

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 800

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ACQUAVIVA, CAPPIELLO, SCEVAROLLI,  
GIUGNI, COVATTA, CASTIGLIONE, CALVI, RIVIERA, MANIERI,  
AGNELLI Arduino, CIMINO, CICCHITTO, FRASCA, GANGI,  
SCHEDA, SELLITTI, CUTRERA, RICEVUTO, ANESI, ZAPPASODI,  
PISCHEDDA, BALDINI, GIORGI, PIERRI, COCCIU e STRUFFI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 1992

---

Principi sull'ordinamento interno dei partiti politici  
e finanziamenti dell'attività politica

---

## INDICE

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	5

ONOREVOLI SENATORI. - 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, o 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 bilanci 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 Costituzione. 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 o si riconoscono i cittadini portatori di una medesima ideolo-

gia, intesa nell'accezione migliore o 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 questo disegno di legge, volte come sono a regolamentare compiutamente l'ordinamento interno, i criteri e le modalità di finanziamento dei partiti e relativi controlli.

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 pubblici 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

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 il presente disegno di legge si perverrà ad un capovolgimento dell'attuale sistema, approdando ad 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 nonchè 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'impossibilità di impegnare somme molto elevate frenerà il fenomeno dell'acquisto dei voti, riconducendo la preferenza alla sua origine e caratterizzandola ancor più con l'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 dipendenze 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, questo provvedimento 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.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### CAPO I

#### PRINCÌPI SULL'ORDINAMENTO INTERNO DEI PARTITI

##### Art. 1.

1. Hanno diritto di iscriversi ai partiti 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 la medesima 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 soggetti di cui al comma 2 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, suscettibile di appello avanti 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 avanti 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 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, nè 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 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 sub-regionale. 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. 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 si articolano su base regionale.

2. Gli statuti determinano lo 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 parlamentari non possono ricoprire cariche nelle fondazioni.

#### Art. 7.

1. Entro un anno dall'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 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 e o sub-regionali.

2. Le persone giuridiche di diritto privato hanno analoga facoltà, entro il limite del 3 per cento del reddito imponibile.

3. Le fondazioni di cui all'articolo 5 o le loro articolazioni regionali o sub-regionali 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'amenda 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 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. 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'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento di una delle fondazioni di cui all'articolo 7.

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

3. I proventi dei finanziamenti di cui al comma 1 confluiscono in un apposito fondo.

#### Art. 10.

1. I contributi di cui agli articoli 8 e 9 non sono soggetti ad alcuna tassa o imposta nè diretta nè 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 dei revisori contabili, di cui al 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.

#### Art. 12.

1. È istituita l'Autorità nazionale di revisione, con sede a 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 dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. Il Presidente ed i membri dell'Autorità sono scelti tra personalità di spiccata moralità e di elevata qualificazione in materia amministrativo-contabile e aziendalistico-finanziaria iscritti nel registro di cui al 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 nominati una seconda volta.

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

6. I dipendenti statali, chiamati a far parte 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 Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del tesoro.

8. L'Autorità delibera le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento economico e giuridico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonchè quelle dirette a disciplinare la

gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato.

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 con capitolo unico 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'esistenza di infrazioni alle norme di cui agli articoli 8, 9, 11 della presente legge, 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 suddetta diffida 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. 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 del bilancio delle Camere.

## Art. 17.

1. Sono estese alle fondazioni 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.

## Art. 18.

1. All'acquisto di beni e servizi occorrenti per lo svolgimento dell'attività politica da parte delle fondazioni e dei partiti si applicano le disposizioni in materia di aliquote IVA sulle prestazioni relative alla composizione, legatoria e stampa dei giornali quotidiani, libri e periodici, di cui al n. 35 della tabella A, parte seconda, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, come modificata dall'articolo 34, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 1969, n. 69, convertito, con

modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154.

#### Art. 19.

1. A decorrere dal periodo di retribuzione in corso dal 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 ed integrazioni.

2. Al corrispondente onere, pari a lire 30.000 milioni, si provvede, per il 1993, con corrispondente riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

#### Art. 20.

1. Sono abrogate la legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni ed integrazioni.

### 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 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. Gli importi di cui al comma 1

vengono aggiornati ogni due anni, con decreti dei Presidenti delle Camere, sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale determinato dall'Istituto nazionale di statistica.

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.

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 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 massimo consentito.

2. Chi non adempie, benchè 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.

3. Per i reati di cui ai commi 1 e 2 si applicano le disposizioni di cui al titolo III del libro VI 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 nonchè 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 dei regolamenti 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 volantinaggio 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.