

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1944

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE BENETTI, RUTELLI, APUZZO, BETTIN, BOATO, CRIPPA,
GIULIARI, LECCESE, MATTIOLI, PAISSAN, PECORARO SCANIO,
PIERONI, PRATESI, RONCHI, SCALIA, TURRONI**

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

Presentata il 26 novembre 1992

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La legge sul finanziamento pubblico ai partiti politici, approvata nel 1974 per evitare finanziamenti clandestini, si è dimostrata del tutto fallimentare. Gli originali propositi che l'avevano motivata sono stati infatti negli anni sempre più drammaticamente disattesi. Il finanziamento pubblico non soltanto non è servito a scongiurare il pericolo di entrate occulte ed illecite, ma anzi dal 1974 ad oggi « fondi neri », tangenti e finanziamenti illegali si sono moltiplicati anziché ridursi. Secondo le numerose pubbliche ammissioni dei personaggi coinvolti in « tangentopoli » risulta che politici, anche di primo piano, sono stati il tramite di enormi flussi di denaro entrati nelle casse dei partiti. Si è trattato di denaro frutto di un vero e proprio sistema organizzato di corruzione e proveniente dalle collusioni tra politica, affari e pub-

blica amministrazione. È evidente perciò che quei partiti che hanno incassato finanziamenti illegali hanno dovuto poi necessariamente e pesantemente truccare i bilanci. C'è allora da chiedersi se questo sistema di illegalità sia stato addirittura favorito dall'attuale sistema del finanziamento pubblico. Certamente l'inesistenza di controlli efficaci, la mancanza di obblighi chiari ed ineludibili per la tenuta delle scritture contabili e l'assenza del criterio di competenza per la formazione del bilancio, sono elementi che hanno facilitato le illegalità. Il finanziamento pubblico ai partiti insomma si è rivelato presto non uno strumento di moralizzazione, bensì un volano del crimine. Un chiaro segnale contro questo sistema si ebbe già nel 1978, quando fu promosso il primo referendum per l'abrogazione del finanziamento pubblico, che ottenne il consenso

del 40 per cento dei cittadini. Un chiaro giudizio di tendenza che avrebbe dovuto già allora far cambiare le cose. Invece nulla cambiò, anzi la situazione peggiorò.

Il secondo *referendum* promosso dai radicali, e con l'appoggio determinante dei Verdi (anche per la raccolta delle firme), costituisce ora una richiesta ineludibile per cambiare profondamente il sistema. Da pochi mesi, e purtroppo sembra soltanto per effetto di « tangentopoli », anche le forze politiche che prima non avevano avvertito la necessità di una profonda riforma (tranne alcuni singoli parlamentari, e ciò va sottolineato a loro onore) sono finalmente disponibili. Questo per la memoria storica, meglio della cronaca, di questi anni. In ogni caso ci sono adesso le premesse, anche per le autorevoli sollecitazioni dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri, per attuare la riforma. Deve però essere appunto una vera riforma e non una simulazione: non si deve cambiare tutto per non cambiare nulla.

Eliminare il finanziamento pubblico ai partiti non può dunque voler dire negare che l'attività politica « costi » e quindi che necessiti di 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.

La presente proposta di legge pertanto intende, da un lato, cogliere pienamente le istanze dei promotori del *referendum*, 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 tre criteri fondamentali.

Primo. Non è più prevista l'erogazione diretta di denaro ai partiti, ma la fornitura di beni, servizi ed informazione, come, per esempio, sedi (ecologicamente

compatibili) in uso gratuito, individuate all'interno del patrimonio dei comuni capoluoghi di regione, servizi a prezzi agevolati (riduzione delle tariffe telefoniche e postali e per l'uso dell'energia elettrica, uso gratuito di sale per congressi locali e nazionali, fornitura di *computers*, fotocopiatrici, 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, dell'accesso gratuito e periodico delle organizzazioni politiche a programmi di informazione sulle emittenti radiotelevisive pubbliche, a diffusione sia nazionale sia regionale, della disponibilità di spazi gratuiti su giornali quotidiani. Ciò significa, di conseguenza, anche l'abolizione delle provvidenze all'editoria dei partiti, con un sicuro vantaggio garantito dalla presenza della voce politica nei quotidiani nazionali e locali. I giornali organi di partito potranno ovviamente continuare a esistere, ma non ad essere finanziati con i fondi dello Stato.

Secondo. 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.

Terzo. Ultimo, ma non meno importante criterio, è l'adozione di controlli rigorosi 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 a 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 spec-

chio 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. La presente proposta di legge mantiene inoltre in vigore tutte le disposizioni già vigenti in materia di penalizzazione di fondi occulti ed illegali. Gli stessi articoli oggetto del *referendum* abrogativo non attengono del resto alle norme relative alla penalizzazione dei finanziamenti occulti.

In conclusione, ci proponiamo da una parte di porre fine al sistema del finanziamento pubblico ai partiti, e, dall'altra, 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 denaro, ad iniziative e strumenti operativi che meglio rappresentino i loro ideali e le loro prospettive. Tutto ciò perché 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 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'accesso delle organizzazioni politiche ai giornali quotidiani e l'articolo 10 elenca le norme che si prevede di abrogare.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità della legge).

1. La presente legge ha le seguenti finalità:

a) rendere effettivo il diritto dei cittadini, sancito dall'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;

c) organizzare su base regionale i servizi e le strutture di sostegno necessarie alle organizzazioni politiche per l'adempimento dei loro fini istituzionali.

ART. 2.

(Destinatari delle agevolazioni).

1. Sono organizzazioni politiche, ai fini dell'applicazione della presente legge, tutte le organizzazioni, comunque denominate, che rispondano ai requisiti di cui all'articolo 1 e che abbiano presentato proprie liste in almeno il cinquanta per cento delle circoscrizioni elettorali in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati, ottenendo almeno trecentomila voti validi, ovvero almeno un seggio alla Camera dei deputati.

2. Sono, altresì, organizzazioni politiche, quelle organizzazioni che avendo presentato proprie liste alle ultime elezioni amministrative in una o più regioni abbiano ottenuto almeno il dieci per cento dei voti validi in una regione o il trenta per cento dei voti validi in una provincia.

3. La presente legge si applica alle organizzazioni di cui al comma 2 solo nell'ambito territoriale nel quale esse hanno i requisiti richiesti dal medesimo comma 2.

ART. 3.

(Statuto).

1. Le organizzazioni di cui agli articoli 1 e 2 approvano uno statuto, redatto per atto pubblico, che garantisca un ordinamento interno a base democratica e sia conforme alle disposizioni contenute nella 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 ne verifica la compatibilità con l'ordinamento democratico e la conformità alla presente legge, entro i successivi novanta giorni.

3. Qualora l'Autorità garante ravvisi la mancanza, nello statuto, dei requisiti di cui alla presente legge, invita l'organizzazione ad apportarvi le opportune modifiche entro sessanta giorni. Scaduto 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.

ART. 5.

(Bilanci e controlli).

1. I segretari politici o amministrativi delle organizzazioni di cui agli articoli 1 e 2 o l'organo competente per statuto, provvedono a far pubblicare entro il 31 marzo di ogni anno, a spese dello Stato, su due quotidiani a 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 tutte le voci previste nell'articolo 2424 del codice civile. Tutte le operazioni economiche devono risultare da apposite scritture contabili. Si applicano alle organizzazioni di cui agli articoli 1 e 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 ad un milione di lire, specificando la fonte della contribuzione ed il motivo.

4. Le norme di sostegno all'attività politica contenute nella presente legge non si applicano nei confronti delle 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, in quanto compatibili, le norme 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, del conto economico e del 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 norme 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 gratuita o a prezzi agevolati di beni e servizi.

2. I comuni capoluogo delle regioni nelle quali le organizzazioni di cui agli articoli 1 e 2 abbiano una rappresentanza istituzionale forniscono gratuitamente, a tali organizzazioni, le sedi regionali, curando che le stesse siano 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 ed il corretto smaltimento dei rifiuti. I comuni capoluogo di regione sono tenuti ad assicurare altresì la disponibilità, a titolo gratuito, di locali per lo svolgimento di congressi e 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 politiche di cui agli articoli 1 e 2 hanno diritto alla riduzione dei due terzi delle tariffe telefoniche, relative a prestazioni svolte all'interno del territorio nazionale, di quelle postali e per la fornitura di acqua, energia elettrica e gas per il riscaldamento. Sono a carico dello Stato le forniture per il materiale di cancelleria e tecnico, come telefax, *computer*, macchine per fotorigrafia ed altre attrezzature, indispensabile 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 30 per cento a ciascuna organizzazione a livello nazionale in proporzione alla cifra percentuale dei voti validi ottenuta nelle ultime elezioni per la Camera dei deputati. Per il restante 70 per cento il fondo è ripartito tra le regioni in rapporto al numero degli elettori 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. Il fondo è iscritto ogni anno nello stato di previsione del Ministero del tesoro per essere assegnato all'Autorità di cui all'articolo 7.

5. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo nel biennio 1994-1995 si provvede con le minori spese conseguenti alla abrogazione delle norme di cui all'articolo 10. Per gli anni successivi, alla determinazione del fondo si provvede mediante la legge finanziaria a norma 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 organizza-

zioni politiche. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro, nominano ogni sei anni il titolare dell'ufficio e provvedono nell'ambito delle strutture amministrative delle due Camere alla organizzazione dell'ufficio medesimo.

2. L'Autorità svolge compiti di controllo sulla conformità alla presente legge dei comportamenti delle organizzazioni politiche e degli enti erogatori dei servizi; provvede alla ripartizione delle somme di cui al comma 4 dell'articolo 6; decide in via definitiva 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 dei due rami del Parlamento, 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.

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 agli articoli 1 e 2 alle emittenti televisive e radiofoniche pubbliche e private. Il decreto legislativo deve assicurare ad ogni organizzazione la possibilità di usufruire di programmi di informazione periodica gratuiti, durante tutto l'arco dell'anno e quotidianamente per il periodo delle campagne elettorali relative alle elezioni politiche ed ammini-

strative, sulle emittenti pubbliche sia a diffusione nazionale che regionale. Con successivo decreto del Ministro delle poste e telecomunicazioni è emanato il regolamento 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 data di 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 direttivi:

a) prevedere l'obbligo per le imprese editrici di quotidiani a diffusione nazionale e locale di riservare appositi spazi o moduli redazionali alla pubblicazione a titolo gratuito di comunicati, annunci e informazioni a cura delle organizzazioni politiche di cui agli articoli 1 e 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, rispettivamente sulla stampa locale e nazionale.

ART. 10.

(Abrogazioni).

1. Sono abrogate, salvo quanto disposto dal comma 2 del presente articolo, le leggi 2 maggio 1974, n. 195, 18 novembre 1981, n. 659, e 8 agosto 1985, n. 413, sul finanziamento pubblico ai partiti. Sono

altresì abrogate le disposizioni relative al finanziamento delle imprese editrici di quotidiani o periodici che risultino essere organi o giornali di forze politiche contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 250.

2. Restano in vigore, in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni di cui agli articoli 7 della citata legge n. 195 del 1974 e 4 della citata legge n. 659 del 1981.