

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore STURZO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 SETTEMBRE 1958

Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che ho l'onore di presentare è in rapporto al mio discorso fatto al Senato nel luglio scorso, con il quale, accennando all'esagerato impiego di denaro sia dei partiti che di buona parte dei candidati, si è avuta l'impressione nel Paese di una specie di fiera aperta per ottenere la rappresentanza parlamentare.

Se si parla di moralizzare la vita pubblica, e il Governo ne ha preso l'impegno nel suo programma e nelle dichiarazioni fatte in Parlamento dal Presidente del Consiglio, il primo e il più importante provvedimento deve essere quello di togliere la grave accusa diretta ai partiti e ai candidati dell'uso indebito del denaro per la propaganda elettorale.

Il problema è più largo di quel che non sia la spesa elettorale; noi abbiamo oramai una struttura partitica le cui spese aumentano di anno in anno in maniera tale da superare ogni immaginazione. Tali somme possono venire da fonti impure; non sono mai libere e spontanee offerte di soci e di simpatizzanti. Non sarò io a dire le vie segrete per il finanziamento dei partiti perchè la mia esperienza personale del 1919-1924 non ha nulla di simile con l'esperienza del 1945-1958.

Che i finanziamenti siano dati da stranieri, da industriali italiani, ovvero, ancora peggio, da enti pubblici, senza iscrizione specifica nei registri di entrata e uscita, o derivino da percentuali in affari ben combinati (e non sempre puliti), è il segreto che ne rende sospetta la fonte, anche se non siano state violate le leggi morali e neppure quelle che regolano l'amministrazione pubblica. Il dubbio sui finanziamenti dei partiti si riverbera su quelli dei candidati; e con molta maggiore evidenza se si tratta di persone notoriamente di modesta fortuna, professionisti di provincia, giovani che ancora debbono trovare una sistemazione familiare conveniente, impiegati a meno di centomila lire mensili, e così di seguito.

Alla fine delle elezioni abbiamo sentito notizie sbalorditive, che fanno variare da dieci a duecento milioni le spese di campagna di singoli candidati. Naturalmente, la fantasia popolare e la maldicenza dei compagni di lista per le elezioni della Camera non hanno per confini che il risentimento di aver perduto la battaglia o quello personale di essere stato scavalcato nell'ordine delle preferenze da concorrenti fino a ieri creduti cavalli bolsi. E pur facendo a tali sentimenti e risenti-

menti post-elettorali le falci die che meritano, resta quel margine insopprimibile di verità che, allo stato delle cose, è sufficiente indizio dell'entità di entrate e di spese sproporzionate alle possibilità normali dei candidati stessi. C'è chi accusa l'apparato dei partiti, il quale, discriminando i candidati della stessa lista, ne determina l'accaparramento di voti a favore degli uni con danno degli altri. Non mancano indizi circa il patrocinio politico che enti statali e privati si assicurano in Parlamento favorendo l'elezione di chi possa sostenere e difendere i propri interessi, impegnando a tale scopo somme non lievi nella battaglia delle preferenze. Quando entrate e spese sono circondate dal segreto della loro provenienza e della loro destinazione, la corruzione diviene impunita; manca la sanzione morale della pubblica opinione; manca quella legale del magistrato; si diffonde nel Paese il senso di sfiducia nel sistema parlamentare.

Ecco i motivi fondamentali che rendono urgenti i provvedimenti da me proposti circa i finanziamenti e le spese dei partiti nel loro funzionamento normale; dei partiti e dei candidati nelle elezioni politiche e amministrative.

Per ottenere questi scopi di pubblica moralizzazione, occorre anzitutto affrontare il problema giuridico della figura e dell'attività dei partiti. La Costituzione contiene in proposito due disposizioni fondamentali. All'articolo 29 sta scritto: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». All'articolo 67 si legge « Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ».

Il partito, pertanto, ha per fine di concorrere a determinare la politica nazionale, tale concorso è attuato con metodo democratico; mentre i membri del Parlamento, pur eletti con l'organizzazione e l'ausilio dei partiti, rappresentano come tali non il partito ma la Nazione ed esercitano il proprio ufficio senza vincolo di mandato. Né l'elettorato che li sceglie, né il partito che ne aiuta la

scelta, può vincolare gli eletti a deputati e senatori ad una predeterminata linea di condotta, perchè in tale caso essi rappresenterebbero una frazione della propria circoscrizione elettorale ovvero un partito cioè una sezione di cittadini (spesso assai esigua) al quale han data la propria adesione.

La Costituzione implicitamente contiene tutto quel che si può esplicitare in leggi per mantenere puro, alto e indipendente l'ufficio di rappresentante della Nazione, in modo da non essere mai accusato di aver contratto legami per finanziamenti di dubbia origine o peggio essere portavoce di gruppi particolari contro gl'interessi generali.

Per precisare le responsabilità occorre anzitutto che il partito, pur conservando la libertà che deve avere il cittadino nella propria attività politica, sia legalmente riconoscibile ed essere posto in grado di assumere anche di fronte alla legge le proprie responsabilità. A questo scopo con il disegno di legge, che ho l'onore di presentare, viene fatto obbligo ai rappresentanti dei partiti di depositare nella cancelleria del tribunale competente lo statuto e le successive variazioni, firmato dal presidente e dal segretario generale. Questo atto basta per potere attribuire al partito la personalità giuridica e in tale veste potere anche possedere beni stabili e mobili senza alcuna autorizzazione preventiva.

La figura che verrebbe assegnata al partito non trova completi riferimenti nelle disposizioni codificate; invero, il partito non può ritenersi, qual'è al presente, una semplice società di fatto senza personalità giuridica, perchè mancherebbe di responsabilità; nè può essere equiparato ad una associazione o fondazione privata da essere riconosciuta agli effetti legali con decreto del Presidente della Repubblica e quindi ricadente sotto la vigilanza ministeriale, la qual cosa lederebbe l'indipendenza del cittadino nel campo della politica; neppure potrebbe avere la figura di società con fine economico, patrimoniale o di qualsiasi interesse materiale da tutelare. Pertanto, nel sottoporre gli associati non *ut singuli* ma come corpo morale a determinati obblighi, la personalità

giuridica e i diritti che derivano vengono acquisiti con l'unico atto volontario quello di darsi uno statuto e di depositarlo in forma autentica alla cancelleria del tribunale competente. L'atto di volontà collettiva reso pubblico, senza interventi di autorità politica o amministrativa e di formalità nelle quali partecipi un qualsiasi funzionario pubblico (notaio o giudice di tribunale) attua e completa il diritto alla personalità politica del partito. Mi è sembrata questa la soluzione più aderente allo spirito della legge, soluzione che nel codice vigente non potrebbe trovare elementi concreti, mentre la soluzione adottata è da escludere che sia in contrasto con principi ritenuti fondamentali.

Non ho previsto il caso che lo statuto contenga disposizioni non consoni al metodo democratico prescritto dalla Costituzione, perchè manca fin oggi una definizione che possa giuridicamente fare stato per ciò che precisa il metodo democratico e quali possano essere gli effetti legali di una violazione od omissione. Ciò non ostante, una volta stabilito l'obbligo del deposito dello statuto con l'effetto dell'acquisto della personalità giuridica, la discussione sul metodo democratico dei partiti prenderà aspetto concreto in base ad una elaborazione teorica e pratica che non mancherà da parte di giuristi e di interessati. Nella fase attuale è meglio mettere il problema da parte e lasciare che gli studi in merito diano sufficienti indicazioni per un susseguente atto legislativo.

Consequente al primo articolo è il secondo che prescrive il deposito alla cancelleria del tribunale dei rendiconti annuali. Questa disposizione è completata da quella contenuta all'articolo terzo, con il quale sono vietati i finanziamenti che, per la loro origine e per il loro carattere particolare, attenuerebbero la libertà politica dei partiti, ovvero li renderebbero consociati a determinate finalità o renderebbero i partiti conniventi in atti illeciti o discutibili per gli enti finanziatori e per gli interessi particolari che da tali enti si intendono assicurare.

L'elenco dei finanziamenti vietati è di per sé evidente e posso dispensarmi dal darne nella relazione una particolare dimostrazio-

ne, pur riservandomi di rispondere in Commissione o in Aula a tutte le richieste in merito; qui mi limito a chiarire il motivo per avere incluso nell'elenco ogni società o singolo contribuente che viene tassato in base a bilancio, perchè il bilancio che deve essere presentato dovrebbe indicare come spesa il contributo ad un partito, non potendo questo essere incluso nella somma che si mette a disposizione del consiglio di amministrazione o dell'unico gestore per beneficenza o per spese nell'interesse dell'azienda. È chiaro che in questo caso il segreto che si vuole opprimere nei rapporti fra partiti e finanziatori resterebbe ancora possibile.

L'articolo 4 riguarda i finanziamenti e le spese elettorali dei partiti; per questi si mantiene l'obbligo del deposito dei rendiconti nella cancelleria del tribunale competente. È opportuno che si tengano distinte entrate e uscite normali per il funzionamento dei partiti da quelle straordinarie per le elezioni, anche perchè a queste sono state assegnate opportune limitazioni fra le quali importantissimo il divieto di dare concorsi ai candidati per spese personali.

Con l'articolo 5 si fa obbligo ai partiti che ogni bene mobiliare o immobiliare venga nominalmente intestato al partito stesso, vietando qualsiasi acquisto di titoli al portatore, anche titoli di Stato e la intestazione di comodo a terze persone o a società fittizie.

All'articolo 6 è fatto obbligo ai candidati di depositare alla cancelleria del tribunale i rendiconti delle entrate ottenute e delle spese personali sopportate per la campagna elettorale, in base a un limite prestabilito da non potersi superare senza incorrere nelle penalità previste.

Il limite delle spese elettorali di ogni singolo candidato è necessario per evitare che coloro che sono ben forniti di reddito proprio e di amicizie di persone denarose possano largamente usare il denaro per attirare ammirazione, simpatie e voti a danno di coloro che non si trovano nelle stesse condizioni di agiatezza o di ricchezza, a parte coloro che sanno procurarsi larghi concorsi con favori non sempre limpidi e confessabili. Il sistema democratico obbliga a trovare un limite basso per le poche spese indispensabi-

li a mantenere opportuni contatti col corpo elettorale. È questo il motivo dei limiti di spese personali fissate all'articolo 6.

L'articolo 7 attribuisce al cittadino la facoltà di prendere visione degli atti depositati in cancelleria e di fare denuncia al magistrato delle presunte violazioni di legge. Tali violazioni sono punite con una serie di multe tenute sulla linea di equità e di rigore insieme.

Una disposizione importante è stata messa all'articolo 8 che i rendiconti presentati siano equiparati ad atti pubblici e l'occultamento della verità per omissione o per variazione di cifre è reputato agli effetti penali come falso in atto pubblico.

Occorre ridare fiducia al Paese che la legge dovrà essere osservata e che la moralizzazione della vita pubblica non ammette condiscendenze riguardo la formazione del principale e fondamentale organo statale, il Parlamento, sul quale poggia tutta la struttura politico-giuridica della Repubblica italiana.

Ad illustrare la necessità del provvedimento legislativo da me proposto, aggiungo brevi accenni sulla vigente legislazione estera. Da tempo esistono nei paesi democratici norme riguardanti le spese elettorali, anzitutto per evitare che i candidati forniti di mezzi e disposti a spenderli, potessero prevalere su coloro che non ne dispongono o che reputano sconveniente usarne. A parte le finalità storiche e pratiche delle singole leggi, tutte tendono a normalizzare la lotta elettorale e a regolare l'intervento dello Stato per determinati servizi utili allo scopo.

La Gran Bretagna, che in materia di sistema parlamentare fa testo e per il rispetto di tradizioni ultrasecolari e per lo spirito di adattamento ai tempi con le minori scosse possibili, anche in questa materia può darci utili indicazioni. Ogni candidato è obbligato a versare un deposito di centocinquanta lire sterline, che si restituisce se il candidato supera la percentuale dell'ottavo dei voti validi di tutto il collegio, mentre nel caso contrario viene incamerato dall'erario. Ciò serve ad evitare le candidature senza sufficiente base elettorale che rendono meno chiara la designazione popolare e non confe-

riscono alla formazione di una *clear majority*. Per lo stesso motivo sono esclusi dal cartello radiofonico e televisivo di propaganda elettorale i partiti che presentano meno di cinquanta candidature in tutto il territorio del Regno Unito. Il criterio di formare una maggioranza efficiente prevale su quello della rappresentanza delle minoranze. Da noi avviene il contrario per la immaturità della nostra esperienza democratica. Inoltre è proibito l'uso di radiostazioni situate al di là dei confini del Regno a scopo elettorale, e la violazione del disposto è penalmente perseguibile. La propaganda elettorale è controllata dallo Stato, sia per il numero dei manifesti, delle stampe permesse e delle spese autorizzate. Le somme che ciascun candidato potrà spendere per la campagna elettorale sono fissate con rapporto all'ampiezza del collegio e al numero degli elettori.

In Francia la terza e la quarta Repubblica hanno avuto leggi limitative per la propaganda elettorale a mezzo della fornitura statale della carta a ciascun candidato e con altre limitazioni di legge. Il candidato doveva inoltre versare una cauzione di 20 mila franchi, da essere rimborsata se il candidato otteneva non meno del 5 per cento dei voti validi della circoscrizione altrimenti andava perduta; inoltre se il candidato non superava il 2,50 per cento doveva rimborsare allo Stato le spese fatte per tale candidatura. Anche l'uso della radio e della televisione è stato fin oggi limitato a quei partiti che presentavano candidati in non meno di trenta dipartimenti. Le penalità per i trasgressori sono state multe e detenzione carceraria, secondo i casi.

Nella Costituzione tedesca vi è il disposto analogo a quello italiano; l'articolo 21 suona così: « I partiti politici partecipano alla formazione della volontà politica del popolo. La fondazione di un partito è libera. Il loro ordine interno deve rispondere ai principi democratici. Devono rendere conto al popolo dell'origine dei loro mezzi ». Nello stesso articolo è stabilito che una legge federale preciserà le norme riguardanti le entrate e le spese dei partiti. Tali norme sono in corso di elaborazione.

Dove esiste una legislazione precisa e completa è negli Stati Uniti d'America, sia per il finanziamento dei partiti sia per le spese elettorali. Tanto i candidati che i direttivi dei partiti debbono in tempo dichiarare per iscritto le spese che a tale scopo intendono sopportare. I candidati fanno le dichiarazioni alle segreterie del Senato e i partiti alla segreteria della Camera dei rappresentanti (deputati). La cifra massima per ciascun candidato non può superare i 10 mila dollari; in casi eccezionali di collegi estesi e con elettori numerosi vi può essere un supplemento che non potrà superare complessivamente i 25 mila dollari. Se la spesa sembra eccessiva, bisogna pensare quali siano i costi della vita americana e quale altezza abbiano raggiunto gli stipendi professionali e i salari di lavoro. La penalità per i trasgressori, multe fino a 10 mila dollari e detenzioni carcerarie fino a due anni, o l'uno e l'altro insieme, sono applicate secondo la gravità del reato. La stessa pena è comminata al candidato che promette un posto privato o pubblico in compenso del-

l'appoggio elettorale. Se si domanda un contributo ad impiegati federali, la multa è portata a 15 mila dollari e la detenzione a tre anni. Sono proibite le contribuzioni delle banche, delle corporazioni (società di affari e imprese), dei sindacati operai (*unions*) con quasi le stesse penalità. La lista continua anche per reati fuori del periodo elettorale e per attività politiche in contrasto alle leggi di sana amministrazione, riferentisi a persone singole e associate o a organizzazioni di partiti.

Allo scopo di provare che il mio disegno di legge non è nuovo e trova consensi negli stati democratici più qualificati, basta quanto è stato già scritto; e ogni altra indicazione sarebbe superflua. Spero che la presente iniziativa trovi il Senato disposto ad un approfondito esame, in modo da potere dare al Paese una legge che riporti la posizione dei partiti alla lettera e allo spirito della Costituzione e nel binario di sana democrazia, nella quale il Parlamento tenga il suo prestigio intatto e la sua funzione con piena ed efficiente responsabilità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È fatto obbligo ai cittadini che si associano in partito per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, di depositare il proprio statuto e le successive variazioni con le firme autenticate del presidente e del segretario generale, alla cancelleria del tribunale civile del luogo dove è fissata la sede centrale. I trasferimenti saranno notificati anche alla cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione si trova la nuova sede.

Dalla data del deposito dello statuto il partito acquista personalità giuridica.

Art. 2.

L'amministratore del partito dovrà presentare alla cancelleria del tribunale dentro ogni mese di marzo il rendiconto delle entrate e delle uscite dell'anno precedente, compresi, in riassunto per provincia, le entrate e le uscite delle sezioni locali, distinguendo per queste ultime i finanziamenti concessi dall'amministrazione centrale del partito da quelli ottenuti localmente.

Il rendiconto annuale sarà controfirmato dal presidente e dal segretario generale o da coloro che ne fanno le veci.

Art. 3.

Nel rendiconto saranno tenuti distinti i contributi ordinari dai contributi straordinari dovuti dagli associati; nonchè i cespiti di beni mobili e immobili appartenenti al partito o a società ed enti dei quali il partito abbia partecipazione.

Ogni altra entrata deve essere indicata con il nome e l'indirizzo di chi versa e per conto di chi versa e del motivo del versamento.

È vietato ai partiti accettare contributi

di ministeri, enti e gestioni statali; di enti locali territoriali, enti o banche di diritto pubblico o di interesse nazionale; di cooperative, federazioni di cooperative, consorzi, enti consortili e relative federazioni, e di ogni altra gestione autonoma, statale e non statale, che per legge è sottoposta alla vigilanza e al controllo ministeriale.

È vietato, inoltre, accettare offerte e finanziamenti da confederazioni di lavoratori e di datori di lavoro e da qualsiasi impresa o società che, come tale, è tassata in base a bilancio.

Il divieto previsto nei due comma precedenti si applica anche ai contributi, sussidi, finanziamenti di qualsiasi ente, organizzazione e impresa stranieri.

Art. 4.

L'amministrazione del partito deve tenere speciale contabilità delle spese elettorali politiche e amministrative dal giorno dell'apertura del periodo elettorale fino a un mese dopo la proclamazione degli eletti.

Il rendiconto delle entrate e delle spese a scopo elettorale, con l'indicazione dei residui attivi e passivi da regolare, sarà presentato non oltre tre mesi dopo la proclamazione degli eletti.

È fatto divieto ai partiti di assegnare, sui fondi propri, concorsi personali alle spese che ciascun candidato intende fare a proprio vantaggio.

Art. 5.

Le azioni appartenenti al partito debbono essere sempre nominative, siano anche titoli di Stato o titoli emessi all'estero ovvero nelle regioni a statuto speciale dove è consentito per legge il titolo azionario al portatore.

Anche i beni immobili appartenenti al partito debbono essere ad esso intestati.

Art. 6.

È fatto obbligo ai candidati elettorali, siano o no eletti a posti di pubblica rappre-

sentanza, di presentare alla cancelleria del tribunale competente un elenco delle offerte ricevute e delle spese sopportate per la propria candidatura. Tali entrate e spese non possono superare lire 200.000 per le elezioni comunali; lire 300.000 per le provinciali; lire 400.000 per le regionali; lire 500.000 per le senatoriali; lire 600.000 per le elezioni a deputato.

Nel decreto di convocazione dei comizi elettorali è precisata, dentro i limiti indicati nel precedente comma, la spesa consentita ai candidati con riferimento all'ampiezza della circoscrizione e al numero degli elettori.

Il disposto degli ultimi tre commi dello articolo 3 della presente legge è esteso ai finanziamenti, contributi e offerte per i singoli candidati.

Art. 7

Ogni cittadino può prendere visione degli statuti e dei rendiconti annuali ed elettorali dei partiti e dei singoli candidati. Può anche denunciare alla magistratura eventuali violazioni di legge.

In caso di accertata violazione delle disposizioni degli articoli precedenti si procederà anche d'ufficio ai sensi di legge.

La omissione del deposito degli atti può essere punita con la multa da 500 mila lire fino a due milioni. In caso di recidiva, la multa è raddoppiata.

La violazione delle disposizioni riguardanti i finanziamenti e le spese è punita con la multa fissa di lire 500.000 oltre l'aggiunta da tre a dieci volte la somma riscossa o pagata illecitamente.

In tutti i casi previsti sono responsabili della violazione di legge tanto chi versa quanto chi riceve.

Art. 8.

Se gli atti depositati nella cancelleria del tribunale dai partiti e dai singoli candidati contengono tali omissioni e inesattezze da potersi dedurre essere stata occultata o alterata la verità, i responsabili sono puniti a norma dell'articolo 483 del Codice penale, per falsità commessa dal privato in atto pubblico.