

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3694

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARLONI, BOSSA, GIORGIO PICCOLO, ROSTAN**

Norme sulla democrazia interna dei partiti, sulla selezione delle candidature e sul finanziamento

*Presentata il 23 marzo 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 49 della Costituzione pone la questione del metodo democratico con il quale i partiti concorrono a determinare gli indirizzi della politica nazionale.

La presente proposta di legge riproduce il testo del disegno di legge n. 550, presentato al Senato della Repubblica durante la XV legislatura, il quale a sua volta riprende l'atto Camera n. 598 della XIV legislatura — che riprende in larga parte sia la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Mancina e altri (atto Camera n. 5326, XIII legislatura), sia il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Salvi e altri (atto Senato n. 3954, XIII legislatura). Si propone di dare attuazione al dettato costituzionale intervenendo sul modo in cui i partiti concorrono a determinare gli

indirizzi della politica nazionale e selezionare le candidature nelle pubbliche istituzioni.

Negli anni trascorsi, l'attenzione e il dibattito pubblico si sono, pure se a fasi alterne, soffermati sulla crisi della politica e sulla difficoltà che i partiti incontravano nel fungere da raccordo e da mediazione tra società e istituzioni.

In questa caratteristica incompiutezza ed irrisolutezza della transizione italiana si è soliti vedere un limite di natura costituzionale: l'invecchiamento della Costituzione del 1948. Tale diagnosi lascia però insondato il tema dell'inadeguatezza soggettiva dei partiti politici italiani.

La funzione dei partiti politici — contrariamente a quanto afferma la generica polemica antipartitocratica — è essenziale

nell'evoluzione contemporanea delle moderne società pluraliste, purché regolata o autoregolata in forme autenticamente democratiche aperte al controllo dell'opinione pubblica se non della legge. Questi principi valgono anche per altre forme di associazioni politiche, i cosiddetti movimenti, che vanno parimenti regolati nel momento in cui partecipano a una qualsiasi competizione elettorale.

È quindi necessario proporre un nuovo patto tra partiti, movimenti e cittadini, nel quale i primi due rinunciano a una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti oltre che i loro bilanci. Il ragionamento sotteso è che l'essenziale funzione dei partiti non può essere semplicemente presunta o, peggio, rivendicata con arroganza, ma richiede che i partiti e i movimenti siano effettivamente e autenticamente soggetti democratici.

Sembra quindi opportuno oggi riaprire la *vexata quaestio* della disciplina giuridica del partito politico, anche in considerazione del fatto che, dopo la classica discussione sul tema, quando solo la Germania aveva compiuto questa scelta con l'articolo 21 della Legge fondamentale e poi con la legge 24 luglio 1967, altri Paesi europei, come la Spagna e il Portogallo, hanno deciso in questo senso.

È ben noto che l'articolo 49 della Costituzione fa cenno alla libertà di associarsi in partiti e al «metodo democratico» della vita politica, ma non fa alcun riferimento alle forme della vita interna dei partiti. Dal dibattito che ebbe luogo nell'ambito dell'Assemblea costituente risulta che il problema fu posto, ma si scelse di non intervenire su questo aspetto, per il timore che si arrivassero a definire una indebita ingerenza e un pericoloso criterio di esclusione. Si ricordi, in particolare, l'emendamento Mortati che proponeva: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

Nella seduta del 22 maggio 1947, poi, l'onorevole Moro, se da una parte ribadì

l'importanza di non porre limiti alle finalità perseguite dai partiti, per evitare il rischio di decisioni arbitrarie «sulla base del presunto carattere antidemocratico del loro programma», dall'altra, in accordo con Mortati, propose la costituzionalizzazione del vincolo democratico interno, sulla base della considerazione che se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese.

La linea proposta dall'onorevole Moro è la stessa del Costituente spagnolo del 1978, che — pur rifacendosi in larga parte al modello della legge fondamentale di Bonn del 1949 — recepirà, nell'articolo 6, il solo vincolo interno per i partiti («La loro struttura interna ed il loro funzionamento dovranno essere democratici»), e non il vincolo della «democraticità esterna» dei fini perseguiti, che a Bonn era stato inserito in polemica con il recente passato nazista e nel quadro anticomunista generato dalla guerra fredda. La proposta di Moro non fu tuttavia adottata dalla Costituente. Peraltro, non era previsto allora un finanziamento pubblico dei partiti, né qualunque controllo sui bilanci, anche per lo scambio di complicità tra chi era massicciamente finanziato dall'Unione Sovietica e chi lo era, altrettanto massicciamente, dalla CIA o dai sindacati americani. La successiva sentenza della Corte costituzionale tedesca, che nel 1956 escluse dalla legalità il partito comunista, oltre a quello nazista, non fece che confermare le riserve e i timori.

Oggi le cose stanno in modo molto diverso. Anzitutto, non ci sono più partiti che non intendano fondarsi su presupposti democratici: il timore dell'esclusione ha perso ragione di esistere. Tale questione è individuabile anche all'interno dei movimenti che partecipano a elezioni, anche se con zone di opacità. Inoltre, l'attuale meccanismo di finanziamento, seppure notevolmente ridimensionato, mette in discussione la difesa ad oltranza della natura privatistica dell'associazione-partito.

Considerazione ancora più importante, la cultura dei nostri tempi non ammette

che ci siano luoghi separati e privati in cui si forma un potere che è poi destinato a esercitarsi nelle istituzioni pubbliche, attraverso la selezione delle candidature che resta prerogativa peculiare dei partiti.

Per cinquanta anni la discussione giuridica e politologica si è esercitata sul dilemma tra natura privata e funzione pubblica dei partiti. Due aspetti che sono contenuti nell'articolo 49 della Costituzione. Di certo, la «determinazione della politica nazionale», che è — attraverso il concorso con metodo democratico — la finalità del libero associarsi dei cittadini in partiti, è una funzione pubblica.

Essa può svolgersi in partiti non democratici? Nei termini del dibattito all'Assemblea costituente: può darsi metodo democratico nell'attività esterna dei partiti se essi non hanno una struttura democratica della loro vita interna?

Ancora con altre parole: può darsi democrazia «dei» partiti senza democrazia «nei» partiti?

«Affinché i cittadini riescano davvero ad influenzare la politica nazionale, a concorrere a determinarla, occorre che le loro esigenze e le loro preferenze trovino una sede adeguata di ricezione e di traduzione all'interno dei partiti. Il problema della democrazia nei partiti è, dunque, inesorabilmente insito nella formulazione dell'articolo 49 ed è comunque, prepotentemente esploso nel corso della pratica di competizione politica negli anni successivi e fino ad oggi» (G. Pasquino, articolo 49, in *Commentario della Costituzione*, Bologna 1992).

La presente proposta di legge si prefigge di garantire la qualità democratica dei partiti senza tuttavia restringere la libertà di associazione politica prevista dall'articolo 49 della Costituzione e senza trasformare l'associazione-partito in organo dello Stato. Sviluppando quella posizione intermedia, tra l'ispirazione più privatistica e l'ispirazione più pubblicistica che è riscontrabile già nell'articolo 49, essa intende non già proporre statuti-tipo, ma disciplinare «le condizioni minime del rispetto del principio del concorso e del metodo democratico», lasciando all'auto-

nomia statutaria la definizione della struttura degli organi interni, i sistemi di elezione dei dirigenti eccetera nonché regolamentare «quelle attività del partito che più direttamente incidono sul funzionamento delle istituzioni (...) attraverso la disciplina delle procedure interne per la scelta dei candidati» (P. Ridola, *Partiti politici, in Enciclopedia del diritto, volume XXXII, Milano 1982*).

La disciplina delle procedure interne ai partiti per la scelta dei candidati non propone dunque di istituire un controllo sui fini dei partiti né sulla struttura sostanziale dei loro organi, ma propone un'esigenza di democrazia procedurale e di regole certe per il proprio funzionamento. Con ciò non si pretende di ridefinire lo *status* giuridico dei partiti, ma semplicemente di legare il loro finanziamento, in ogni sua forma, ai requisiti democratici minimi così individuati. Si prevede perciò che gli statuti dei partiti siano resi pubblici secondo peculiari modalità e che il loro contenuto regolamenti gli essenziali aspetti del metodo democratico nella vita interna ai partiti. Non si tratta di una pubblicizzazione dei partiti, che sarebbe in contrasto con il diritto di associarsi liberamente che l'articolo 49 della Costituzione riconosce ai cittadini: i partiti restano infatti associazioni di diritto privato non riconosciute, ma sono tenuti, qualora intendano usufruire dei rimborsi e di ogni altra elargizione o beneficio normativi, ad adottare uno statuto conforme ai criteri legislativamente indicati.

L'altra innovazione che la proposta di legge introduce concerne la fissazione di regole per lo svolgimento di elezioni primarie, qualora previste dagli statuti dei partiti. Le elezioni primarie, grande innovazione del panorama politico italiano dell'ultimo decennio, sono state alle volte segnate da irregolarità e da contenziosi che non hanno potuto trovare ancoraggio in una chiara base normativa. Appare dunque urgente una regolamentazione di questo strumento, al fine di garantire il corretto svolgimento delle stesse, tutelando

così questo importante momento democratico.

Non si tratta di obbligare partiti e coalizioni a scegliere questo metodo di selezione delle candidature, ma di incoraggiare tale scelta.

Infine, quella che si presenta è una proposta di legge in sintonia con le iniziative volte a favorire la presenza femminile nella vita politica. Non solo perché tra i criteri che si indicano per gli statuti dei partiti sono previste norme volte a far sì che un sesso non prevalga sull'altro, ma perché è più facile che un sistema di selezione della classe dirigente fondato sul merito favorisca l'accesso delle donne alla politica. Negli altri ambiti della società è così. Negli altri ambiti della società, quando le regole sono chiare, sono tante le donne che vincono. Con la presente proposta di legge si vuole avvicinare la politica al resto della società.

La presente proposta di legge interviene su tre profili, individuabili in base ai tre capi in cui essa si suddivide.

Il capo I (articoli 1-3) stabilisce che i partiti devono avere statuti pubblici e ne indica i caratteri democratici che devono essere obbligatoriamente presenti.

In particolare, l'articolo 1 fa riferimento alla costituzione dei partiti politici.

L'articolo 2 riguarda tempi e modalità di approvazione e di pubblicazione dello statuto.

L'articolo 3 ha ad oggetto il contenuto minimo degli statuti per i partiti che intendono ottenere i benefici previsti dalla legge e la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli organi centrali del partito e le sue articolazioni territoriali, con possibilità di ricorso agli organi di garanzia.

Il capo II (articoli 4-9) regola la selezione della candidature, cioè la principale funzione svolta dai partiti nella loro qua-

lità di organizzatori della democrazia, prevedendo la consultazione degli iscritti o – facoltativamente – le elezioni primarie tra gli elettori e le elettrici.

In particolare, l'articolo 4 disciplina le elezioni primarie assicurando piena parità agli aspiranti candidati. Per i partiti che scelgono di non promuovere le elezioni primarie è prevista la consultazione tra gli iscritti e le iscritte, secondo modalità liberamente rimesse agli statuti dei partiti.

L'articolo 5 riguarda le modalità di svolgimento delle elezioni primarie e le condizioni per la loro validità.

L'articolo 6 ha ad oggetto la partecipazione alle elezioni primarie con particolare riferimento agli aventi diritto.

L'articolo 7 disciplina le modalità di presentazione delle candidature alle elezioni primarie.

L'articolo 8 stabilisce che gli statuti prevedano l'istituzione di un comitato dei garanti che vigila sull'organizzazione e sullo svolgimento delle elezioni primarie e procede alla definizione di una rosa di nomi. Prevede inoltre le modalità di costituzione dei seggi elettorali.

L'articolo 9 prevede l'applicabilità degli articoli 4, 5, 6 e 7 anche alle coalizioni che si presentano alle elezioni con propri candidati e candidate.

Il capo III (articolo 10), infine, interviene sul finanziamento.

L'articolo 10 riguarda la destinazione volontaria di una percentuale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, contestualmente alla dichiarazione dei redditi, che è aumentata dall'attuale due per mille al quattro per mille. Il 4 per mille è devoluto non genericamente a tutti i partiti, ma a ciascun partito sulla base delle indicazioni preferenziali effettuate dai contribuenti.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## CAPO I

## STATUTO

## ART. 1.

*(Costituzione dei partiti politici).*

1. I cittadini italiani e le persone straniere residenti in Italia possono liberamente associarsi in partiti politici ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione.

## ART. 2.

*(Statuto dei partiti politici).*

1. I partiti politici approvano per atto pubblico, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il proprio statuto, che è pubblicato, ai soli fini di pubblicità, nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Eventuali variazioni successive dello statuto sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* entro due mesi dalla loro approvazione.

3. La pubblicazione dello statuto ai sensi dei commi 1 e 2 è condizione per accedere a tutte le forme di finanziamento pubblico.

## ART. 3.

*(Principi e criteri direttivi per gli statuti dei partiti politici).*

1. I cittadini e le persone straniere residenti in Italia hanno diritto di chiedere l'iscrizione a un partito politico e di avere risposta, entro tre mesi, dagli organi competenti previsti dallo statuto.

2. Lo statuto dei partiti politici indica:

a) gli organi dirigenti, le loro competenze e le modalità della loro elezione da parte di un organo rappresentativo degli iscritti;

b) le norme atte a evitare che un sesso prevalga sull'altro nella composizione degli organismi dirigenti, negli or-

gani di garanzia e nelle candidature alle elezioni;

c) la composizione e la procedura di convocazione dell'organo rappresentativo degli iscritti;

d) le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano la linea politica del partito politico;

e) le modalità di partecipazione delle minoranze alle strutture organizzative del partito politico, nonché alle risorse finanziarie di cui al comma 3;

f) i casi e i motivi per cui può essere deciso lo scioglimento di un organo territoriale del partito politico, nonché le relative procedure di ricorso;

g) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, precisando modalità che assicurino la loro indipendenza rispetto agli organi di direzione politica;

h) le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso da parte degli interessati;

i) le modalità di selezione delle candidature da presentare per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale, per i consigli regionali, provinciali e comunali, per le cariche di sindaco, di presidente della provincia e di presidente della regione, ai sensi dell'articolo 4.

3. Le risorse finanziarie disponibili per l'attività politica sono ripartite in proporzione determinata tra gli organi centrali e le articolazioni territoriali del partito politico, garantendo il pluralismo interno e il rispetto della legge 3 giugno 1999, n. 157.

## CAPO II

### SELEZIONE DELLE CANDIDATURE

#### ART. 4.

*(Elezioni primarie).*

1. I partiti politici che intendano concorrere con la presentazione di proprie

liste o di candidati alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o di altre cariche elettive amministrative possono promuovere elezioni primarie a scrutinio segreto tra gli elettori.

2. Gli statuti dei partiti politici determinano i criteri per la ripartizione delle spese di organizzazione delle elezioni primarie tra le varie articolazioni territoriali.

3. Gli statuti dei partiti politici che organizzano le elezioni primarie assicurano piena parità di condizioni tra candidati di entrambi i sessi.

4. Alle elezioni primarie si applicano le disposizioni in materia di propaganda e di spese elettorali.

5. Le spese sostenute dai candidati alle elezioni primarie non possono comunque superare il limite di un quinto delle spese previste per la partecipazione alle elezioni di quel livello.

6. Nel caso in cui i partiti politici scelgano di non promuovere elezioni primarie, i relativi statuti prevedono forme alternative di consultazione tra gli iscritti.

#### ART. 5.

##### *(Modalità di svolgimento delle elezioni primarie).*

1. Entro il novantesimo giorno antecedente la scadenza del termine per la presentazione delle candidature, il legale rappresentante di un partito politico o di una coalizione di partiti può richiedere all'ufficio elettorale competente di far svolgere elezioni primarie per la selezione delle candidature alle elezioni politiche e amministrative e per i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

2. L'ufficio elettorale competente stabilisce la data e le sedi in cui si svolgono le elezioni primarie, previo consenso del soggetto che ha formulato la richiesta di cui al comma 1, sentiti il prefetto e il sindaco del comune in cui si svolgono le elezioni stesse.

3. Le sedi di cui al comma 2 sono individuate tra quelle messe a disposizione dai partiti politici o, in mancanza, tra quelle delle amministrazioni pubbliche.

4. L'ufficio elettorale competente provvede a dare comunicazione ai cittadini della data di svolgimento delle elezioni primarie e delle sue modalità mediante affissioni pubbliche.

5. Le elezioni primarie si svolgono in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il sessantesimo e il trentesimo giorno antecedente il termine per la presentazione delle candidature di cui al comma 1.

#### ART. 6.

*(Partecipazione alle elezioni primarie).*

1. Hanno diritto di partecipare alla votazione nelle elezioni primarie gli elettori che risultano iscritti al partito politico che ha promosso le elezioni primarie stesse, nonché i cittadini che hanno destinato in favore del partito stesso il quattro per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10. Gli statuti dei partiti politici prevedono i casi in cui sono ammessi a partecipare alle elezioni primarie gli elettori che hanno fatto richiesta di iscrizione al partito medesimo, anche se non ancora accettata dagli organi competenti.

2. Gli elettori che non possiedono i requisiti di cui al comma 1 possono comunque partecipare alla votazione nelle elezioni primarie, qualora ne facciano espressa richiesta agli organi competenti nei diversi partiti politici, a condizione che dimostrino di non essere iscritti a nessun altro partito o movimento politico. Gli statuti dei partiti prevedono tassativamente i casi in cui può essere negata la partecipazione di tali soggetti alle elezioni primarie.

3. Gli statuti dei partiti politici possono porre come condizione per la partecipazione alle elezioni primarie il versamento di una somma da parte degli elettori.



## ART. 7.

*(Modalità di presentazione delle candidature alle elezioni primarie).*

1. Gli statuti dei partiti politici determinano le modalità generali di presentazione delle candidature alle elezioni primarie.

2. Può presentare la propria candidatura alle elezioni primarie qualsiasi elettore che possieda i requisiti di cui all'articolo 6, comma 1, e che risulti sostenuto da una lista di presentatori aventi i requisiti richiesti dagli statuti dei rispettivi partiti politici.

3. Con le modalità previste dai rispettivi statuti, le candidature alle elezioni primarie possono altresì essere sostenute da una o più strutture del partito politico presenti sul territorio interessato dalle consultazioni elettorali.

4. Per ciascuna competizione è selezionato l'aspirante candidato che riporta il numero più alto di voti, purché alle elezioni primarie abbia partecipato almeno un terzo degli aventi diritto. In caso di rinuncia, impedimento o morte dell'aspirante selezionato subentra il primo dei non eletti.

5. In caso di presunte irregolarità, gli aspiranti candidati possono presentare ricorso al comitato dei garanti di cui all'articolo 8. I tempi e le modalità di presentazione dei ricorsi sono determinati dallo statuto del partito politico che ha promosso le elezioni primarie.

6. I partiti politici rifiutano le candidature di elettori che risultino condannati per reati di corruzione, concussione o appartenenza ad associazioni di tipo mafioso.

## ART. 8.

*(Comitato dei garanti e costituzione del seggio elettorale).*

1. Gli statuti dei partiti politici prevedono l'istituzione di un comitato dei garanti che ha il compito di vigilare sull'or-

ganizzazione e sullo svolgimento delle elezioni primarie.

2. Il comitato dei garanti procede alla costituzione dei seggi elettorali che possono essere localizzati in strutture e in edifici individuati dalle amministrazioni comunali.

3. Il comitato dei garanti procede, altresì, alla definizione di una lista di nomi di candidati sottoposta alle elezioni primarie, secondo criteri determinati dagli statuti. Ciascun elettore ha il diritto di votare per un solo candidato tra i nomi che compongono la lista.

4. Il seggio elettorale è costituito da un numero dispari di componenti designati dai partiti politici richiedenti, salvo il presidente che è designato dall'ufficio elettorale competente. Il seggio elettorale effettua lo spoglio e decide su tutte le questioni che insorgano durante lo svolgimento delle elezioni. In caso di parità, prevale il voto del presidente.

5. Lo scrutinio è effettuato pubblicamente dagli scrutatori designati, dopo la conclusione delle operazioni di voto. Gli aspiranti candidati possono assistere allo scrutinio o nominare un proprio rappresentante.

6. I risultati dello spoglio sono trasmessi senza indugio all'ufficio elettorale competente insieme a una relazione del presidente del seggio circa la regolarità delle operazioni elettorali.

7. L'ufficio elettorale competente decide in maniera definitiva su ogni ricorso relativo al regolare svolgimento delle elezioni primarie.

#### ART. 9.

*(Norme sulle coalizioni).*

1. Gli articoli 4, 5, 6 e 7 si applicano anche alle coalizioni di partiti e movimenti politici che si presentano alle elezioni con propri candidati.

2. Al fine di cui al comma 1 i partiti politici della coalizione adottano un apposito regolamento.

## CAPO III

## FINANZIAMENTO

## ART. 10.

*(Finanziamento diretto dello Stato commisurato alle libere e volontarie indicazioni dei cittadini).*

1. All'articolo 12 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. A decorrere dall'anno finanziario 2016 con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al precedente periodo d'imposta, ciascun contribuente può destinare il quattro per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico iscritto nella seconda sezione del registro di cui all'articolo 4 »;

b) al comma 2, le parole: « il due per mille » sono sostituite dalle seguenti: « il quattro per mille »;

c) al comma 3-*bis*, lettera a), le parole: « del due per mille » sono sostituite dalle seguenti: « del quattro per mille »;

d) alla rubrica, le parole: « del due per mille » sono sostituite dalle seguenti: « del quattro per mille ».



\*17PDL0040320\*