

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3735

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

MUCCI, PRODANI

Disposizioni concernenti la personalità giuridica e lo statuto dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, nonché modifica al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di selezione delle candidature attraverso elezioni primarie e delega al Governo per la disciplina del loro svolgimento

Presentata l'8 aprile 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Fin dai lavori preparatori della Costituzione si discute di metodo democratico e dell'opportunità di adottare una struttura democratica all'interno dei partiti. L'articolo 49 della Costituzione, centro del dibattito, recita: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

Il significato di questo articolo è che il diritto di concorrere a determinare la politica nazionale è attribuito ai cittadini e non ai partiti. Per questo è importante che all'interno della formazione partitica, o di qualsiasi associazione comunque denomi-

nata con il medesimo intento, tutti i cittadini siano messi in condizione di determinare realmente tale diritto, tutelati da procedure interne democratiche e da una struttura chiara e trasparente, indicata nello statuto.

La motivazione che ci spinge a trattare meccanismi di democrazia interna parte dalla consapevolezza che questi siano il valore aggiunto in grado di garantire un maggiore coinvolgimento dei cittadini, valorizzandone l'opinione e tutelandoli dall'ingerenza dei più forti.

I partiti, da quando è stata scritta la Carta costituzionale, hanno subito grandi trasformazioni e con essi sono mutati i

fattori che ne determinavano il collante di aggregazione. Da rappresentativi di un'ideologia specifica o di una condizione di lavoro (operaio, contadino, borghese eccetera) a partiti-movimenti leaderistici, basati prettamente sulla comunicazione diretta e per *slogan*.

Oggi più che l'ideologia prevale l'ancoraggio a singoli sentimenti della società civile, con chiara predominanza della forma di propaganda quale calamita del consenso. Inevitabili sono la spettacolarizzazione e l'emergere di pochi protagonisti sulla scena mediatica che, con la sua dominanza e la sua velocità, ha fagocitato la concertazione collettiva. I partiti si sono così chiusi in se stessi e anche qualora abbiano tentato di aprirsi hanno ceduto al fascino della comunicazione sui *social network*, verticalizzando i processi decisionali per la necessità di una più rapida comunicazione.

La crisi delle associazioni politiche ha sviluppato nel Paese il bisogno di una più ampia partecipazione della collettività, ma alla richiesta di coinvolgimento i partiti hanno risposto con impostazioni leaderistiche, accentranti il potere decisionale nelle mani di un solo *dominus*. I partiti non sono più il punto di partenza ma, al massimo, di arrivo. Fatto simbolico della loro autoreferenzialità è la proprietà del simbolo, non più appartenente agli iscritti. Automaticamente non vi è la garanzia degli stessi diritti politici per tutti, che diventano piuttosto una gentile concessione del capo di turno.

Occorre dunque fissare alcuni diritti imprescindibili, perché non si può pensare che non vi sia uno stretto legame tra la bontà della politica di un partito e il coinvolgimento di attivisti o militanti. Un partito non democratico e poco trasparente crea sfiducia nella politica proprio perché non c'è credibilità nel processo decisionale che porta alle scelte da sostenere.

Trasparenza e democrazia implicano che nello statuto del partito deve essere chiaramente indicato chi decide e come vengono prese le decisioni. Chi esercita, e come, i ruoli dirigenziali e come accedere a tali cariche. Come garantire la partecipa-

zione e il candidarsi con uguali diritti a cariche interne o elettive. Solo così il simbolo sarà degli iscritti e non di appannaggio di pochi prescelti.

Il diritto di partecipazione politica si traduce concretamente nel diritto a candidarsi, nel diritto a esprimere mozioni da porre al voto anche con consultazione segreta, nel diritto a presentare ordini del giorno all'assemblea degli iscritti e nel diritto ad avere organi di garanzia terzi e non espressione esclusivamente di una maggioranza. Questi sono criteri base che consentono un'apertura alla società, nonché primordiali diritti politici dei cittadini. Questo è l'articolo 49 della Costituzione, che non possiamo lasciare in balia del momento storico.

Nella presente proposta di legge parliamo anche dello strumento delle elezioni primarie, che diventa importante nel momento in cui ci si trova davanti a sistemi a lista bloccata o a cariche monocratiche, per le quali la scelta dei candidati vuole essere messa nelle mani di iscritti e di cittadini, consentendo la partecipazione nella scelta delle candidature, sottraendole alla decisione singola del *leader* o del segretario.

Sono quasi dieci anni che esercizi democratici come il voto subiscono l'oltraggio dei propri principi fondamentali, quali la rappresentanza e la trasparenza. Su questo hanno influito contingenze economiche, urgenze di riformismo, ma anche voluta opacità, variabilità delle regole e troppo spazio all'interpretazione. Queste ultime tre evidenze si riferiscono principalmente allo strumento delle elezioni primarie, la più recente consultazione entrata nel panorama della nostra democrazia. Non serve un'intensa opera di ricerca per constatare come ogni elezione primaria sia andata in archivio tra le polemiche. Consultazioni che in certi casi sono state organizzate con regolamento variabile, modificando per esempio le fasce di elettorato a cui sono state aperte o palesando errori, se non brogli, nel conteggio delle schede.

L'articolo 1 della presente proposta di legge inquadra la figura giuridica dei partiti, rimandando allo statuto quale elemento indispensabile per il riconoscimento

della loro personalità giuridica, che deve contenere elementi basilari che riguardano i processi decisionali e il simbolo in mano agli iscritti.

Il passaggio successivo della proposta di legge è inquadrare l'esercizio delle elezioni primarie e assicurare ai partiti la libertà di organizzazione di queste consultazioni, fissandone però le regole di attuazione. A questo assunto si vuole affiancare l'efficienza del digitale, con un procedimento che istituisca seggi presidiati, collegati in rete. Queste due direttrici vogliono dare certezza alle elezioni primarie, qualificando con esse l'intero sistema democratico del voto e della partecipazione pubblica all'attività politica.

Regole e digitalizzazione come fattori di una moltiplicazione, il cui risultato sono definizione, velocità e sicurezza.

La definizione è l'insieme di norme che, disciplinando l'accesso alle elezioni primarie, ne garantisce la validità e non un uso ad assetto variabile, in base alle esigenze del momento. In riferimento al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, la proposta di legge chiede ai partiti di inserire le elezioni primarie, se previste dal loro ordinamento, all'interno dello statuto. Il riferimento conduce all'articolo 3 del decreto-legge nel quale le elezioni primarie sono contemplate tra gli strumenti per la scelta delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma. Non vi è nessuna imposizione delle elezioni primarie, bensì una regolamentazione precisa sulle occasioni di consultazione e sul tipo di apertura all'elettorato.

La velocità è la prima conseguenza del procedimento di innovazione digitale: ridimensionare i tempi dello spoglio e dell'organizzazione delle consultazioni rappresenta un importante taglio della spesa e un incentivo alla partecipazione. L'esprimere il voto attraverso *computer* accessibili in

seggi presidiati permette un'immediata raccolta di dati, immediatamente disponibili al termine delle consultazioni. La previsione della stampa di una ricevuta di voto, da inserire in un'apposita urna, certifica nell'immediato il voto effettuato e consente un riconteggio in caso di ricorso.

Lo spoglio può avvenire con tempi meno stringenti e più economici rispetto alla tradizionale consultazione. La ricevuta cartacea di voto è uno dei cardini su cui dovrà basarsi la normativa del Governo.

La sicurezza è certamente uno dei punti più delicati. Sicurezza che deve intervenire su antichi vizi ma anche sui nuovi rischi che la digitalizzazione inevitabilmente comporta. L'accesso al voto è garantito previa registrazione, anche mediante il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID) e altri sistemi di identificazione personale. Questo già definisce in partenza il numero di potenziali elettori, riducendo i casi in cui si accusa l'organizzazione delle elezioni primarie di alzare il livello di partecipazione coinvolgendo persone estranee all'elettorato italiano, le cosiddette truppe cammellate arruolate il giorno della consultazione. Il voto elettronico, associato alla stampa della ricevuta, rende impossibili la falsificazione dei voti espressi e l'alterazione del numero delle schede. Questa doppia certificazione del voto non richiede ulteriore tempo e riduce drasticamente la possibilità di brogli.

La sicurezza del sistema informatico è l'aspetto nuovo di questa digitalizzazione. La proposta di legge prevede, al momento del voto, il riconoscimento dell'identità nei seggi presidiati. Un collegamento forte fra postazioni elettroniche e *server* centrali potrebbe essere realizzato attraverso l'uso di *smartcard*. La delega al Governo prevede tra l'altro l'istituzione di una commissione di esperti presso l'Agenzia per l'Italia digitale, per la definizione delle modalità tecniche di svolgimento delle procedure di registrazione considerate valide al fine della consultazione.

I parametri per garantire sicurezza alle elezioni primarie sono esattamente definiti. Il perimetro entro cui si muoverà il Governo non limita la libertà di scelta dei

partiti, ma apre invece all'innovazione e ai suoi pregi.

La presente proposta di legge, che non limita la libertà dei partiti ma amplia e garantisce i diritti di partecipazione, è parte di un dibattito che nella società è vivo

e maturo ed è tempo che i cittadini tornino al centro del processo di determinazione della politica nazionale, senza essere schiacciati da interessi superiori, proprio nella direzione che la Carta costituzionale indica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Personalità giuridica e statuto dei partiti politici).

1. I partiti politici, nonché tutti i soggetti, comunque denominati, che hanno l'obiettivo di concorrere a determinare la politica nazionale ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, sono associazioni riconosciute aventi personalità giuridica acquisita ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361.

2. Ai fini del riconoscimento della personalità giuridica i partiti politici sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, redatti nella forma dell'atto pubblico, di cui fanno parte integrante la denominazione e il simbolo.

3. Il simbolo è di esclusiva proprietà del partito politico ed è utilizzato in conformità a quanto previsto dallo statuto.

4. Ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica dei partiti politici, il riconoscimento ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, è concesso d'ufficio a seguito della loro iscrizione nel registro nazionale di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, da parte della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96. A tale fine la citata Commissione comunica alla prefettura-ufficio territoriale del Governo (UTG) competente l'iscrizione del partito politico nel registro nazionale e trasmette contestualmente alla prefettura-UTG competente copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto. La medesima Commissione trasmette alla prefettura-UTG competente ogni modificazione dello statuto, previo

svolgimento della procedura di cui al citato articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014.

ART. 2.

(Modifica all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2014, n. 13, in materia di selezione delle candidature attraverso elezioni primarie).

1. La lettera *l)* del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, è sostituita dalla seguente:

« *l)* le modalità di selezione delle candidature, anche attraverso lo svolgimento di elezioni primarie, per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma; ».

Art. 3.

(Delega al Governo per la disciplina dello svolgimento di elezioni primarie per la selezione delle candidature).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la disciplina, in ciascun collegio plurinominali, dello svolgimento di elezioni primarie per la designazione dei candidati da parte degli elettori del collegio.

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

a) definire le modalità con le quali ciascun partito politico, abilitato a presentare candidature e liste di candidati ai sensi della legge 6 maggio 2015, n. 52, può comunicare al Ministero dell'interno la decisione di svolgere elezioni primarie per la

designazione dei propri candidati, indicando anche per quali collegi plurinomiali intende avvalersi di tale metodo;

b) definire le modalità e i termini entro i quali i partecipanti alle elezioni primarie devono presentare la propria candidatura, prevedendo misure per assicurare l'equilibrio di genere;

c) prevedere che ciascun partito politico definisca i requisiti per l'esercizio del diritto di voto alle elezioni primarie;

d) stabilire che gli elettori partecipino alle elezioni primarie previa registrazione;

e) assicurare che la registrazione di cui alla lettera *d)* avvenga con modalità informatica tramite i meccanismi di identificazione personale digitali previsti dalla normativa vigente;

f) 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;

g) prevedere, al momento del voto, il riconoscimento dell'identità degli elettori nei seggi presidiati dotati di una postazione informatica adibita al voto;

h) prevedere la possibilità di stampare una scheda con il voto espresso da inserire in un'urna predisposta accanto alla postazione informatica di voto ai fini di un eventuale controllo successivo;

i) stabilire che, per ciascuna elezione primaria, il risultato del voto sia vincolante per la formazione delle liste dei candidati;

l) prevedere che in ogni seggio siano adottate modalità di voto che ne assicurino la segretezza e l'anonimato;

m) prevedere che lo scrutinio dei voti avvenga a livello centrale con modalità informatiche;

n) prevedere che in ciascun collegio plurinominale sia istituita una commissione elettorale competente a dichiarare i risultati delle elezioni primarie svolte nel medesimo collegio;

o) provvedere all'istituzione di una commissione di esperti presso l'Agenzia per l'Italia digitale per la definizione delle modalità tecniche di svolgimento delle procedure di registrazione e di elezione di cui al presente comma;

p) prevedere forme di controllo per la verifica della corrispondenza del programma informatico utilizzato nei seggi di votazione con quello stabilito in sede di definizione delle modalità tecniche dalla commissione di cui alla lettera o).

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 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 e della Commissione parlamentare per la semplificazione, 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.

