

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1604

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DI DONATO, LA GANGA, BUFFONI, BREDA, BARBALACE, MACCHERONI, POLVERARI, GIUSEPPE ALBERTINI, D'ANDREAMATEO, ABBRUZZESE, SOLLAZZO, LA GLORIA, OLIVO, CASULA, POTÌ, FILIPPINI, CELLINI, CURCI, STORNELLO, D'AMATO, CERUTTI, BORGIA, CRESCO, FERRARINI, RUBERTI, ROMANO, LABRIOLA, FRANCESCO COLUCCI, RENZULLI, DEL BASSO DE CARO, CALDORO, FARIGU, PRINCIPE

Norme sull'ordinamento interno dei partiti politici
e sul finanziamento dell'attività politica

Presentata il 23 settembre 1992

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La disciplina vigente in materia di finanziamento pubblico dei gruppi parlamentari e dei partiti, nonché in tema di trasparenza della situazione patrimoniale dei parlamentari, contenuta, rispettivamente, nelle leggi 2 maggio 1974, n. 195, e 5 luglio 1982, n. 441, e successive modificazioni, appare ai più ormai inefficace ed ampiamente superata. Anzi, molti ritengono che la normativa citata sia stata indirettamente causa, o comunque pretesto, per la ricerca di finanziamenti occulti e, conseguentemente, illegali da parte di partiti e di singoli uomini politici. Sono palesi le gravi carenze attuali dei controlli sui bi-

lanci dei partiti, sia sotto il profilo dei soggetti chiamati ad esercitarli che dei limiti alle relative indagini. Inoltre, è diffuso il rilievo che la legislazione italiana sia tra le pochissime a prevedere un sistema di finanziamento pubblico che non comprende alcuna regolamentazione di principio dell'attività dei partiti, soprattutto dei loro processi decisionali.

Infine, risulta sempre più oggetto di contestazione ed incomprensibile una forma di finanziamento statale di associazioni giuridiche non riconosciute, quali sono in concreto i partiti politici sebbene della loro esistenza ed attività sia fatta menzione negli articoli 18 e 49 della Co-

stituzione. Non essendo enti di diritto pubblico, benché titolari di funzioni ed attività pubblicistiche di rilievo costituzionale, risulta incongruo che la loro fonte di finanziamento primaria, e pressoché esclusiva, sia lo Stato.

È più conforme alla sostanza delle cose ma, soprattutto, all'essenza dei partiti prevederne il finanziamento da parte dei privati e, solo in via eventuale, con denaro pubblico. Il partito è, infatti, l'associazione in cui confluiscono e si riconoscono i cittadini portatori di una medesima ideologia, intesa nell'accezione migliore e più lata del termine quale somma dei principi ispiratori non solo dell'attività politica, ma degli aspetti di pubblico rilievo della vita dei cittadini. E bisogna ricondursi a questa nobile origine, alla concezione ideale del partito che essa comporta, per rinvenire una contrapposizione valida alla marea montante del degrado dei valori cui attualmente si assiste.

In questa ottica, deve ritenersi lecito il contributo che ciascun cittadino vorrà dare al partito che persegue i suoi ideali politici. Ciò ancor più poiché esso avverrà secondo meccanismi trasparenti e soggetti a controlli accurati. È in questa direzione che si muovono le linee fondamentali di questa proposta di legge, volte come sono a regolamentare compiutamente l'ordinamento interno, i criteri, le modalità di finanziamento e i relativi controlli dei partiti.

Con la normativa proposta non si pretende certamente di aver trovato la ricetta sicura per far venir meno la corruzione, il malcostume od il degrado dell'attività politica. Tuttavia, si potrà ripristinare l'identità dei partiti, quali libere associazioni volte a raccogliere il consenso dei cittadini intorno a fini comuni, nonché a selezionare i rappresentanti al Parlamento in modo da disporre degli uomini più idonei a tradurre i programmi e gli indirizzi ideologici in leggi dello Stato, a conclusione del libero confronto tra le diverse formazioni politiche.

In particolare, la disciplina di iscrizione al partito risponde a principi di trasparenza, svolgendosi davanti a pub-

blici ufficiali e traducendosi in una certificazione di autenticità della provenienza della volontà espressa dal cittadino. La previsione di taluni principi fondamentali in ordine alla organizzazione dei partiti, pur mantenendo loro un ambito normativo regolamentare assai ampio, fissa alcuni punti cardine, specie in tema di procedimento di esclusione degli iscritti.

E, d'altronde, ciò non contrasta con la natura giuridica di associazioni non riconosciute, essendo patrimonio, consolidato da tempo ed esente da dubbi della dottrina, la possibilità di disciplinarne la struttura e l'attività, seppure nei profili fondamentali.

Gioverà, poi, alla ripresa del processo di identificazione ideale degli iscritti la scorporazione delle attività patrimoniali dai partiti e la loro devoluzione a fondazioni appositamente costituite. La loro gestione, sottoposta a controlli esterni accurati e basata su sovvenzioni prevalentemente private registrate, e, pertanto, trasparenti, contribuirà a fugare i sospetti che si addensano sulle formazioni politiche. Determinerà la fine delle contribuzioni occulte od illecite, sia per le limitazioni dei soggetti che le possono effettuare, sia soprattutto in conseguenza della deducibilità parziale della sovvenzione ai fini fiscali.

Con la presente proposta di legge si perverrà ad un capovolgimento dell'attuale sistema, approdando ad un altro, affidato prevalentemente al libero contributo dei privati. Il finanziamento pubblico sopravviverà solo nella forma della parziale destinazione di una quota dell'imposta sul reddito al finanziamento delle fondazioni, analogamente a quanto avviene con le confessioni religiose.

Infine, il sistema di finanziamento si completa con le previsioni concernenti le sovvenzioni destinate alla campagna elettorale dei singoli candidati. La trasparenza imposta in ordine al finanziamento ed alle spese, nonché la fissazione di un tetto massimo, variabile secondo l'ampiezza delle attuali circoscrizioni, avranno certamente un effetto salutare nella scelta dei rappresentanti del popolo. L'impossi-

bilità di impegnare somme molto elevate frenerà il fenomeno dell'acquisto dei voti, riconducendo la preferenza alla sua origine e caratterizzandola ancor più con la affinità ideale tra elettore e candidato.

Acquista, inoltre, particolare rilievo la disciplina volta a regolamentare l'accesso ai *media* dei candidati a fini di propaganda elettorale, limitando al massimo i vantaggi derivanti al riguardo dalla titolarità di cariche governative. Ciò ancor più in una società, quale quella attuale, sempre più dominata dall'immagine.

I meccanismi di controllo ed i soggetti deputati risultano, secondo la normativa proposta, in grado di esercitare la loro funzione in modo efficiente ma, soprattutto, libero da condizionamenti e da di-

pendenze politiche, o comunque provenienti da partiti, in virtù della caratura tecnica, della designazione e del potere certificativo e di approvazione dei bilanci delle fondazioni contemplati.

In conclusione, questa proposta non deve ritenersi la soluzione definitiva dei mali che affliggono l'attuale sistema politico.

Bisognerà varare una nuova legislazione elettorale, far luogo ad una profonda e radicale revisione del sistema di rapporti tra politica e pubblica amministrazione, innovare la normativa concernente le opere pubbliche. Essa, tuttavia, apporterà certamente un rilevante contributo al miglioramento ed alla moralizzazione dell'attuale sistema politico.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

NORME SULL'ORDINAMENTO INTERNO
DEI PARTITI POLITICI

ART. 1.

1. Hanno diritto di iscriversi ai partiti politici i cittadini iscritti nelle liste elettorali della Camera dei deputati, la cui domanda di iscrizione sia stata accolta dall'organo designato allo scopo dallo statuto.

2. Fatta eccezione per i cittadini italiani residenti all'estero, l'iscrizione ha luogo mediante dichiarazione autenticata da un notaio, o da un cancelliere della pretura o del tribunale, ovvero dal giudice di pace o dal segretario comunale.

3. Le dimissioni hanno luogo con le medesime modalità di cui al comma 2.

4. Entro il 31 gennaio di ogni anno, a partire da quello successivo all'entrata in vigore della presente legge, i partiti depositano gli elenchi degli iscritti presso la cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione ricadono le articolazioni territoriali previste dagli statuti.

ART. 2.

1. L'espulsione di un iscritto dal partito avviene previa deliberazione di un collegio arbitrale, nei confronti della quale può essere proposto appello innanzi ad un collegio arbitrale di grado superiore.

2. Le deliberazioni dei collegi arbitrali sono motivate per iscritto nel termine di quindici giorni dalla decisione. La delibera è impugnabile innanzi all'organo di riesame entro il termine di quindici giorni decorrente dalla comunicazione della motivazione scritta della decisione.

3. Gli statuti disciplinano le modalità di composizione e di funzionamento dei

collegi arbitrali. I loro membri non possono in alcun caso far parte degli organi preposti alla determinazione o all'attuazione dell'indirizzo politico del partito, né trovarsi in rapporto di lavoro di qualsiasi natura con il partito o riceverne retribuzioni a qualsiasi titolo.

ART. 3.

1. Le elezioni alle cariche interne dei partiti politici avvengono a scrutinio segreto con voto limitato.

2. Gli statuti possono prevedere lo scrutinio palese qualora i votanti siano delegati di organismi locali o di livello intermedio.

ART. 4.

1. L'organizzazione territoriale dei partiti si articola su base nazionale, regionale ed eventualmente subregionale. Gli statuti disciplinano gli ulteriori criteri di articolazione territoriale.

ART. 5.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i partiti politici rappresentati in Parlamento o nei consigli regionali sono tenuti a costituire una fondazione ai sensi degli articoli da 14 a 35 del codice civile, cui devono essere conferiti tutti i rapporti patrimoniali, in maniera che il capitale netto risulti non inferiore a 100 milioni di lire. Il conferimento non è soggetto a tasse o imposte, dirette o indirette.

2. I partiti politici rappresentati in Parlamento o nei consigli regionali non possono essere titolari di rapporti patrimoniali.

ART. 6.

1. Le fondazioni di cui all'articolo 5 si articolano su base regionale.

2. Gli statuti determinano le modalità di designazione e la durata del mandato dei responsabili della fondazione, i criteri di finanziamento delle strutture e delle attività di partito, i casi di incompatibilità con le cariche di partito. I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche nelle fondazioni.

ART. 7.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i partiti adeguano i loro statuti ai principi e ai requisiti stabiliti negli articoli da 1 a 6.

2. Il riscontro del rispetto della disposizione di cui al comma 1 è effettuato dalla Autorità nazionale di revisione di cui all'articolo 12.

3. Se la fondazione non risponde ai requisiti di cui agli articoli 5 e 6, o non sia stata costituita nel termine di cui all'articolo 5, il partito o la fondazione non può accedere ad alcuna forma di finanziamento.

CAPO II.

FINANZIAMENTO DEI PARTITI

ART. 8.

1. Le persone fisiche possono erogare contributi finanziari o prestazioni in beni o servizi alle fondazioni di cui all'articolo 5 o alle loro articolazioni regionali o subregionali.

2. Le persone giuridiche di diritto privato hanno facoltà analoga a quella di cui al comma 1 entro il limite del 3 per cento del reddito imponibile.

3. Le fondazioni o le loro articolazioni regionali o subregionali devono registrare, nel termine perentorio di cinque giorni, le contribuzioni finanziarie e le prestazioni in beni o servizi, indicando per queste ultime il valore monetario, ed annotare a margine la persona fisica o giuridica da

cui provengono. La violazione del suddetto termine è punita con un'ammenda pari all'entità della contribuzione finanziaria od al valore della prestazione in beni o servizi.

4. L'ammontare dei contributi o l'equivalente monetario dimostrato dei beni o dei servizi prestati, rubricato sotto la voce « donazioni, contributi e prestazioni a fondazioni costituite da partiti politici », deve essere denunciato, con l'indicazione della fondazione finanziata, nei bilanci delle società e nelle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche e giuridiche. Tale ammontare può essere dedotto nella misura massima dell'80 per cento del reddito imponibile se trattasi di persone fisiche e nella misura massima del 50 per cento se trattasi di persone giuridiche. 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.

ART. 9.

1. A decorrere dall'anno finanziario 1993, i contribuenti possono destinare, in sede di dichiarazione dei redditi, una quota pari all'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento di una delle fondazioni di cui all'articolo 5.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle finanze determina con proprio decreto, le relative modalità di attuazione.

3. I proventi della devoluzione di cui al comma 1 sono riassegnati ad un apposito capitolo da istituire nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

4. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 10.

1. I contributi di cui agli articoli 8 e 9 non sono soggetti ad alcuna tassa o imposta né diretta né indiretta.

ART. 11.

1. I bilanci consolidati ed i conti patrimoniali delle fondazioni, comprensivi delle partecipazioni da esse detenute, devono essere certificati annualmente da persone fisiche o persone giuridiche iscritte nel registro previsto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88.

2. I bilanci certificati delle fondazioni devono essere inviati, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, all'Autorità nazionale di revisione di cui all'articolo 12.

ART. 12.

1. È istituita l'Autorità nazionale di revisione, con sede in Roma.

2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale costituito dal presidente e da due membri, nominati con deliberazione adottata d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. Il presidente ed i membri del collegio sono scelti tra personalità di spiccata moralità e di elevata qualificazione in materia amministrativo-contabile e aziendalistico-finanziaria iscritti nel registro previsto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88.

4. Il presidente ed i membri dell'Autorità durano in carica per cinque anni e non possono essere nuovamente nominati.

5. Il presidente ed i membri dell'Autorità non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati; non possono ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura o cariche di partito.

6. I dipendenti statali nominati membri dell'Autorità sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

7. Le indennità spettanti al presidente e ai membri dell'Autorità sono determinate con decreto del Presidente del Consi-

glio dei ministri, emanato su proposta del Ministro del tesoro.

8. L'Autorità adotta le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento economico e giuridico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato.

9. L'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato ed iscritto in unico capitolo nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri. La gestione finanziaria è disciplinata secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 7, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

10. Il personale dell'Autorità è disciplinato secondo quanto previsto all'articolo 11, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287. La pianta organica non può eccedere il numero di trenta unità.

ART. 13.

1. L'Autorità verifica l'eventuale esistenza di infrazioni alle norme di cui agli articoli 8 e 11 e, in caso negativo, approva il bilancio.

2. Ove siano ravvisate infrazioni, l'Autorità assegna alle fondazioni interessate il termine di trenta giorni per provvedere a sanarle.

3. In caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 2, l'Autorità dispone la sospensione della erogazione del finanziamento di cui all'articolo 9 ed invia gli atti all'autorità giudiziaria ai fini dell'eventuale promozione dell'azione penale.

ART. 14.

1. L'Autorità presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività

svolta nell'anno precedente. Il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette, entro trenta giorni, la relazione al Parlamento.

2. L'Autorità, entro ventiquattro mesi dalla sua costituzione, presenta al Parlamento un rapporto circa le azioni da promuovere al fine di adeguare la normativa relativa al finanziamento dell'attività dei partiti ai principi della trasparenza.

ART. 15.

1. Sono vietati i finanziamenti o i contributi, le prestazioni in beni o servizi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 50 per cento o di società controllate da queste ultime, a favore delle fondazioni o loro articolazioni regionali di cui all'articolo 5.

2. Chiunque corrisponde o riceve contributi in violazione del divieto di cui al comma 1 è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione della presente legge.

ART. 16.

1. Le spese per il funzionamento dei gruppi parlamentari e per il relativo personale sono a carico dei bilanci delle Camere.

ART. 17.

1. Sono estese alle fondazioni di cui all'articolo 5 ed ai partiti politici le agevolazioni relative alle tariffe telefoniche, telegrafiche e postali di cui all'articolo 28 della legge 5 agosto 1981 n. 416, come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155.

ART. 18.

1. Le disposizioni in materia di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto sulle prestazioni relative alla composizione, legatoria e stampa dei giornali quotidiani, libri e periodici, di cui al numero 351 della parte II della tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, come sostituito dalla lettera c) del comma 7 dell'articolo 34 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, si estendono all'acquisto dei beni e servizi occorrenti per lo svolgimento dell'attività politica da parte delle fondazioni di cui all'articolo 5 e dei partiti.

ART. 19.

1. A decorrere dal periodo di retribuzione in corso al 1° gennaio 1993 e per la durata di un triennio, è concesso uno sgravio degli oneri sociali gravanti sui partiti politici, secondo quanto previsto dall'articolo 59 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, e successive modificazioni.

2. I relativi oneri saranno contabilizzati e graveranno sulle autorizzazioni di spesa disposta dai provvedimenti di proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno.

ART. 20.

1. La legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni, è abrogata.

CAPO III.

DISCIPLINA E CONTENIMENTO DELLE SPESE PER LA CAMPAGNA ELETTORALE PER LE ELEZIONI POLITICHE

ART. 21.

1. Le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato al Parlamento non

possono superare l'ammontare di lire 100 milioni per le circoscrizioni della Camera dei deputati cui siano assegnati fino a 10 seggi, di lire 150 milioni per il Senato della Repubblica e per le circoscrizioni della Camera dei deputati cui siano assegnati da 11 a 20 seggi; di lire 200 milioni per le circoscrizioni della Camera dei deputati cui siano assegnati oltre 20 seggi.

2. Gli importi di cui al comma 1 sono aggiornati ogni due anni, con decreti dei Presidenti delle Camere, sulla base del tasso d'inflazione accertato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

ART. 22.

1. Il limite di importo di cui all'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, è elevato a 19 milioni di lire.

ART. 23.

1. La dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte, di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441, deve essere altresì inviata all'Autorità nazionale di revisione.

2. Gli schemi di modulo di cui all'articolo 5 della citata legge 5 luglio 1982, n. 441, sono predisposti sentita l'Autorità nazionale di revisione.

ART. 24.

1. In caso di inosservanza dell'obbligo di dichiarazione, ovvero di irregolarità della dichiarazione resa, il Presidente della Camera della quale l'inadempiente è membro diffida l'interessato a provvedere nel termine di quindici giorni.

ART. 25.

1. Chi supera l'importo di cui all'articolo 22 è punito con la multa pari al triplo delle spese sostenute oltre il mas-

simo consentito. Chi non adempie, benché diffidato, all'obbligo di dichiarazione, ovvero dichiara somme o valori inferiori al vero, è punito con la multa pari al triplo dell'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici per un periodo di cinque anni.

2. Per i reati di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui al titolo III del libro sesto del codice di procedura penale. Agli stessi reati non si applicano gli articoli 158 e seguenti del codice penale, in tema di sospensione e di interruzione della prescrizione.

ART. 26.

1. Dal trentesimo giorno precedente la votazione per le elezioni politiche, gli editori di giornali e periodici nazionali e locali ed i concessionari privati esercenti attività di diffusione radiotelevisiva in ambito nazionale o locale, o comunque i soggetti autorizzati alle trasmissioni in attesa di concessione, i quali intendono pubblicare o trasmettere a qualsiasi titolo propaganda elettorale, esclusi i giornali, periodici ed organi di informazione dei partiti, devono riconoscere a tutti i partiti o gruppi politici partecipanti alle consultazioni l'accesso a trasmissioni elettorali o a qualsiasi altro spazio di pubblicità elettorale in condizioni di parità tra loro, secondo regole e tempi definiti dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Tali regole devono in ogni caso garantire medesime fasce orarie nonché pari condizioni economiche per tutti i partiti e le forze politiche interessate.

2. Durante le campagne elettorali per le elezioni politiche, nelle emittenti private e del servizio pubblico, la presenza dei candidati o rappresentanti dei partiti, e dei membri del Governo nazionale, regionale e locale deve essere limitata nelle trasmissioni informative alla sola esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Ne è invece vietata la presenza nelle trasmissioni di intrattenimento.

3. In ogni caso di inosservanza delle norme di cui al presente articolo e delle regole di cui al comma 1, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria delibera l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 100 milioni e la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da dieci giorni a un mese.

ART. 27.

1. Tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale a mezzo scritti, stampa o fotostampa, radio, televisione, incisione magnetica ed ogni altro mezzo di divulgazione, debbono indicare il committente responsabile.

2. Le spese sostenute dal comune per la rimozione della propaganda abusiva nelle forme di scritti o affissioni murali e di volantaggio sono a carico in solido dell'esecutore materiale e del committente responsabile.

3. Chiunque contravviene alle norme dell'articolo 23 e del comma 1 del presente articolo è punito con la reclusione fino ad un anno e con la multa da lire 500.000 a lire 1.000.000.