagli articoli 2621 e 2640 del codice civile, relativamente alle false comunicazioni nei bilanci sociali. Tali sanzioni dovrebbero applicarsi nei confronti del responsabile amministrativo del partito (che ha sottoscritto i documenti contabili), dei revisori dei conti (i quali hanno certificato il bilancio ed il rendiconto della situazione economica e sottoscritto la relazione) e del segretario del partito, al quale sono affidate specifiche funzioni, come la pubblicazione su di un giornale e la trasmissione al Presidente della Camera del bilancio, le quali impongono il dovere di effettuare un ultimo controllo, trattandosi di attività terminali di un complesso processo di redazione contabile.

Con la previsione di tali sanzioni penali, si compie un piccolo, ma significativo passo, nel cammino verso una piena attuazione legislativa del principio programmatico, sancito dal secondo comma dell'articolo 54 della Costituzione, secondo cui « i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore ».

* * *

La legge 8 novembre 1981, n. 659, come modificata dalla legge 8 agosto 1985, n. 413, non prevede espressamente un termine entro il quale il controllo sulla regolarità dei bilanci dei partiti debba essere effettuato. Infatti, le norme contenute nelle predette leggi si limitano

a prevedere il termine del 31 marzo per la pubblicazione del bilancio consuntivo del partito su un quotidiano (settimo comma); nonché quello del 30 aprile per la trasmissione, da parte del segretario del partito, del bilancio e della relazione illustrativa al Presidente della Camera dei deputati.

Per cui nella prassi si è affermato il termine anomalo del 31 gennaio, sulla base dell'interpretazione sistematica delle disposizioni della legge n. 659 del 1981 (il cui articolo 4, tredicesimo comma, stabilisce che in caso di inottemperanza agli obblighi o di irregolare redazione del bilancio, è sospeso fino alla regolarizzazione il versamento di ogni contributo statale), e della legge n. 195 del 1974 (il cui articolo 3, terzo comma, prevede che il versamento dei contributi avvenga entro il mese di gennaio di ciascun anno): nella prassi, infatti, la delibera di assegnazione dei contributi è preceduta da un controllo di regolarità della redazione dei bilanci, relativi inevitabilmente però addirittura al secondo anno precedente a quello cui la assegnazione stessa si riferisce. Si tratta di una notevole ed inaccettabile sfasatura temporale, per cui le conseguenze di un'irregolare redazione dei documenti contabili si hanno eventualmente a quasi due anni di distanza, quando non pochi fattori politici potrebbero essere nel frattempo mutati (anche specificatamente ai fini della assegnazione e della ripartizione dei contributi statali).

Per queste ragioni, si propongono alcune modifiche ai termini previsti dalle ricordate leggi del 1974 e del 1981, in modo da coordinarne le scansioni temporali, prevedendo il 31 gennaio quale data ultima sia per la pubblicazione su quotidiani, sia per la trasmissione al Presidente della Camera, dei bilanci dei partiti; nonché il mese di marzo, quale periodo entro cui procedere alla assegnazione e ripartizione dei contributi statali. Con tali modifiche, la delibera di assegnazione dei contributi sarebbe preceduta dal controllo di regolarità della redazione dei documenti contabili, relativi — come è fisiologico — all'anno precedente.

Su questo punto, quindi, si vuole proporre una migliore correlazione tra la pubblicazione e la trasmissione del bilancio (anche e prima di tutto tra loro), il controllo di regolarità e la assegnazione e ripartizione dei contributi, in modo da raggiungere — interrompendo una prassi che desta non poche perplessità, anche perché rende abbastanza irrisoria la possibilità di regolarizzare successivamente (ai sensi dell'articolo 4, tredicesimo comma, della legge n. 659 del 1981) un bilancio che si riferisce addirittura al secondo anno precedente — un sufficiente grado di certezza legislativa, ai fini del rispetto dello spirito dell'articolo 69 della Costituzione, che impone, per ovvie ragioni di trasparenza, la puntuale definizione legislativa delle indennità spettanti ai membri del Parlamento, e quindi anche dei contributi spettanti ai loro raggruppamenti (quali sono i gruppi parlamentari). Inoltre, si seguirebbe il dettato del Costituente, il quale — seppur a proposito del bilancio dello Stato — ha individuato una correlazione logica e giuridica tra rendiconto consuntivo e previsione di spesa.

* * *

Inoltre si propone una parziale revisione del sistema previsto dalla legge 5 luglio 1982, n. 441, a proposito della pubblicità della situazione patrimoniale dei membri del Parlamento; revisione resa opportuna dalla prima applicazione della legge, che ha visto sostanzialmente non realizzato l'intento del legislatore, volto ad introdurre un nuovo istituto di democrazia diretta, vale a dire il controllo dei cittadini sulla situazione patrimoniale dei propri eletti.

Infatti, date anche le modalità di pubblicazione delle dichiarazioni presentate — che vengono stampate su di un bollettino, consultabile in appositi locali delle Camere, e quindi situati a Roma — scarsissimo è stato da parte dei cittadini l'esercizio di questo diritto alla consultazione, anche per evidenti ragioni pratiche, dal

momento che si è resa difficile (se non impossibile nei fatti) la consultazione dei bollettini da parte dei cittadini-elettori residenti fuori Roma.

Per questi motivi, si propone un più semplice e diffuso ambito di fruibilità, ai fini del rilancio di tale istituto di democrazia diretta, stabilendo la pubblicazione in un apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale* (stampato a diffusione nazionale) delle dichiarazioni sulla situazione patrimoniale e del quadro riepilogativo della dichiarazione dei redditi dei membri del Parlamento. Inoltre, anche del nominativo degli inadempienti dovrebbe essere data notizia in *Gazzetta Ufficiale*, dato che non sembra del tutto sufficiente la sanzione della mera comunicazione all'Assemblea.

In tal modo — oltre a stabilire una maggiore omogeneità di trattamento rispetto ai consiglieri regionali, le cui dichiarazioni vengono attualmente pubblicate sul bollettino previsto per la pubblicazione delle leggi regionali (e quindi diffuso con forme simili alla *Gazzetta Ufficiale*) — si garantirebbe altresì un puntuale rispetto del principio della massima pubblicità (articolo 64 della Costituzione), cui dovrebbero ispirarsi tutte le attività e tutti i comportamenti dei membri delle due Camere.

Infine la lettera a) dell'articolo 1 della presente proposta prevede un'opportuna integrazione dell'articolo 4, comma terzo, della legge n. 659 del 1981, richiamato espressamente dall'articolo 2 della legge n. 441 del 1982, il quale prevede che alla dichiarazione sulle spese elettorali il parlamentare debba allegare le dichiarazioni riguardanti gli eventuali contributi ricevuti (di cui appunto alla legge del 1981).

Quindi, appare opportuno integrare e coordinare le due normative, modificando il limite entro cui eventuali contributi annui non debbano essere denunciati, che potrebbe nella misura « assoluta » rimanere fissato nell'importo annuo di cinque milioni di lire, ma con l'aggiunta di una misura « relativa » nella percentuale non inferiore al trenta per cento delle spese sostenute per la propaganda elettorale: in tale ultimo caso, il contributo andrebbe comunque denunciato anche se al di sotto del limite sopra ricordato.

* * *

Con l'articolo 6 si vuole colmare una evidente lacuna in materia di incompatibilità parlamentari: infatti — nonostante l'approvazione nel 1974 della ormai famosa legge sul finanziamento pubblico dei partiti — non si è ancora provveduto ad aggiornare la legislazione sulla incompatibilità dei parlamentari (del resto ormai abbastanza datata, risalendo al 1953). È quindi tempo di prevedere espressamente la non cumulabilità delle cariche e delle funzioni di responsabile amministrativo di un partito (cui sono stati affidati dalla normativa sul finanziamento pubblico precisi e delicati compiti) ed il mandato parlamentare.

Ragioni evidenti consigliano di prevedere tale incompatibilità anche per i parlamentari europei eletti in Italia ed i consiglieri regionali, dal momento che le leggi 18 novembre 1981, n. 659 e 8 agosto 1985, n. 413 hanno previsto il concorso dello Stato nelle spese sostenute dai partiti per le elezioni per il Parlamento europeo e per i consigli regionali.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1985, n. 413, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al terzo comma, dopo le parole: « cinque milioni di lire », sono aggiunte le seguenti: « oppure, comunque, non siano inferiori al trenta per cento delle spese sostenute per la propaganda elettorale, »;

b) al settimo comma le parole: « 31 marzo » sono sostituite dalle seguenti: « 31 gennaio », e sono aggiunte in fine le seguenti parole: « , nonché il rendiconto della situazione patrimoniale del partito, approvato dall'organo competente »;

c) al tredicesimo comma, le parole: « il bilancio deve essere certificato » sono sostituite dalle seguenti: « il bilancio ed il rendiconto della situazione patrimoniale debbono essere certificati »;

d) al quattordicesimo comma, le parole « 30 aprile » sono sostituite dalle seguenti: « 31 gennaio » e dopo le parole: « del partito » sono aggiunte le seguenti: « del rendiconto della situazione patrimoniale »;

e) al sedicesimo comma, dopo le parole: « del bilancio », sono aggiunte le seguenti: « o del rendiconto della situazione patrimoniale »;

f) al diciottesimo comma, dopo le parole: « dei partiti », sono aggiunte le seguenti: « il rendiconto della situazione patrimoniale ».

2. Il rendiconto della situazione patrimoniale dei partiti di cui al settimo comma dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, come modificato dalla presente legge, è redatto secondo il modello allegato alla presente legge.

ART. 2.

1. All'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1985, n. 413, il quindicesimo comma è sostituito dal seguente:

« Il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica, controlla la regolarità della redazione del bilancio, del rendiconto della situazione patrimoniale e delle relazioni, sulla base del rapporto redatto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, la quale, ai fini del controllo di regolarità, può avvalersi delle facoltà previste nei confronti delle società con azioni quotate in borsa dal decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, per quanto applicabili ».

ART. 3.

1. All'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, come da ultimo modificato dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1985, n. 413, dopo il diciassettesimo comma sono aggiunti i seguenti:

« Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il responsabile amministrativo, i revisori dei conti ed il segretario del partito sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire 80.000 a lire 800.000, qualora nel bilancio, nel rendiconto della situazione patrimoniale, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni siano stati esposti fatti non rispondenti al vero sulle condizioni economiche del partito o siano stati nascosti in tutto o in parte fatti concernenti le condizioni medesime.

Quando dal fatto previsto nel comma precedente deriva al partito un danno di gravità rilevante, la pena è aumentata fino alla metà ».

ART. 4.

1. All'articolo 3, terzo comma, della legge 2 maggio 1974, n. 195, come modificato dalla legge 16 gennaio 1978, n. 11, la parola: « gennaio » è sostituita dalla seguente: « marzo ».

ART. 5.

1. All'articolo 7, secondo comma, della legge 5 luglio 1982, n. 441, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ; inoltre, degli inadempienti viene data notizia nella *Gazzetta Ufficiale* ».

2. Il primo comma dell'articolo 8 della legge 5 luglio 1982, n. 441, è abrogato.

3. L'articolo 9 della legge 5 luglio 1982, n. 441, è sostituito dal seguente:

« ART. 9. — 1. Le dichiarazioni previste nei numeri 1 e 3 del primo comma dell'articolo 2, nonché quelle previste dagli articoli 3 e 4 vengono pubblicate in un apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale*, nel quale debbono essere altresì riportate, per ciascun soggetto, le notizie risultanti dal quadro riepilogativo della dichiarazione dei redditi, depositata ai sensi del numero 2) del primo comma dell'articolo 2 ».

ART. 6.

1. I membri del Parlamento, europeo o nazionale, e i consiglieri regionali non possono ricoprire le cariche, né esercitare le funzioni di responsabile amministrativo di un Partito.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO.
(Articolo 1)

MODELLO PER LA REDAZIONE DEL RENDICONTO
DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE DEI PARTITI POLITICI

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

SITUAZIONE PATRIMONIALE

ATTIVITÀ		PASSIVITÀ	
<i>Immobili</i>	L.	<i>Fondi di ammortamento:</i>
<i>Mobili, arredi e macchine d'ufficio</i>	L.	a) beni immobili	L.
<i>Impianti, macchine e attrezzature</i>	L.	b) mobili, arredi e macchine d'ufficio	L.
<i>Depositi bancari</i>	L.	c) impianti, macchine e attrezzature	L.
<i>Cassa</i>	L.	<i>Fondi di accantonamento:</i>
<i>Crediti</i>		a) rischi sui crediti e partecipazioni	L.
a breve termine	L.	b) liquidazione impiegati	L.
a medio termine	»	c) previdenza e assistenza impiegati	L.
a lungo termine	»	d) imposte e tasse maturate	L.
<i>Partecipazioni in società:</i>		<i>Debiti</i>
(con specificazione dell'oggetto sociale)	L.	a breve termine	L.
.....	»	a medio termine	»
.....	»	a lungo termine	»
TOTALE ATTIVITÀ ...	L.	<i>Partecipazioni in società:</i>
		(con specificazione dell'oggetto sociale)	L.
		»
		»
		TOTALE PASSIVITÀ ...	L.
		
<i>Conti d'ordine:</i>		<i>Conti d'ordine:</i>
a) valori di terzi in deposito e garanzia	L.	a) terzi per valori in deposito e garanzia ..	L.
b) debitori per fidejussioni e avalli	»	b) creditori per fidejussioni e avalli	»
c) depositi a cauzione amministratori	»	c) amministratori per depositi a cauzione	»
d) altri conti d'ordine e partite di giro	»	d) altri conti d'ordine e partite di giro	»
TOTALE ...	L.	TOTALE ...	L.