

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 908

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PONTONE, DANIELI, FILETTI, FLORINO,  
MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI, MISSERVILLE,  
MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI,  
SPECCHIA, TURINI e VISIBELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GENNAIO 1993

---

Disciplina per i contributi e le strutture da destinare ai  
partiti ed ai movimenti politici

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Non siamo qui a ripetere lo sdegno per lo scandalo di «Tangentopoli», nè vogliamo - come hanno invece dichiarato molte delle altre forze politiche - trarre lo spunto per «rivoluzionare» il significato del contributo ai partiti, meno ancora far intervenire il Legislatore per abrogare le sanzioni previste sin dal 1974 nei confronti di chi avesse violato la legge ed «abusato» del proprio potere.

Vogliamo anzi ribadire la necessità che ogni forza politica sia messa in condizione di funzionare; che sia data la possibilità di lavorare e di adempiere ai propri compiti istituzionali, cosa che - d'altronde - è l'unica che la nostra Costituzione prevede e sottolinea esplicitamente. In tal senso abbiamo posto in evidenza la necessità che lo Stato metta a disposizione delle varie forze politiche le strutture, i locali ed i servizi di cui esse abbisognano per poter operare in condizioni di democratica parità.

Ecco perché si è previsto, a titolo di concorso alle spese elettorali, il rimborso da parte dello Stato delle spese affrontate in campagna elettorale per il rinnovo delle Camere.

Allo stesso modo non riteniamo giusto che l'onere per il funzionamento dei partiti venga «scaricato» sulle dichiarazioni dei redditi dei cittadini italiani e quindi la nostra iniziativa non prevede alcun finanziamento ai partiti attraverso il prelevamento di un X-per mille dell'IRPEF che tutti i cittadini dovrebbero indicare nella loro dichiarazione dei redditi.

Noi siamo assolutamente contrari ad adottare un simile sistema: in primo luogo perché, come abbiamo già detto, lo Stato non può scaricare sui cittadini il peso e la responsabilità del funzionamento dei partiti. I cittadini non possono essere gravati da un simile meccanismo; è lo Stato che deve

provvedere e deve garantire a tutti i partiti la possibilità di adempiere ai loro compiti istituzionali, e questo lo si evince anche dal testo della nostra Costituzione ispirata al principio del «pluralismo» che non è altro che il confronto democratico e costruttivo di tutte le forze politiche; in secondo luogo - ma forse è un punto ancor più delicato del primo - perché in tal modo si verrebbe a creare uno strumento perverso e surretizio sino al punto di mettere in discussione una delle principali libertà fondamentali dell'individuo, quella della segretezza del voto. Infatti ogni cittadino (o i cittadini che vogliono farlo) indicando specificatamente a quale partito o movimento politico intende destinare la propria percentuale di IRPEF non fa altro che esplicitare, in un documento ufficiale e probante quale è la dichiarazione dei redditi, quale sia la propria opinione o simpatia politica.

Si tratterebbe di una sorta di verifica elettorale che ogni anno - cioè con la stessa frequenza della presentazione delle dichiarazioni dei redditi - darebbe adito a sondaggi, percentuali, statistiche e quant'altri meccanismi vi possano essere per confermare o meno i precedenti risultati elettorali.

Noi, pertanto, non prevediamo alcun gettito dall'IRPEF e non siamo neppure d'accordo sul fatto che parte di quest'entrata venga destinata dallo Stato alla necessità di funzionamento ai partiti e dai movimenti politici. Ciò non di meno abbiamo previsto che, a titolo di liberalità, ciascun cittadino possa erogare contributi o prestazioni di beni e/o servizi ai partiti rappresentati in Parlamento o nei Consigli regionali; abbiamo però limitato queste contribuzioni: non possono superare i 10 milioni all'anno.

Inoltre si è avuto cura di individuare una sorta di «controllo incrociato», per cui il

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

cosiddetto donatore deve avere una dettagliata ricevuta del contributo, mentre il ricevente deve annotare nella propria contabilità sia l'ammontare o il valore di quanto ricevuto, sia le generalità della persona fisica da cui proviene.

Il limite soggettivo di tale disposto sta nel fatto che le persone giuridiche non possono dare alcun contributo, nè prestazione in beni o servizi, ai partiti ed ai movimenti politici. Tale possibilità di erogazione è stata esclusa per evitare che, specie da parte di grosse strutture societarie, si possano utilizzare in modo surrettizio gli eventuali meccanismi di sgravi fiscali o, peggio, si possano trovare scappatoie di finanziamenti non legittimi. Nulla è stato detto - anzi aggiunto - per quanto riguarda il divieto di un'eventuale contribuzione da parte di enti o società pubbliche o a capitale pubblico perchè già vi sono disposizioni in tal senso nella legge 2 maggio 1974, n. 195. Beninteso resta ferma, pertanto, la nostra contrarietà alla possibilità che atti di mera contribuzione volontaria possano essere deliberati utilizzando in qualche modo del danaro pubblico. Sarà poi eventualmente l'Autorità di controllo e garanzia, prevista in questo disegno di legge - ad individuare, se del caso, ulteriori correttivi affinché ciò non si possa verificare.

Quindi il nostro disegno di legge si articola soprattutto nella predisposizione di controlli più severi sulla redazione dei bilanci presentati dai partiti politici - vera carenza dell'attuale normativa - e sull'inasprimento delle pene, sia civili che penali, in caso di inosservanza della legge. A tal fine è stata fissata la precisa responsabilità del segretario amministrativo e del segretario nazionale del partito.

Inoltre la nostra iniziativa si discosta da quella delle altre forze politiche perchè non prevede la istituzione di alcuna fondazione - o simile - che dovrebbe gestire il patrimonio economico-finanziario del partito, ma lascia che gli stessi partiti abbiano la responsabilità di tenere la propria contabilità in modo corretto e trasparente. Non vediamo perchè si debba dar vita ad altre strutture che senz'altro appesantirebbero (e

forse ritarderebbero) le varie procedure di controllo, deresponsabilizzando gli organi di partito.

Da qui la necessità di sviluppare il disegno di legge sulla dettagliata individuazione dei controlli, dettata inoltre dalla nostra convinzione (peraltro posta recentemente più volte in evidenza - non certo dai politici, ma dai vari funzionari e tecnici che di recente hanno espresso il loro parere sulle carenze della legislazione vigente e sulle modifiche necessarie per migliorarla) che fino ad oggi le «maglie troppo larghe» e, in una parola, la discrezionalità contabile concessa, ha permesso il continuo ricorso alla corruzione trasformandolo in strumento per gestire i beni della collettività.

Come si è già anticipato, è prevista l'istituzione dell'Autorità di controllo e garanzia col preciso compito di vigilare sulla corretta applicazione della legge.

Un organo snello costituito da soli tre componenti, tutti tecnici assolutamente qualificati e totalmente al di fuori dalle ripartizioni partitiche: il Presidente della Corte dei conti (che la presiede) e due magistrati, uno del Consiglio di Stato e l'altro della Cassazione designati rispettivamente dai propri Presidenti. Dovranno assolvere a «tempo pieno» questo delicato incarico e perciò abbiamo previsto che vengano messi in speciale congedo dai propri incarichi ordinari. Detta Autorità dovrà pertanto esaminare i bilanci presentati annualmente dai partiti e formulare, eventualmente, osservazioni sulla gestione dei fonti e del patrimonio degli stessi; in caso di violazioni di legge provvede a comminare le adeguate sanzioni amministrative, a sospendere l'erogazione di contributi o altro, nei confronti di chi si sia reso colpevole ed a deferire le situazioni ritenute irregolari alla competenza dell'autorità giudiziaria, civile e/o penale, affinché provveda ad avviare i necessari procedimenti.

È stato previsto inoltre un meccanismo di pubblicità dell'azione svolta dall'Autorità di controllo e garanzia: entro il 30 novembre di ogni anno l'Autorità deve presentare alle

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

Camere una «dettagliata relazione sulla propria attività».

Per quanto riguarda la necessità di un contenimento delle spese elettorali abbiamo ritenuto che ogni candidato al Parlamento non possa spendere più di 80 milioni per la propria campagna elettorale, mentre per i candidati al Parlamento europeo tale ammontare è elevato a 150 milioni in quanto il collegio è territorialmente più ampio e si presume quindi che il candidato vada incontro a maggiori spese; per quanto riguarda invece le elezioni regionali la somma a disposizione è inferiore: non può superare i 50 milioni.

Lo Stato, a sua volta, provvede al rimborso secondo le seguenti proporzioni: il 60 per cento in misure uguali fra quanti ne hanno diritto, il restante 40 per cento è invece ripartito proporzionalmente fra i partiti; hanno diritto al rimborso delle

spese elettorali i partiti o movimenti politici che avendo presentato propri candidati, abbiano ottenuto il 4 per cento dei voti a livello nazionale.

Anche queste disposizioni, questi limiti, sono posti sotto l'attenta vigilanza dell'Autorità di controllo e garanzia che provvede ad applicare le sanzioni previste.

Ma per tornare - e ribadire - la necessità che lo Stato si faccia carico di mettere a disposizione dei partiti politici i servizi di cui occorrono, abbiamo previsto che l'accesso a giornali e televisioni debba essere gratuito e suddiviso equamente, dallo stesso Garante per la radiodiffusione e l'editoria, fra le varie forze politiche.

Affidiamo quindi alla sensibilità del Senato l'attenta valutazione delle problematiche esposte e delle ripercussioni, positive o negative, che inevitabilmente deriveranno dal «modo» di legiferare.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

**Art. 1.**

1. I partiti politici rappresentati in Parlamento o nei Consigli regionali possono ricevere contributi ed utilità secondo le norme della presente legge.

**Art. 2.**

1. Lo Stato provvede a destinare ai partiti ed ai movimenti politici appositi locali, strutture, attrezzature e servizi necessari per il funzionamento degli stessi.

**Art. 3.**

1. I partiti politici rappresentati in Parlamento e le loro articolazioni territoriali hanno l'obbligo di tenere appositi registri dove, nel termine di cinque giorni, devono registrare ogni contributo finanziario o prestazione di beni o servizi ricevuti a qualunque titolo.

2. Ogni annotazione deve chiaramente indicare le persone fisiche da cui contributi o prestazioni provengano, il titolo in base al quale il contributo o la prestazione è stata erogata nonché il suo preciso valore monetario o di mercato.

3. La violazione dell'obbligo di cui al presente articolo è punita con la reclusione da uno a due anni e con la multa pari a tre volte l'importo del contributo o del valore della prestazione di beni o servizi.

**Art. 4.**

1. All'articolo 7, terzo comma, della legge 2 maggio 1974, n. 195, le parole da «con la reclusione» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione

da quattro ad otto anni e con la multa pari al sestuplo delle somme versate o del valore delle prestazioni di beni o servizi erogate in violazione della presente legge. Le medesime pene si applicano al responsabile amministrativo ed al segretario politico del partito o movimento politico che ha ricevuto i finanziamenti o i contributi vietati dal presente articolo.»

2. All'articolo 4, sesto comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, le parole da «con la multa» fino alla fine del comma, sono sostituite dalle seguenti: «con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dall'articolo 28 del codice penale, per una durata minima di due anni.»

3. All'articolo 4, decimo comma, della legge 18 novembre 1981 n. 659, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di inosservanza si applicano, a carico del responsabile amministrativo e del segretario politico del partito o movimento politico la pena della reclusione da sei mesi a due anni e la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dall'articolo 28 del codice penale.»

#### Art. 5.

1. I partiti o i movimenti politici rappresentati in Parlamento o nei Consigli regionali, per usufruire dei benefici di cui alla presente legge, debbono depositare copia del proprio Statuto presso l'Autorità di controllo e garanzia di cui all'articolo 8.

#### Art. 6.

1. Le persone fisiche possono erogare contributi finanziari o prestazioni di beni o servizi ai partiti rappresentati in Parlamento e nei Consigli regionali, fino ad un massimo di 10 milioni di lire all'anno ed avendone dettagliata ricevuta secondo lo schema predisposto dall'Autorità di controllo e garanzia.

2. Le persone giuridiche non possono erogare contributi ai partiti o movimenti politici.

#### Art. 7.

1. I partiti e movimenti politici devono tenere il libro giornale ed il libro degli inventari secondo le modalità di cui agli articoli 2215, 2216 e 2217 del codice civile, nonché le altre scritture contabili ed i documenti amministrativi e contabili di cui all'articolo 2214, secondo comma, del codice civile. I predetti libri e scritture contabili devono essere tenuti secondo le norme di un'ordinata contabilità ai sensi dell'articolo 2219 del codice civile e devono essere conservati ai sensi dell'articolo 2220 del medesimo codice civile.

2. Ciascun partito e movimento politico deve redigere un bilancio costituito da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa ai sensi dell'articolo 2423 del codice civile, come sostituito dall'articolo 2 del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, in base ai principi, agli schemi ed ai criteri di valutazione che gli articoli da 2423-*bis* a 2427 del codice civile, rispettivamente introdotti o sostituiti dagli articoli da 3 a 10 del medesimo decreto legislativo n. 127 del 1991, prevedono per le società per azioni, se ed in quanto applicabili data la particolare natura dell'attività svolta. Valgono in tal senso le prescrizioni fornite dall'Autorità di Controllo e garanzia di cui alla presente legge.

3. Al bilancio deve essere allegata una relazione avente il contenuto previsto dall'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni, sottoscritta dal responsabile amministrativo e dal segretario politico.

4. Il bilancio e la relazione allegata sono certificati da un Collegio dei revisori composto, per ciascun partito o movimento politico, da tre revisori contabili iscritti fin dalla sua prima formazione nel Registro dei revisori contabili di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, e da almeno dieci anni negli albi professionali dei dotto-

ri commercialisti o dei ragionieri. Il collegio dura in carica tre anni e la nomina può essere rinnovata solo una volta. La nomina è *effettuata congiuntamente dai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati* in base ad una doppia terna di nomi proposti, per ciascun partito o movimento politico, dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e dal Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali. Nessun revisore contabile può svolgere la sua funzione contemporaneamente per più di un partito o movimento politico. La revisione contabile e la certificazione dei bilanci dei partiti e movimenti politici deve essere effettuata secondo principi e criteri stabiliti dai predetti Consigli nazionali in base agli analoghi principi che valgono per le società per azioni quotate in Borsa, approvati dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Nella relazione sull'attività di controllo svolta, il Collegio dei revisori deve espressamente pronunciarsi:

a) sull'osservanza da parte degli organi responsabili dei partiti e movimenti politici delle disposizioni di cui all'articolo 7 della legge 2 marzo 1974, n. 195, ed all'articolo 4, commi 4, 5 e 6 della legge 18 novembre 1991 n. 65;

b) sull'osservanza delle disposizioni riguardanti la tenuta delle scritture contabili.

5. I bilanci certificati devono essere inviati entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento all'Autorità di controllo e garanzia di cui alla presente legge.

#### Art. 8.

1. È istituita l'Autorità di controllo e garanzia, con sede in Roma, per la verifica sulla precisa applicazione della presente legge.

2. Salvo più gravi sanzioni penali, la violazione della presente legge da parte del componente dell'Autorità di controllo e garanzia, è punita con la pena della reclusione da due a sei anni.

## Art. 9.

1. L'Autorità di controllo e garanzia, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, è costituita da:

a) il presidente della Corte dei Conti, che ne assume la presidenza;

b) un magistrato del Consiglio di Stato, designato dal Presidente del Consiglio di Stato;

c) un magistrato della Corte di Cassazione designato dal Presidente della Corte di Cassazione.

2. I componenti di cui alle lettere b) e c) sono scelti fra magistrati aventi elevatissima competenza in materia contabile e finanziaria.

3. I componenti di cui alle lettere b) e c) durano in carica quattro anni e non possono essere rinominati. Durante tale periodo essi sono posti d'ufficio in speciale congedo dagli incarichi ordinari.

4. L'esercizio di attività fuori dall'incarico presso l'Autorità di controllo e garanzia è punito con la pena da un anno a due anni di reclusione.

5. Con decreto del Ministro del tesoro sono determinate le indennità spettanti ai componenti dell'Autorità di controllo e garanzia.

## Art. 10.

1. L'Autorità di controllo e garanzia approva all'unanimità il proprio regolamento interno, relativamente:

a) alle modalità di funzionamento;

b) alla pianta organica del personale;

c) alle modalità di reclutamento del proprio personale fra i dipendenti della pubblica amministrazione aventi particolari requisiti;

d) al trattamento economico e giuridico del personale;

e) alla gestione delle spese.

2. La pianta organica dell'Autorità di controllo e garanzia non può eccedere le trenta unità.

## Art. 11.

1. I fondi necessari per il funzionamento dell'Autorità di controllo e garanzia sono iscritti in un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## Art. 12.

1. L'Autorità di controllo e garanzia provvede a:

- a) verificare il pieno rispetto delle norme della presente legge;
- b) esaminare i bilanci dei partiti;
- c) formulare ogni più opportuna osservazione sulla gestione dei fondi e del patrimonio dei partiti;
- d) disporre, nel caso di violazione della legge, la sospensione dell'erogazione di contributi e finanziamenti;
- e) presentare ai Presidenti delle Camere, entro il 30 novembre di ogni anno, una dettagliata relazione sulla propria attività;
- f) formulare proposte per favorire la trasparenza riguardo i finanziamenti, i contributi e le prestazioni in favore di partiti politici;
- g) deferire alla competente autorità giudiziaria civile o penale, i casi di irregolarità e di violazione delle leggi, perchè provveda ad avviare i relativi procedimenti di accertamento;
- h) controllare l'ammontare delle spese per le campagne elettorali e la rispondenza di limiti imposti dalla legge a ciascun candidato.

## Art. 13.

1. La spesa per il personale e per il funzionamento dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica è a carico del bilancio interno della rispettiva Camera, secondo norme dettate da apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

## Art. 14.

1. Le agevolazioni di cui all'articolo 28 della legge 5 agosto 1981, n. 416 relativamente alle tariffe telefoniche, telegrafiche e postali sono estese ai partiti e movimenti politici rappresentati in Parlamento o nei Consigli regionali.

## Art. 15.

1. I Comuni e le Province concedono gratuitamente, su richiesta scritta dei partiti politici rappresentati nei rispettivi Consigli, l'accesso alle strutture ed ai servizi degli enti stessi, comprese le sale per manifestazioni pubbliche, secondo un apposito regolamento.

2. L'amministrazione locale non può erogare tale permesso qualora ne abbia preventivamente fatto concessione ad altri.

## Art. 16.

1. Ciascun candidato al Parlamento europeo non può spendere per la propria campagna elettorale una somma superiore a 150 milioni di lire.

2. Ciascun candidato alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica non può spendere per la propria campagna elettorale una somma superiore ad 80 milioni di lire.

3. Ciascun candidato al consiglio regionale, non può spendere una somma superiore a 50 milioni di lire.

4. Le dichiarazioni rese ai sensi della legge 5 luglio 1982, n. 441, sono inviate entro due mesi all'Autorità di controllo e garanzia che provvede alla necessaria pubblicazione secondo norme di un apposito regolamento.

5. Chi supera le spese previste nei commi da 1 a 4, è punito con una pena fino a sei mesi di reclusione e con la multa pari al quintuplo delle spese sostenute oltre il massimo consentito, con pubblicazione della sentenza su almeno tre quotidiani. Deca-

de altresì dalla carica elettiva con decorrenza immediata.

#### Art. 17.

1. I partiti politici hanno diritto, a titolo di concorso alle spese elettorali, al rimborso da parte dello Stato delle spese sostenute, secondo le seguenti proporzioni:

a) il 60 per cento in misura uguale fra tutti i partiti aventi diritto;

b) il restante 40 per cento fra gli stessi partiti nella proporzione media fra quella ottenuta dai partiti nelle elezioni alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

2. Hanno diritto al rimborso di cui al comma precedente i partiti che abbiano presentato candidati al Parlamento ed abbiano ottenuto il 4 per cento dei voti a livello nazionale.

#### Art. 18.

1. Secondo apposito regolamento dettato dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria è garantito ai partiti l'accesso gratuito alle trasmissioni radio e televisive in condizioni di parità. Stesse condizioni devono essere rispettate per la pubblicazione di inserzioni e pubblicità dei partiti sulla stampa.

2. È vietata qualunque forma remunerativa di propaganda elettorale radio-televisiva ovvero a mezzo di inserzioni pubblicitarie sui giornali.

3. L'inosservanza del regolamento di cui al presente articolo è sanzionata con il pagamento di una somma da 15 a 100 milioni di lire.

4. All'emittente concessionaria o autorizzata, che abbia effettuato trasmissioni in violazione del presente articolo, viene imposto l'oscuramento con decorrenza immediata ed è sospesa la concessione o autorizzazione per un periodo da uno a cinque mesi.

Art. 19.

1. Rimane ferma la responsabilità del segretario politico e del segretario amministrativo dei partiti politici, per i reati commessi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 20.

1. Sono abrogate le disposizioni delle leggi 2 maggio 1974, n. 195, 18 novembre 1981 n. 659 ed 8 agosto 1985, n. 413, in contrasto con quelle della presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.