

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3610

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato D'ALIA

Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e di trasparenza dei partiti politici, nonché deleghe al Governo per la disciplina delle elezioni primarie e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative riguardanti i partiti politici

Presentata il 15 febbraio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della disciplina giuridica dei partiti politici è antico ma sempre attuale. Esso affonda le sue radici nel dibattito svoltosi all'Assemblea costituente, perché fu in quella sede che si prospettò l'ipotesi — respinta prima ancora di essere seriamente discussa — di aggiungere, nell'articolo della Costituzione riguardante i partiti politici, un comma in cui venisse esplicitamente affermato l'obbligo di previsione della regolamentazione giuridica dei partiti e della pubblicità delle fonti di finanziamento degli stessi. Se questa proposta fosse stata approvata, si sarebbe così introdotta una norma ritenuta «consona a tutto lo spirito della Costituzione», come ebbe a dichiarare l'onorevole Costantino Mortati. Il risultato finale fu invece il vigente articolo 49, fin

troppo essenziale nella sua formulazione costituzionale, perché si limita a dichiarare che: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Né certamente è casuale la stessa collocazione di esso nella parte relativa ai diritti dei cittadini piuttosto che in quella relativa all'organizzazione costituzionale dello Stato, in cui i partiti, pur riconosciuti, non sono compresi. Il loro operare, allora, non dipende da norme scritte ma si svolge esclusivamente sul piano della costituzione materiale, ove incide in maniera rilevante sulla dinamica della forma di governo.

La scelta che volle compiere il Costituente, approvando un articolo dedicato ai partiti assai poco analitico e privo di

strumentari giuridici, aveva certo la sua ragion d'essere nel momento storico in cui essa venne compiuta: un momento storico condizionato dalla necessità che i partiti avessero un ampio spazio d'azione nel sistema politico. La nuova democrazia italiana doveva nascere e consolidarsi attraverso quegli strumenti di raccordo tra i cittadini e le istituzioni, tra il corpo elettorale e le Assemblee rappresentative, che sono i partiti politici, anche al fine di rendere concreta una altrimenti indistinta volontà popolare. Infatti, una democrazia senza partiti è un nonsenso, è come un liberalismo senza libertà. La funzionalità democratica e la stessa democraticità di un sistema politico sono garantite dall'esistenza di un pluralismo di partiti e dalla loro competizione. Con il riconoscimento costituzionale dei partiti si avviava così in Italia il superamento delle basi individualistiche della rappresentanza, sulle quali poggiava il regime parlamentare ottocentesco, per sostituirvi una nuova democrazia organizzata attraverso i partiti.

Non si volle però determinare un obbligo giuridico, per il tramite del quale si potesse venire a fondare anche una democrazia nei partiti, ossia non fu adottata una previsione, né costituzionale né legislativa, con cui imporre una disciplina interna dei partiti fondata su regole democratiche stabilite da statuti. La stessa nozione costituzionale del « concorso con metodo democratico », enunciata all'articolo 49, piuttosto che riferita anche all'attività interna dei partiti, venne ad essere prevalentemente intesa come attività di pluralismo politico esterno, cioè come competizione fra partiti nel confronto elettorale, nel rispetto dell'eguaglianza delle opportunità. In tal modo però non si tenne nel giusto conto il fatto che il soggetto della proposizione dell'articolo 49 è costituito dalla locuzione: « Tutti i cittadini » e che, pertanto, riferire il « metodo democratico » al solo concorso fra partiti porterebbe a ritenere che proprio i cittadini siano estraniati dal concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Gli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione furono caratterizzati da una tendenziale diffidenza — manifestata anche negli studi compiuti dalla dottrina — verso forme di intervento pubblico e di regolazione legislativa dei partiti, nella convinzione che la democraticità del sistema partitico venisse ad essere maggiormente garantita da una norma « a fattispecie aperta », qual era l'articolo 49, piuttosto che da una disciplina legislativa che potesse risultare costringente per la libertà d'azione dei partiti. Ad avvalorare ulteriormente questa ricostruzione concorse la tesi della concezione strettamente privatistica del partito politico, il quale — si sosteneva — avrebbe trovato nel regime delle associazioni non riconosciute, e quindi nel diritto privato comune, la più alta garanzia di libertà. Certo, non mancarono voci di dissenso da questa impostazione (come per esempio un progetto di legge del senatore Sturzo), alcune delle quali sfociarono, per allora, in un'aspra e minoritaria polemica di alcuni battaglieri studiosi contro la « partitocrazia » (Maranini) e contro l'« autocrazia di partito » (Perticone): in particolare quest'ultima espressione è da intendersi proprio come una sorta di denuncia della mancanza di regole democratiche all'interno dei partiti.

Oggi il quadro istituzionale è radicalmente mutato. Dopo le numerose vicende che hanno accompagnato e che stanno ancora accompagnando, in positivo e in negativo, la storia dei partiti politici nell'Italia repubblicana, occorre restituire ai partiti il ruolo di raccordo fra i cittadini e le istituzioni, che è fondamentale in una democrazia pluralista e che, proprio per questo motivo, non può più essere sottratto ad una regolazione dei partiti in forme autenticamente democratiche e aperte al controllo dell'opinione pubblica se non della legge.

È necessario, pertanto, rivitalizzare il patto fra cittadini e partiti; indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti, dando più potere ai loro iscritti ed elettori. I partiti, per tornare a svolgere la

loro funzione nella democrazia italiana, devono divenire effettivamente e autenticamente soggetti democratici.

Nella legislatura in corso, il decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014, riprendendo un testo già approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, ha fornito una prima parziale risposta al problema della regolamentazione giuridica dei partiti. È però necessario andare oltre, rafforzando, da un lato, i principi di democrazia interna dei partiti e riconoscendo compiutamente agli stessi, dall'altro, la personalità giuridica. Allo stesso modo devono essere rese più efficaci le norme sulla trasparenza dei bilanci, trasparenza che deve riguardare indistintamente tutti i partiti e movimenti politici.

Tale esigenza è ancora più forte per una partecipazione reale del nostro Paese al passaggio dall'integrazione economica alla dimensione politica dell'Unione europea. Il diritto europeo prevede infatti il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici [regolamento (CE) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee]. Una modifica dell'ordinamento nel senso indicato dalla presente proposta di legge si rende necessaria anche per avere la sede di partiti europei in Italia rimettendo il nostro Paese al centro della costruzione di un'Europa dei popoli europei.

Alla luce di quanto esposto, la presente proposta di legge si prefigge di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione, in modo quanto più possibile rispettoso

dell'autonomia dei partiti stessi, creando i presupposti per la costituzione di partiti politici europei con sede in Italia.

La proposta di legge si compone di 10 articoli.

L'articolo 1 riconosce la personalità giuridica ai partiti iscritti nel registro dei partiti politici.

L'articolo 2 integra i requisiti di democraticità degli statuti dei partiti previsti dalla legislazione vigente, rafforzando la trasparenza e la tutela delle minoranze.

L'articolo 3 conferisce al Governo delega legislativa per la disciplina delle elezioni primarie.

L'articolo 4 rende più efficaci le sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla trasparenza dei rendiconti dei partiti, aggiungendo alle sanzioni attualmente previste, che si limitano a ridurre le risorse derivanti dal cosiddetto « due per mille », sanzioni amministrative pecuniarie dirette.

L'articolo 5 è volto a valorizzare la partecipazione dei giovani alla vita politica, introducendo l'obbligo di destinare una parte delle risorse a questa finalità.

L'articolo 6 introduce una norma di trasparenza sul patrimonio dei partiti, prevedendo che tutti i beni di tale patrimonio, compresi i titoli, devono essere ad essi intestati.

Gli articoli 7 e 8 sono volti a sostenere l'attività politica dei partiti, favorendo il reperimento di idonee sedi.

L'articolo 9 prevede una delega al Governo per la redazione di un testo unico delle disposizioni legislative riguardanti i partiti politici.

L'articolo 10 dispone l'abrogazione dell'articolo 8 della legge 6 luglio 2012, n. 96.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Natura giuridica dei partiti politici).

1. I partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, di seguito denominato « decreto-legge n. 149 del 2013 », sono associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361.

ART. 2.

(Statuto).

1. All'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 149 del 2013 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera d) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ; le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, la cui consultazione deve essere sempre nella disponibilità di ogni iscritto, nel rispetto di quanto previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 »;

b) alla lettera e), le parole: « è promossa » sono sostituite dalle seguenti: « sono promosse » e le parole: « negli organi collegiali non esecutivi » sono sostituite dalle seguenti: « in tutti gli organi collegiali e la loro partecipazione alla gestione delle risorse del partito »;

c) dopo la lettera e) è inserita la seguente:

« e-bis) le modalità con le quali gli iscritti partecipano alle votazioni, assicurando, quando è prevista, l'effettiva segretezza del voto »;

d) alla lettera f) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , assicurando comunque che negli organi collegiali nessun sesso sia rappresentato in misura superiore ai due terzi »;

e) alla lettera l), dopo le parole: « selezione delle candidature » sono inserite le seguenti: « , anche attraverso elezioni primarie, ».

ART. 3.

(Delega al Governo per la disciplina delle elezioni primarie).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono nel termine di trenta giorni, un decreto legislativo per la disciplina dello svolgimento di elezioni primarie per la designazione dei candidati da parte degli elettori.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che le elezioni primarie si svolgano a livello di collegio plurinomiale;

b) definire le modalità con le quali ciascun partito politico iscritto nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013 può comunicare al Ministero dell'interno la decisione di svolgere elezioni primarie per la designazione dei propri candidati alle elezioni politiche, indicando anche per quali collegi plurinomiali intende avvalersi di tale metodo;

c) definire le modalità e i termini entro i quali i partecipanti alle elezioni primarie devono presentare la propria candidatura;

d) stabilire che ciascun elettore possa partecipare alle elezioni primarie esclusivamente nel collegio plurinominale nel quale esercita il suo diritto di voto per le elezioni politiche;

e) prevedere che tutte le elezioni primarie si svolgano nel medesimo giorno;

f) prevedere misure per assicurare l'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica e garantire il rispetto delle disposizioni di cui alla legge 6 maggio 2015, n. 52, aventi tale finalità;

g) stabilire, per ciascuna elezione primaria, che il candidato che ottiene il maggior numero di voti sia nominato capolista nel collegio e che gli altri candidati seguano nella lista secondo la graduatoria dei voti;

h) prevedere che siano adottate modalità di voto che ne assicurino la segretezza;

i) provvedere all'istituzione di un fondo per il rimborso ai partiti politici delle spese sostenute per lo svolgimento delle elezioni primarie, finanziato riducendo di pari importo il fondo per la destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto-legge n. 149 del 2013.

ART. 4.

(Trasparenza dei rendiconti dei partiti politici).

1. All'articolo 8 del decreto-legge n. 149 del 2013 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200.000 a euro 300.000 »;

b) al comma 3, le parole: « la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione di un terzo » sono sostituite dalle seguenti: « una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 60.000 e procede alla decurtazione di un terzo »;

c) al comma 4, primo periodo, le parole da: « la sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo » fino alla fine

del periodo sono sostituite dalle seguenti: « una sanzione amministrativa pecuniaria pari al quintuplo dell'importo non dichiarato o difforme dal vero »;

d) al comma 4, secondo periodo, le parole: « la sanzione amministrativa pecuniaria » sono sostituite dalle seguenti: « una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000 e procede alla decurtazione »;

e) al comma 5, le parole: « la sanzione amministrativa pecuniaria » sono sostituite dalle seguenti: « una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100 a euro 500 e procede, per ogni informazione omessa non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, alla decurtazione »;

f) al comma 6, il primo periodo è soppresso;

g) al comma 7, le parole: « Qualora le inottemperanze e le irregolarità di cui ai commi da 2 a 5 siano state commesse da partiti politici » sono sostituite dalle seguenti: « Qualora le decurtazioni previste dai commi 3, 4 e 5 debbano applicarsi a partiti politici » e le parole da: « fino al limite » fino alla fine del comma sono soppresse.

ART. 5.

(Partecipazione dei giovani alla vita politica).

1. I partiti politici sono tenuti a destinare una quota pari almeno al 5 per cento delle somme derivanti dalle erogazioni liberali effettuate con le modalità di cui all'articolo 11, comma 7, del decreto-legge n. 149 del 2013 e delle risorse percepite in applicazione dell'articolo 12 del medesimo decreto-legge a iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva dei giovani alla vita politica.

2. Ai fini di cui al comma 1, i partiti politici introducono un'apposita voce all'interno del rendiconto e presentano alla Commissione di garanzia degli statuti e

per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici adeguata e specifica documentazione ai fini del controllo di conformità alla legge.

3. In caso di inosservanza delle disposizioni del presente articolo, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari al quadruplo delle somme distolte dalla destinazione di cui al comma 1.

ART. 6.

(Patrimonio del partito politico).

1. I beni mobili e immobili del partito politico devono essere ad esso intestati.

2. I titoli intestati al partito politico devono sempre essere nominativi, anche se si tratta di titoli di Stato o di titoli emessi all'estero o nelle regioni a statuto speciale la cui legislazione prevede l'emissione di titoli al portatore.

ART. 7.

(Sedi del partito politico).

1. Qualora i partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013 non dispongano di un proprio patrimonio immobiliare idoneo per lo svolgimento delle attività politiche, l'Agenzia del demanio, previa richiesta, verifica tempestivamente la disponibilità di adeguati locali, da destinare in via esclusiva alle predette attività, di proprietà dello Stato, di enti territoriali ovvero di altre amministrazioni pubbliche, adibiti ad uso diverso da quello abitativo, non inseriti in programmi di valorizzazione e dismissione immobiliare. A tal fine, l'Agenzia del demanio stipula appositi accordi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con gli enti territoriali e le amministrazioni pubbliche interessati.

2. L'utilizzo dei locali di cui al comma 1, senza che ne derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può essere assegnato a canone agevolato, a fronte

dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria da parte dei partiti politici di cui al comma 1. È vietata la sublocazione, totale o parziale. La violazione del divieto di cui al precedente periodo e la mancata corresponsione del canone per tre mesi consecutivi comportano la decadenza dall'assegnazione.

3. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti i criteri, i termini e le modalità per l'applicazione delle disposizioni del presente articolo, anche con riferimento alla determinazione dei canoni agevolati nel rispetto delle disposizioni del comma 2 del presente articolo.

4. Gli immobili di proprietà dello Stato, di enti territoriali, di istituti o enti o società di diritto pubblico, utilizzati da almeno venti anni dai partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013 per lo svolgimento delle attività politiche, sono assegnati ai partiti medesimi dietro corresponsione del canone agevolato determinato ai sensi del comma 3 del presente articolo, ridotto del 20 per cento, a fronte dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria. Si applicano il secondo e il terzo periodo del comma 2.

ART. 8.

*(Sedi per lo svolgimento
di attività politiche).*

1. Gli enti territoriali, previa disciplina della materia da essi adottata con apposito regolamento, mettono a disposizione dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, anche attraverso convenzioni con istituzioni pubbliche o private, locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica. I partiti po-

litici rimborsano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali, le spese di manutenzione e di funzionamento dei locali utilizzati per lo svolgimento di attività politiche per il tempo per il quale essi se ne avvalgono.

ART. 9.

(Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative riguardanti i partiti politici).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 3, un decreto legislativo recante un testo unico nel quale, con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo, sono riunite le disposizioni della presente legge e le altre disposizioni legislative in materia di:

a) disciplina in materia di partiti politici e di attività politica;

b) disciplina dello svolgimento delle campagne elettorali, anche con riguardo alle disposizioni sulla regolamentazione della comunicazione politica;

c) disciplina delle elezioni primarie;

d) agevolazioni in favore di candidati alle elezioni, di partiti e movimenti politici e di gruppi politici organizzati nonché rendicontazione delle spese sostenute in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie;

e) attività di controllo e disciplina sanzionatoria.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;

b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;

c) coordinamento del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la razionale applicazione nonché la coerenza logica e sistematica della normativa.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento, previo parere del Consiglio di Stato, che si esprime entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Lo schema del decreto è trasmesso al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

ART. 10.

(Abrogazione).

1. L'articolo 8 della legge 6 luglio 2012, n. 96, è abrogato.

€ 1,00



17PDL0038750