

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1995}

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SPINI

Presentata il 1° agosto 1984

Disciplina dell'attività e del finanziamento dei partiti politici

ONOREVOLI COLLEGGHI! — L'insoddisfazione verso la situazione concreta del funzionamento e del finanziamento dell'attività politica è ampiamente diffusa nella opinione pubblica del nostro paese.

Ha scritto recentemente Enzo Cheli: « ... nella storia della democrazia italiana, affrontare il tema del finanziamento dei partiti, o se vogliamo, più in generale del rapporto tra politica e denaro, ha sempre rappresentato un'impresa un po' disperata. Infatti, intorno agli aspetti negativi del problema del finanziamento ai partiti tutto o quasi è stato detto in termini scientifici, senza che poi nulla o quasi nulla di veramente risolutivo e di veramente incisivo sia poi accaduto sul terreno della prassi e sul terreno delle scelte politiche ».

Il riflesso negativo di questo stato di cose è evidente.

Quando, nel 1978, venne promosso il referendum abrogativo sulla legge relativa al finanziamento pubblico dei partiti, il 40 per cento dei votanti si pronunciò a favore. Si tratta del referendum abrogativo che ha riscosso il maggior numero di suffragi e, se si considera anche la percentuale delle astensioni, il 24 per cento, si ha la misura di quanto forte sia nel nostro paese la diffidenza verso uno strumento, il finanziamento pubblico dei partiti, che era nato nel 1974 anche in risposta agli scandali di allora e alle tangenti pagate a taluni partiti dalle società petrolifere.

La risposta a questo stato di cose sta innanzitutto nella prassi concreta del

modo di far politica, a sua volta frutto della tensione ideale, progettuale, sociale esistente tra i partiti del nostro paese. Se ne è perfettamente consapevoli. Nessuna legge, per quanto perfetta, potrà mai sopperire a questa esigenza.

In secondo luogo, se si passa all'analisi del sistema normativo, occorre riconoscere come sia la grande cornice costituzionale del nostro sistema politico, sia le caratteristiche del nostro sistema elettorale abbiano di fatto, in questo quarantennio, modellato le nostre forze politiche, che in varia misura e in varie forme si sono dovute adattare al « recipiente » istituzionale in cui si trovavano ad operare. E questo il primo, necessario passo riformatore da compiere.

Si tratta del tema della « grande riforma » delle istituzioni del nostro paese, in cui per altro l'argomento della « riforma della politica » non ha trovato per ora sufficiente spazio.

È necessario invece che lo trovi. Proposte di legge come questa hanno appunto il significato di far corrispondere ad una riforma delle nostre istituzioni una spinta alla riforma anche dei soggetti politici che vi operano, in termini di democrazia, di efficienza e di trasparenza, tutti ingredienti necessari per stimolare alla partecipazione, obiettivo proprio di ogni sistema democratico.

Se allora una nuova legge sul funzionamento e sul finanziamento dei partiti non potrà essere di per sé risolutiva dei problemi sul tappeto, essa potrà rappresentare un punto di riferimento ed uno stimolo efficace perché il nostro sistema politico possa portarsi su di un livello più elevato di efficienza e di partecipazione.

Il titolo I della proposta di legge tratta appunto del finanziamento dei partiti. In Italia il finanziamento pubblico è stato introdotto con la legge n. 195 del 1974, allargato con la legge n. 422 del 1980 alle elezioni per il Parlamento europeo e per i consigli regionali, e parzialmente riformato con la legge n. 659 del 1981 che aumentò la misura del finanziamento pubbli-

co e introdusse alcune rettifiche nel meccanismo della pubblicità del bilancio dei partiti e nel meccanismo di controllo.

L'insieme di questa normativa non ha risolto le contraddizioni tra la considerazione della funzione pubblica svolta dai partiti che ha motivato il loro finanziamento da parte dello Stato e il carattere sostanzialmente privatistico della struttura dei partiti stessi. Questa dà luogo ad inconvenienti anche di natura tecnica per quanto attiene a proprietà degli immobili, delle partecipazioni, delle automobili, ecc.

Per ovviare a questo stato di cose si prevede, all'articolo 1, che a latere di ciascun partito venga costituita una fondazione (sul modello della Germania federale) cui debbano essere conferiti nel lasso di tempo di tre anni tutti i rapporti patrimoniali facenti capo direttamente o indirettamente a ciascun partito. A dette fondazioni potranno essere applicati i sistemi di controllo e di certificazione dei bilanci e dei conti patrimoniali di cui agli articoli 2 e 3 della presente proposta, che prevedono un collegio dei revisori dei conti indipendente dai partiti stessi.

All'articolo 4 si prevede una delega al Governo per il coordinamento, revisione e integrazione in un testo unico delle norme vigenti che, al di fuori del finanziamento pubblico, direttamente od indirettamente comportino ausili, agevolazioni o benefici patrimonialmente valutabili per lo svolgimento dell'attività istituzionale dei partiti politici.

Con l'articolo 5 ci si propone invece di incentivare da un lato e di rendere più trasparente dall'altro l'autofinanziamento dei partiti e dell'attività politica in genere attraverso i contributi o le prestazioni di privati, singoli o in forma associata. Tale incentivo si verifica col meccanismo della parziale detassazione nella misura massima del 40 per cento del contributo stesso.

All'articolo 6 si disciplinano le spese elettorali, si riduce la durata delle campagne elettorali e si prevede la riduzione a due del numero massimo delle preferenze esprimibili.

La lotta per le preferenze (su cui ha scritto cose illuminanti di recente Alberto Spreafico) all'interno di ciascuna lista è infatti una delle cause di deterioramento del rapporto tra politica e denaro. La tendenza all'acquisizione personale di spazi televisivi, all'invio di messaggi, all'arruolamento di attivisti personali è infatti fonte di forte dispendio di denaro, nei fatti difficilmente controllabile. Sarebbe necessario approfondire lo studio di sistemi molto radicali di abolizione del nostro barocco sistema delle preferenze (che non ha eguali nel mondo occidentale). Tali sistemi potrebbero orientarsi verso varianti del sistema tedesco, che vede l'elezione dei deputati per metà con il sistema uninominale e per l'altra metà su di una lista unica nazionale restando garantita nella sommatoria nazionale l'attribuzione dei seggi col criterio della rappresentanza proporzionale.

Il sistema tedesco infatti permette il contemporaneo raggiungimento di tre obiettivi: l'abolizione delle preferenze, il mantenimento di un contatto diretto tra eletti ed elettori, il rispetto del principio di proporzionalità.

Ove non intervenisse una riforma radicale di tal genere, occorrerebbe agire per limitare i danni del sistema esistente. Per questo la presente proposta di legge prevede la riduzione del numero delle preferenze a due.

Il titolo II è invece dedicato all'ordinamento dei partiti e si propone di dare attuazione, nei termini più essenziali possibili e quindi più rispettosi dell'autonomia dei partiti stessi, all'articolo 49 della Costituzione che sancisce come tutti i cittadini abbiano diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

L'argomento è strettamente concatenato al precedente per assicurare uno scorrimento democratico nelle strutture dei partiti del meccanismo di finanziamento prima delineato.

Non si vuole compiere intromissioni nell'autonoma organizzazione dei partiti,

bensì fissare pochi, essenziali principi di libertà e di democrazia.

Ha scritto infatti Sandro Amorosino: « La necessità di creare un vero e proprio diritto dei partiti - una disciplina giuridica pubblicistica, di fonte normativa, ma anche risultante dall'esercizio dell'autonomia statutaria - deriva da un'esigenza generale, ma acquista particolare rilevanza dall'angolazione della trasparenza e controllabilità da parte dei cittadini ».

Nell'articolo 8 viene garantito il diritto dell'aspirante all'iscrizione ad un partito politico di ricevere una risposta, positiva o negativa che sia, in termini solleciti. Con esso si prescrive anche agli statuti dei partiti di permettere la manifestazione di posizioni differenziate, di maggioranza e di minoranza, sugli indirizzi politici e sulle decisioni relative a comportamenti politici, e di garantire la rappresentanza proporzionale di quei raggruppamenti interni che abbiano conseguito la rappresentanza di almeno il 10 per cento degli iscritti.

Si assicura, poi, una eventuale rappresentanza proporzionale delle minoranze nei consigli di amministrazione delle fondazioni previste dall'articolo 1, nonché la ripartizione dei contributi finanziari tra centro e periferia, punto questo importantissimo per impedire che il finanziamento pubblico diventi sinonimo di centralizzazione del potere nei partiti.

Il proponente è consapevole di come la materia qui considerata sia scottante e controversa.

Si tratta quindi di una proposta di legge di carattere personale che non implica responsabilità politiche più generali né di partito né di gruppo. Si ritiene tuttavia necessario affrontarla dimostrando con i fatti la necessaria disponibilità dei partiti a discutere apertamente e liberamente delle regole che li riguardano. Ne guadagnerà il rapporto tra cittadini e sistema politico, la credibilità e la legittimazione di quest'ultimo. Ma ne guadagnerà anche la selezione del personale politico ed il suo grado di rispondenza ai bisogni di una società moderna.

PROPOSTA DI LEGGE

—

TITOLO I

FINANZIAMENTO DEI PARTITI

ART. 1.

(Disposizioni per l'ammissione al finanziamento pubblico).

I partiti politici, rappresentati in Parlamento o nelle assemblee regionali, che intendono avvalersi del finanziamento pubblico o di altre forme di ausilio finanziario pubblico anche indiretto, sono tenuti a costituire una fondazione cui devono essere conferiti, entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, tutti i rapporti patrimoniali facenti capo direttamente o indirettamente a ciascun partito. Nel rispetto delle vigenti norme, le fondazioni potranno darsi articolazioni periferiche o costituire fondazioni locali autonome in conformità alle disposizioni contenute nello statuto di ciascun partito sui rapporti fra organizzazioni centrali e periferiche.

ART. 2.

(Procedimento di controllo dei bilanci e dei conti patrimoniali delle fondazioni).

I bilanci consolidati ed i conti patrimoniali delle fondazioni, comprensivi delle partecipazioni da esse detenute, devono essere certificati annualmente da società estratte a sorte, tra quelle autorizzate, a norma delle vigenti disposizioni, alla revisione e certificazione dei bilanci. L'autorizzazione dovrà essere anteriore alla data del 1° settembre 1984.

Le società che eseguono la revisione sono tenute al segreto professionale su dati e fatti di cui vengano a conoscenza nel corso del procedimento di certificazione. In caso di violazione accertata in sede giurisdizionale di tale obbligo, alle