

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3822

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DI BENEDETTO, NAPOLI Roberto,
CAMO, CIRAMI, CORTELLONI, MINARDO, NAVA, PASTORE,
CORSI ZEFFIRELLI, PASQUALI, MUNDI, BESOSTRI,
MELONI, MELUZZI, FILOGRANA, LAURIA BALDASSARE,
TOMASSINI e FIRRARELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 FEBBRAIO 1999

Norme sulla struttura, sul finanziamento
e sulla democrazia interna dei partiti

ONOREVOLI SENATORI. - Il finanziamento della politica è uno dei principali argomenti che da sempre interessano la vita pubblica nelle democrazie liberali. Troppo spesso però questo tema ha suscitato discussioni animate dalla sola emotività. Altre volte si è scelto, altrettanto erroneamente, di discuterne solo fra addetti ai lavori. Occorre invece che della materia si discuta pubblicamente, in maniera attenta e puntuale.

I profondi mutamenti intervenuti nei meccanismi alla base della rappresentanza politica, soprattutto per il diverso rapporto tra cittadini ed eletti e per il diverso ruolo assunto da partiti e movimenti politici, ma anche i cambiamenti incorsi nel modo di comunicare, hanno prodotto e produrranno, anche nell'immediato futuro, un continuo aumento dei costi necessari per informare, per svolgere attività politiche, per creare consenso e partecipazione.

Ed è chiaro che tutto ciò necessita di mezzi finanziari adeguati da reperire avendo ben presente un concetto basilare.

Quello secondo il quale la politica ha un suo costo, come d'altronde avviene per tutte le cose di valore: è innegabile che la funzione svolta dai partiti nella vita sociale e politica sia essenziale, pur in un momento come quello che ci troviamo ad affrontare, che vede una sempre maggiore disaffezione dei cittadini per il mondo politico. Proprio per questo appare oggi ancora più necessario modificare l'approccio dei partiti nei confronti dei cittadini e degli elettori, dando maggiore spazio a regole chiare e trasparenti ed a criteri di democraticità che devono connotare la vita interna ed esterna dei partiti. È anche necessario che i cittadini partecipino attivamente e direttamente alla vita del partito e alle vicende politiche.

Il modo di sostenere i costi della politica ne prefigura il fine; vale a dire che il modo che si sceglie di adottare per finanziare le attività politiche dà la misura di quali obiettivi si intendano raggiungere. Se le attività di interesse collettivo, svolte mediante gli strumenti previsti dalle norme costituzionali, sono rese possibili dai contributi ad esse destinate dai cittadini, si può prevedere che la politica che ne deriverà sarà una politica democratica, libera, legittimamente controllata. Se la politica è attività alla quale ciascuno deve partecipare, i costi che essa determina devono essere da tutti sostenuti, mediante una precisa regolamentazione delle forme e dei comportamenti. La contribuzione dei cittadini alla politica deve avvenire attraverso meccanismi legali e verificabili; se così non fosse si correrebbe il rischio concreto che le attività politiche siano alimentate anche in modi illegittimi, oppure che le stesse siano sostenute di volta in volta da singoli gruppi di potere economico, con il sottinteso vincolo del *do ut des*, mirante non alla tutela degli interessi collettivi bensì alla brutale salvaguardia di privilegi di parte. Quando si verificano tali situazioni, la politica intesa quale attività di indirizzo della cosa pubblica si riduce per forza di cose ad esercizio della volontà di questa o quella corporazione, attraverso un uso strumentale dei partiti o dei movimenti. Ma per fortuna, nonostante i molti errori del passato, nonostante i tanti gravi episodi della nostra recente storia, a dispetto di quanti, per una male interpretata volontà di riforma e cambiamento, abbiano in ogni modo tentato di delegittimare la politica svolta dai partiti, oggi rimane ancora forte e valido il senso dell'articolo 49 della Costituzione.

Esso, com'è noto, così recita: «Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi libera-

mente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». In questa affermazione, quindi, è chiaramente ravvisabile il significato altamente positivo che i costituenti vollero dare ai partiti, considerandoli, di fatto, l'architrave dell'azione politica.

Occorre quindi porre in essere meccanismi legislativi che consentano agli organismi politici un funzionamento lineare e chiaro nella loro azione ordinaria e quotidiana.

Per questi obiettivi, viene presentato il presente disegno di legge - composto da 14 articoli - che intende dettare norme sulla struttura dei partiti e dei movimenti, al fine anche di legare il finanziamento per la politica a precise regole interne.

L'articolo 1 indica i soggetti destinatari della legge, individuandoli in quei partiti e movimenti politici che abbiano partecipato alle elezioni e che uniformino i propri statuti e la propria disciplina interna a quanto dettato dalla legge. L'articolo 2 prevede l'adozione di uno statuto da parte dei partiti, ai sensi degli articoli 14 e seguenti del codice civile. L'articolo 3 detta disposizioni sulla struttura interna e sulla attività dei partiti: fornisce le indicazioni e i principi a cui devono attenersi gli statuti, affinché i partiti possano accedere ai benefici economici e patrimoniali. L'articolo 4 dispone la possibilità per le persone fisiche di contribuire volontariamente all'attività dei partiti, con somme deducibili dal proprio reddito imponibile. L'articolo 5 prevede l'obbliga-

torietà per i partiti di redigere bilanci secondo il modello delle società di capitali, pena l'esclusione dai benefici della legge; il successivo articolo 6 prevede sanzioni in caso di falsità dei bilanci. L'articolo 7 istituisce un Fondo al quale far affluire tutte le fonti di finanziamento. L'articolo 8 delega il Governo ad emanare un decreto legislativo di coordinamento di tutte le disposizioni vigenti che comportino contributi o benefici economicamente e patrimonialmente valutabili, allo scopo di agevolare l'attività istituzionale dei partiti e dei movimenti politici. Gli articoli 9, 10 e 11 stabiliscono la promozione di elezioni primarie tra gli iscritti ad un partito e le modalità di svolgimento di esse. L'articolo 13 prevede l'emanazione di un regolamento da parte del Ministero dell'interno per l'attuazione delle disposizioni legislative in materia di elezioni primarie. L'articolo 14 prevede una modifica alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, nel senso di tenere conto che possono intervenire fattori di cambiamento nel quadro politico generale, tali da indurre un parlamentare a riesaminare la propria appartenenza al partito a cui aveva dichiarato di aderire all'inizio all'atto della candidatura e dell'elezione: questi mutamenti devono determinare una diversa attribuzione del finanziamento; si prevede quindi che, a cadenza annuale, tutti i parlamentari, con esplicita dichiarazione, indichino il partito o il movimento a cui aderiscono e a favore del quale, pertanto, consentono di far maturare il diritto alla contribuzione.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

(Soggetti destinatari)

1. Solo i partiti e i movimenti politici che abbiano partecipato, con proprie liste o con candidati di coalizione, alle elezioni per il Parlamento nazionale o per il Parlamento europeo o per i consigli regionali, ottenendo l'elezione di propri rappresentanti, e che uniformino i propri statuti e la propria disciplina interna ai criteri di cui agli articoli 2 e 3 hanno diritto di usufruire dei benefici di cui all'articolo 8, comma 1.

Art. 2.

*(Disciplina giuridica dei movimenti
e dei partiti politici)*

1. Il diritto di usufruire dei benefici di cui all'articolo 8, comma 1, è condizionato alla adozione, da parte dei partiti e dei movimenti politici, di un proprio statuto, approvato per atto pubblico, ai sensi degli articoli 14 e seguenti del codice civile.

2. Lo statuto e le sue successive modificazioni sono depositati, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, presso la cancelleria del tribunale del luogo dove è fissata la sede centrale del movimento o del partito politico.

3. I partiti esistenti devono adeguare i propri statuti e depositarli presso la cancelleria del tribunale, ai sensi del comma 2, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

*(Disposizioni sulla struttura interna
e sulla attività dei partiti)*

1. Il diritto di usufruire dei benefici e dei contributi di cui all'articolo 8, comma 1, spetta ai partiti e movimenti politici che, con gli statuti e i regolamenti interni, regolino la propria organizzazione ed il proprio funzionamento nel rispetto dei seguenti principi:

a) i cittadini italiani e gli stranieri residenti in Italia hanno diritto di iscrizione ad un partito o movimento politico, previa valutazione, da parte di un organismo interno specificamente indicato dal Congresso, della idoneità del richiedente;

b) l'iscrizione al partito può essere subordinata al pagamento di una somma di denaro, determinata dagli organi dirigenti del partito stesso;

c) tutti gli iscritti hanno diritto di accesso alle cariche statutarie;

d) lo statuto del partito o movimento politico indica gli organi del partito e le loro competenze;

e) lo statuto prevede la figura del Presidente del partito, eletto dal Congresso, che svolge funzioni di alta supervisione e di garanzia di tutti gli iscritti, ma non ha compiti né di gestione né di direzione politica;

f) lo statuto prevede la figura del Segretario nazionale del partito, il quale è eletto dal Congresso ed è il massimo organo di direzione politica e di rappresentanza del partito nei rapporti con le autorità dello Stato e con le altre formazioni politiche;

g) lo statuto prevede la figura dell'Ufficio direttivo, organo di direzione, eletto dal Congresso;

h) lo statuto prevede la figura dell'Amministratore del partito, il quale è responsabile di fronte alla legge anche per la gestione dei contributi e dei benefici di cui all'articolo 8, comma 1;

i) lo statuto e i regolamenti indicano i diritti e i doveri degli iscritti e gli organi di

garanzia, dotati di autonomia rispetto agli organi di direzione politica;

l) devono essere specificamente indicate le misure disciplinari che possono essere prese nei confronti degli iscritti, i relativi organi competenti e le procedure di ricorso;

m) le risorse finanziarie disponibili per l'attività politica sono ripartite in proporzione determinata tra gli organi centrali e le articolazioni territoriali del partito;

n) devono essere indicati i casi e i motivi per cui può essere deciso lo scioglimento di un organo territoriale del partito, nonché la procedura di ricorso;

o) sono affidate al regolamento interno le modalità di svolgimento delle elezioni degli organi del partito, che devono comunque essere improntate a criteri di democrazia;

p) lo statuto prevede la promozione di elezioni primarie tra gli iscritti, per la selezione dei candidati ad elezioni a cariche pubbliche, ai sensi degli articoli 9, 10, 11 e 12.

Art. 4.

(Contributi volontari delle persone fisiche)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e seguendo i principi e criteri direttivi indicati dal comma 2, un decreto legislativo per consentire ai cittadini di concorrere, a titolo di liberalità, al finanziamento dei partiti e dei movimenti politici mediante contributi deducibili dal proprio reddito imponibile nel relativo periodo d'imposta.

2. Le percentuali di deducibilità verranno graduate secondo valori decrescenti a partire dalle classi di reddito più basse e verrà assicurata la massima semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

3. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 è abrogato il comma 1-bis dell'articolo 13-bis del

testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 17.

Art. 5.

*(Bilanci dei partiti e
dei movimenti politici)*

1. I partiti o i movimenti politici che intendono usufruire dei contributi e benefici di cui all'articolo 8, comma 1, hanno l'obbligo di tenere le scritture contabili nelle forme e secondo le procedure previste dagli articoli da 2214 a 2220 del codice civile.

2. I partiti o i movimenti politici che intendono usufruire dei contributi e benefici di cui all'articolo 8, comma 1, hanno altresì l'obbligo di redigere il bilancio secondo il modello delle società di capitali, nelle forme e con le procedure previste dagli articoli da 2423 a 2429 del codice civile, in quanto compatibili con la particolare natura dell'attività svolta.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinate le scritture supplementari che i partiti o i movimenti politici devono tenere ai sensi del secondo comma dell'articolo 2214 del codice civile, nonché i prospetti dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa.

4. I documenti di bilancio, certificati da una società di revisione, sono pubblicati in un supplemento speciale della *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. Le falsità dei bilanci di cui all'articolo 5 sono punite con le sanzioni di cui all'articolo 2621 del codice civile. Si applica l'aumento di pena di cui all'articolo

2640 del codice civile quando le falsità sono relative a somme di rilevante entità.

Art. 7.

*(Fondo per i partiti
e i movimenti politici)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un Fondo al quale affluiscono tutti i contributi spettanti per legge ai partiti o ai movimenti politici.

Art. 8.

(Delega al Governo)

1. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo di coordinamento, con rinnovazione della fonte, di tutte le disposizioni vigenti che, in qualsiasi modo, comportino contributi o benefici economicamente e patrimonialmente riconducibili a favore dei partiti e dei movimenti politici, allo scopo di agevolarne l'attività istituzionale.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 dovrà essere ispirato ai principi e criteri direttivi della massima semplificazione e trasparenza delle procedure, in modo da consentire la più agevole erogazione dei contributi e benefici tramite il Fondo istituito ai sensi dell'articolo 7. Hanno diritto a tale erogazione solo i partiti e i movimenti politici che al proprio interno siano strutturati su fondamenti e statuti democratici di reale partecipazione ai sensi della presente legge e siano in grado di esibire bilanci certificati ai sensi dell'articolo 5.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 dovrà espressamente indicare le norme legislative e regolamentari che sono abrogate alla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso.

Art. 9.

(Elezioni primarie)

1. I partiti e i movimenti politici che intendano concorrere con la presentazione di proprie liste o candidati alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Parlamento europeo, dei consigli regionali e dei presidenti della regione, dei consigli comunali e dei sindaci di comuni con oltre 15.000 abitanti, dei consigli provinciali e dei presidenti della provincia, promuovono, nei tre mesi precedenti il termine ultimo per la presentazione delle candidature, elezioni primarie a scrutinio segreto tra gli iscritti al partito o al movimento politico. Il Ministero dell'interno, almeno sei mesi prima della scadenza del termine di cui al periodo precedente, con decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, avvisa della necessità di dar luogo alle elezioni primarie.

2. In caso di elezioni anticipate la fissazione della data delle elezioni primarie, di cui al comma 1, è determinata anteponendo, ai periodi già previsti dalle vigenti disposizioni per lo svolgimento della campagna elettorale, un periodo di almeno trenta giorni per consentire l'espletamento delle operazioni di cui al comma 1.

3. I partiti e i movimenti politici che organizzano le primarie assicurano piena parità ai loro aspiranti candidati e sono tenuti ad organizzare ogni iniziativa utile per consentire loro di far conoscere il proprio programma.

Art. 10.

*(Modalità di svolgimento
delle elezioni primarie)*

1. Entro cinque giorni dalla data di indizione delle elezioni primarie, i partiti e i movimenti politici provvedono a depositare i loro simboli e gli elenchi degli

iscritti presso le corti di appello competenti per territorio.

2. Il giorno successivo alla scadenza del termine di cui al comma 1 sono resi noti in tutti i comuni i simboli e le denominazioni dei partiti e dei movimenti politici che hanno adempiuto agli obblighi di cui al comma 1.

4. Ogni iscritto al partito o al movimento politico che ha diritto di elettorato attivo alle elezioni primarie, contribuisce con una somma determinata dal partito alle spese sostenute dall'amministrazione comunale per l'organizzazione delle operazioni elettorali.

5. Per ciascuna carica risulta selezionato, come candidato del partito o del movimento politico, l'aspirante candidato che riporti il più alto numero di voti. In caso di rinuncia o impedimento dell'aspirante selezionato, subentrerà il primo dei non eletti. 6. Hanno diritto di elettorato attivo nelle elezioni primarie gli iscritti al partito o movimento politico residenti nel territorio del collegio o circoscrizione elettorale.

Art. 11.

(Elezioni primarie della coalizione di partiti)

1. Le elezioni primarie si tengono unitariamente tra tutti gli iscritti dei partiti o movimenti politici che si presentano con liste collegate alle elezioni di cui al comma 1 dell'articolo 9.

Art. 12.

(Presentazione delle candidature alle elezioni primarie)

1. Ogni iscritto al partito o movimento politico può presentare la propria candidatura per le elezioni primarie, a condizione che la candidatura sia sostenuta da elettori, iscritti al partito e residenti nel territorio

del collegio o circoscrizione elettorale, nel numero di:

a) 200 per le candidature alla Camera dei deputati;

b) 400 per le candidature al Senato della Repubblica;

c) 600 per le candidature al Parlamento europeo;

d) 200 per le candidature a Sindaco dei comuni con popolazione da 15.000 a 99.999 abitanti;

e) 300 per le candidature a Sindaco dei comuni con popolazione da 100.000 a 499.999 abitanti;

f) 400 per le candidature a Sindaco dei comuni con popolazione tra 500.000 a 1.000.000 di abitanti;

g) 500 per le candidature a Sindaco dei comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti;

h) 150 per le candidature a Consigliere provinciale;

i) 250 per le candidature a Consigliere regionale;

l) 500 per le candidature a Presidente di provincia;

m) 1000 per le candidature a Presidente di regione.

2. Ogni elettore può sostenere una sola candidatura per ciascuna elezione.

3. La presente legge non innova la vigente normativa in ordine alla possibilità per i cittadini stranieri di partecipare alle elezioni italiane.

Art. 13.

(Regolamento ministeriale)

1. Il Ministro dell'interno adotta, con proprio decreto, un regolamento per l'attuazione delle disposizioni legislative in materia di elezioni primarie.

Art. 14.

(Modifica della legge
2 gennaio 1997, n. 2)

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 2 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, è inserito il seguente:

«4-bis. Nel corso della legislatura, ogni parlamentare dichiara al Presidente della Camera di appartenenza le modifiche eventualmente intervenute concernenti l'individuazione del partito o movimento politico di riferimento. Le dichiarazioni possono riferirsi esclusivamente ad un partito o movimento che abbia già avuto, all'atto della prima assegnazione del finanziamento nella legislatura, l'adesione di almeno un parlamentare in ciascun ramo del Parlamento. Se nel corso dell'anno da parte del parlamentare sono state presentate più dichiarazioni, si tiene conto solo dell'ultima».

2. Al comma 2 dell'articolo 3 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, dopo le parole «rese dai candidati all'atto della accettazione della candidatura» sono inserite le seguenti parole: «, quelle rese dai membri delle due Camere ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 2».