

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 879

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **ROCCHI, MAISANO GRASSI, MOLINARI e
PROCACCI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GENNAIO 1993

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

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	5

ONOREVOLI SENATORI. - La legge n. 195 sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, introdotta 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 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 corrottele e proveniente dalle collusioni tra politici, affari e pubblica 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 dal 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 l'illegalità. Il finanziamento pubblico ai partiti, insomma, si è rivelato ben presto non uno strumento di moralizzazione, bensì un volano di 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, 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 - 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 cronachistica, 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: cambiare tutto per non cambiare nulla.

Eliminare il finanziamento pubblico ai partiti non può tuttavia voler dire negare che l'attività politica «costi» e necessiti quindi di un adeguato e rigoroso sostegno controllabile e controllato 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.

Il presente disegno 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:

1) non più erogazione diretta di denaro ai partiti, ma fornitura di beni, servizi ed informazione. Per esempio, sedi (ecologicamente compatibili) in fitto gratuito individuate all'interno del patrimonio immobiliare nei comuni capoluoghi di regione. Ancora, servizi a prezzi agevolati (riduzione delle tariffe telefoniche e postali, 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 fattore spesso determinante per la circolazione di proposte ed iniziative dei partiti, questo disegno di legge prevede una radicale innovazione: affissioni gratuite e permanenti in spazi fissi messi a disposizione dai comuni; accesso gratuito e periodico delle organizzazioni politiche a programmi di informazione sulle emittenti radiotelevisive pubbliche a diffusione sia nazionale che regionale; spazi redazionali gratuiti su giornali quotidiani. Ciò significa di conseguenza anche l'abolizione delle provvidenze all'editoria dei partiti, ma un sicuro vantaggio attraverso la presenza nei quotidiani nazionali e locali. I giornali organi di partito potranno ovviamente continuare a esistere, ma non ad essere finanziati con i soldi dello Stato;

2) 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;

3) ultimo criterio, ma non meno importante, è l'adozione di controlli rigorosi dei bilanci dei partiti attraverso modalità semplici, chiare e non eludibili. I bilanci dovranno assumere il criterio della competenza di esercizio e l'obbligo del pareggio di bilancio; dovranno poi essere sottoposti a

controlli di revisori esterni e preparati con scritture contabili-amministrative trasparenti. Il tutto, insomma, nè più nè meno come il codice civile prevede per le società commerciali.

I bilanci dei partiti potranno così tornare ad essere lo specchio visibile e trasparente di entrate frutto del contributo volontario dei cittadini. Il sostegno dello Stato potrà essere anche superiore a quello attuale, tuttavia senza erogazione diretta di denaro.

In conclusione, ci proponiamo, da una parte, di porre fine al sistema del finanziamento pubblico e, dall'altra, di garantire le necessarie strutture di sostegno ai partiti, considerati come fattori essenziali ed irrinunciabili del nostro sistema democratico, organizzazioni libere di cittadini associati in *pars politica*.

Ritengo 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 e più rappresentano i loro ideali e le loro prospettive. Perchè la politica torni ad essere gusto individuale e collettivo di agire per la realizzazione compiuta della democrazia politica.

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 informazioni ed illustrano il ruolo del fondo nazionale proposto e dell'autorità ad esso delegata. L'articolo 9 esamina il ruolo del Governo per la disciplina dell'accesso ai giornali quotidiani e l'articolo 10 elenca le abrogazioni previste.

DISEGNO 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, correttezza e legalità delle vicende patrimoniali e contabili delle organizzazioni politiche;

c) organizzare su base regionale i servizi e le strutture di sostegno necessari 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 50 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 10 per cento dei voti validi di una regione o il 30 per cento dei voti validi di una provincia.

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

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 approvazione della presente legge, presso la cancelleria della Corte costituzionale, che ne verifica la compatibilità con l'ordinamento democratico e la conformità alla presente legge, entro i successivi novanta giorni.

3. Qualora la Corte costituzionale 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, la Corte costituzionale dispone la sospensione dell'applicazione della presente legge nei confronti dell'organizzazione inosservante.

Art. 4.

(Principi di democrazia interna)

1. Gli statuti di cui all'articolo 3 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 statuari 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, fanno 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, altresì, tutte le contribuzioni in denaro superiori al milione 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 provvedono:

a) a verificare periodicamente la regolare tenuta dei libri contabili;

b) a verificare la corrispondenza dello stato patrimoniale, del conto economico e del consuntivo finanziario alle risultanze dei libri e delle scritture contabili;

c) a procedere 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 e lo smaltimento differenziato 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 di 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*, *computers*, macchine per fotoriproduzione 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 all'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.

Art. 7.

(Autorità garante)

1. È istituita l'autorità garante per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni politiche. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nominano ogni sei anni il titolare dell'Ufficio e provvedono nell'ambito delle amministrazioni parlamentari alla organizzazione della sua struttura amministrativa.

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 ed alla amministrazione delle somme di cui al comma 3 dell'articolo 5; 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, 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 un regolamento approvato dal Parlamento.

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. Con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi entro sei mesi dalla data di approvazione della presente legge è disciplinato l'accesso delle organizzazioni di cui agli articoli 1 e 2 alla programmazione delle emittenti televisive e radiofoniche pubbliche e private. Il decreto 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 amministrative, sulle emittenti pubbliche e private a diffusione sia nazionale che regionale. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è emanato il regolamento di attuazione della disciplina dell'accesso radiotelevisivo.

Art. 9.

(Delega al Governo per la disciplina dell'accesso ai giornali quotidiani)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge 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, a spese dello Stato, appositi spazi o moduli redazionali alla pubblicazione 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 aventi diritto;

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, le leggi 2 maggio 1974, n. 195, 18 novembre 1981, n. 659, e 8 agosto 1985, n. 413. 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 all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e all'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659.