CAMERA DEI DEPUTATI

N. **3857**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIVATI, BRIGNONE, ANDREA MAESTRI, PASTORINO

Disciplina della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale ed europea attraverso i partiti politici. Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti l'attività politica e le campagne elettorali

Presentata il 24 maggio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Mentre per decenni si è discusso in Parlamento delle riforme istituzionali, con esiti davvero deludenti, quando non disastrosi, come nel caso del disegno di legge di revisione costituzionale recentemente licenziato e che sarà sottoposto a *referendum* tra alcuni mesi, grande è stato il disinteresse per la disciplina dei partiti politici, che invece da molti anni sono i grandi malati della nostra democrazia. La forza e il prestigio di cui godevano nei primi anni della Repubblica, all'indomani di quella virtuosa « fase transitoria » in cui avevano supplito alla sostanziale assenza di istituzioni, si sono progressivamente perduti, tanto che quella che è stata definita come « seconda Repubblica » è nata dall'eclissi di tutti i partiti politici che la Repubblica avevano appunto fondato.

L'indebolimento dei partiti politici si è prodotto perché questi sono divenuti — per dirla con Berlinguer — « soprattutto macchine di potere e di clientela », con « scarsa o mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società e della gente, idee, ideali, programmi pochi o vaghi, sentimenti e passione civile, zero. Gestiscono interessi, i più disparati, i più contraddittori, talvolta anche loschi, comunque senza alcun rapporto con le esigenze e i bisogni umani emergenti, oppure distorcendoli, senza perseguire il bene comune. La loro stessa struttura organizzativa si è ormai confor-

mata su questo modello e non sono più organizzatori del popolo, formazioni che ne promuovono la maturazione civile e l'iniziativa: sono piuttosto federazioni di correnti, di camarille, ciascuna con un "*boss*" e dei "sotto-*boss*" » (intervista di Eugenio Scalfari, *la Repubblica*, 28 luglio 1981). Se questa era la condizione dei partiti nei primi anni ottanta, essa non è successivamente migliorata. Al contrario, l'indagine « mani pulite » mostrò la totale degenerazione di molte di quelle forze politiche. D'altronde i nuovi partiti, nati dalla ricomposizione più o meno frettolosa dei precedenti, spesso sotto la spinta della convenienza più che degli ideali, non hanno saputo recuperare il rapporto con i cittadini che, infatti, risultano sempre più lontani dalla politica e dai partiti in particolare. Oggi probabilmente nessun cittadino crede veramente di poter concorrere, con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale (secondo quanto dispone l'articolo 49 della Costituzione) iscrivendosi a un partito politico.

Noi crediamo che a fronte di un elettorato sempre più assente e lontano da una politica che è considerata « affare dei politici », debbano essere messe in campo numerose misure, capaci di operare su diversi piani, secondo un'impostazione opposta a quella seguita, in questa legislatura, con riforme volte a escludere i cittadini o comunque a diminuirne il ruolo (si pensi, in particolare alla revisione costituzionale e alla legge elettorale della Camera dei deputati, ma considerazioni simili potrebbero farsi per gli interventi sulle autonomie locali).

Tra queste misure c'è sicuramente un intervento sui partiti politici, a completamento della legge di revisione del sistema di finanziamento dei partiti politici (decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014), che ha indicato un'ampia serie di requisiti che i partiti politici devono avere per essere destinatari della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore. La presente proposta di legge interviene proprio a questo proposito, preoccupandosi, in particolare, di garantire ai cittadini che intendano iscriversi a un partito politico l'effettiva possibilità di partecipare, di incidere e di concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale.

Questa è la finalità ribadita all'articolo 1, che apre, in coerenza con la volontà di avvicinare un numero crescente di persone, anche alla possibilità che un partito politico coinvolga, in alcune decisioni e discussioni, i non iscritti.

La trasparenza, la pubblicità e la possibilità di controllo sono invece alla base dell'articolo 2, relativo alla costituzione e alle forme di pubblicità.

Con l'articolo 3 si entra nella parte centrale della proposta di legge, sostituendo l'articolo 3 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014, che seppure contenga, soprattutto a seguito delle integrazioni operate dal Parlamento al testo del Governo, disposizioni ampie e precise, non risulta del tutto soddisfacente proprio rispetto alla definizione dei diritti delle persone iscritte ai partiti politici e soprattutto alle loro modalità di partecipazione. Così i requisiti statutari si arricchiscono notevolmente a vantaggio della trasparenza e della possibilità di tutte le persone iscritte di incidere sull'indirizzo politico e programmatico, garantendo *standard* elevati di democraticità. Tutti aspetti che gli statuti dovranno poi regolare più in dettaglio, ma nel rispetto dei livelli minimi già stabiliti con legge.

La trasparenza e la partecipazione sono alla base anche dell'articolo 4, relativo alla definizione degli iscritti e soprattutto dell'anagrafe degli iscritti che, se usata bene, può diventare un potente strumento per confrontarsi e lavorare insieme, mettendo a frutto le migliori competenze all'interno del partito.

La proposta di legge modifica quindi la norma sul registro dei partiti politici, cercando di rimediare anche ad alcuni limiti di formulazione, ma soprattutto assicurando le migliori trasparenza e pubblicità e quindi possibilità di controllo.

Infine è prevista una delega meramente compilativa al Governo per riorganizzare

la materia, semplificando e razionalizzando le diverse fonti normative.

Come si vede si tratta di interventi mirati, ma grazie ai quali certamente la disciplina dei partiti politici potrebbe essere notevolmente migliorata soprattutto in relazione alla capacità di coinvolgere le persone nella politica che, se rimane di interesse dei soli addetti ai lavori, rinnega, in ultima analisi, se stessa.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità).

1. I partiti politici sono associazioni costituite allo scopo di consentire a uomini e a donne di concorrere alla determinazione della politica nazionale, statale, regionale, locale ed europea, con metodo democratico attraverso una partecipazione libera e continua.

2. La presente legge favorisce e garantisce l'effettiva partecipazione di tutti gli iscritti ai partiti politici alla determinazione della politica nazionale ed europea.

3. I partiti possono comunque prevedere forme di partecipazione di soggetti non iscritti al fine di favorire la partecipazione di tutti i cittadini alla determinazione della politica nazionale ed europea.

Art. 2.

(Costituzione e forme di pubblicità).

1. Le associazioni si costituiscono in partito politico nella forma dell'atto pubblico.

2. All'atto della costituzione i soci fondatori depositano il nome, il simbolo e lo statuto del partito politico.

3. Lo statuto del partito politico è trasmesso alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, di seguito denominata « Commissione », entro dieci giorni dalla costituzione dello stesso partito. La Commissione, previa verifica ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, come da ultimo sostituito dalla presente legge, e comunque solo in casi di positiva conclusione della procedura ivi prevista, procede all'iscrizione nel registro dei partiti politici, con successiva pubblicazione, entro un mese, nella *Gazzetta Uf-*

ficiale e provvede all'immediata pubblicazione nel proprio sito *internet* garantendo la sua accessibilità pubblica.

4. Lo statuto è pubblicato anche nel sito *internet* del partito politico stesso, garantendo la sua accessibilità pubblica.

ART. 3.

(Statuto).

1. L'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, è sostituito dal seguente:

« ART. 3. – *(Statuto)*. – *1*. I partiti politici sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico, in cui sono indicate la descrizione del simbolo e la denominazione quali elementi essenziali di identificazione e di riconoscimento del partito politico. Il simbolo deve anche essere allegato in forma grafica. Il simbolo del partito politico e la denominazione, anche nella forma abbreviata, devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico il cui statuto è già stato trasmesso alla Commissione.

2. Lo statuto, nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea, indica:

a) l'indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato;

b) i diritti e i doveri delle persone iscritte ed eventualmente delle altre alle quali ritenga di attribuire forme di partecipazione. A tale fine lo statuto deve in ogni caso riconoscere alle persone iscritte il diritto di:

1) partecipare alla determinazione della linea politica e programmatica, assunta ai diversi livelli territoriali, direttamente o attraverso propri rappresentanti, e comunque dopo aver avuto la possibilità di partecipare, con le modalità indicate nello statuto, alla discussione;

2) esercitare il proprio voto, anche in forma telematica, prevedendo che esso sia uguale, libero e delegabile in forme che

assicurino al delegante il pieno rispetto della propria volontà, nonché segreto nei casi di elezione di titolari di cariche del partito politico;

3) essere candidate nell'elezione degli organismi del partito politico;

4) conoscere le determinazioni di tutti gli organismi del partito politico;

5) ricorrere agli organismi di garanzia previsti dallo statuto;

6) accedere all'anagrafe degli iscritti, nelle forme e nei termini previsti dallo statuto stesso e in ogni caso in conformità alla normativa vigente in materia di rispetto dei dati personali;

c) la previsione di *referendum* generali tra le persone iscritte, secondo modalità disciplinate dallo statuto stesso, su richiesta di una quota delle medesime persone iscritte, non inferiore al 5 e non superiore al 12 per cento del totale delle persone iscritte nell'anno precedente a quello in cui la consultazione è richiesta e senza previsione di un *quorum* di validità della consultazione stessa;

d) il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi, consultivi e di controllo, dei diversi livelli territoriali, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, che non può eccedere in ogni caso la durata di cinque anni, fermo restando che nessuno può ricoprire una carica per più di tre mandati consecutivi e in ogni caso per non più di dieci anni. Il mancato rispetto dei suddetti limiti equivale al venire meno di uno dei requisiti richiesti per la validità dello statuto ai fini di cui al presente articolo;

e) l'organo o comunque il soggetto titolare della rappresentanza legale;

f) le forme di pubblicità, che può essere limitata alle persone iscritte, degli interessi patrimoniali, economici e finanziari del legale rappresentante e dei componenti degli organi esecutivi capaci di impegnare, con i propri atti, il partito politico stesso;

g) l'organo di garanzia statutaria, che assicura la corretta applicazione dello statuto e dei regolamenti ed è eletto dall'assemblea con una maggioranza qualificata dei due terzi nei primi due scrutini. Esso deve essere composto da persone, in numero non inferiore a cinque, eventualmente anche non iscritte, almeno i due terzi delle quali abbiano competenze giuridiche, comprovate da titoli di studio o professionali, tra le quali è individuato il presidente. La carica di componente dell'organo di garanzia è incompatibile con qualunque altra carica del partito politico e i componenti non possono essere tra loro conviventi, coniugi, parenti o affini entro il terzo grado. Si applicano in ogni caso ai componenti dell'organo le cause di astensione e di ricusazione previste dal codice di procedura civile;

h) i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi;

i) la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali;

l) le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito politico;

m) le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità di genere negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione;

n) le procedure relative ai casi di scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento delle eventuali articolazioni territoriali del partito politico;

o) i criteri con i quali sono assicurate le risorse finanziarie e strumentali alle eventuali articolazioni territoriali;

p) le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti delle persone iscritte, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio;

q) le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del

Parlamento europeo spettanti all'Italia, delle Camere, dei consigli regionali 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;

r) le procedure, necessariamente aggravate, per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione del partito politico;

s) l'organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri;

t) l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio;

u) le regole che assicurano la trasparenza, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria, nonché il rispetto della vita privata e familiare e la protezione dei dati personali;

v) il divieto di distribuire alle persone iscritte, anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione, risorse o capitale, per tutta la durata dell'associazione, fatte salve diverse disposizioni di legge. In caso di scioglimento del partito politico, l'eventuale patrimonio o avanzo è devoluto ad altri enti o associazioni con finalità analoghe o a fini di pubblica utilità. In caso di scioglimento di un'articolazione territoriale eventualmente costituita il patrimonio o l'avanzo è devoluto all'associazione nazionale e nel caso di contestuale scioglimento di questa ad altri enti o associazioni con finalità analoghe o a fini di pubblica utilità;

z) l'intrasmissibilità della quota associativa ».

ART. 4.

(Iscritti e anagrafe degli iscritti).

1. L'iscrizione al partito politico è disciplinata dallo statuto ed è effettuata mediante la presentazione di una domanda e il pagamento di una quota di iscrizione, fatti salvi eventuali casi di esenzione espressamente previsti dallo stesso statuto.

2. L'iscrizione è necessaria per l'esercizio dei diritti previsti dalla legge e dallo statuto come riservati agli iscritti.

3. I partiti politici possono prevedere l'iscrizione di minori di età non inferiore a quattordici anni.

4. I partiti politici tengono un'anagrafe degli iscritti.

5. L'anagrafe degli iscritti comprende l'indicazione, per ogni iscritto, del nome e del cognome, del luogo e della data di nascita e della residenza nonché delle altre informazioni eventualmente contenute nello statuto o in un apposito regolamento.

6. L'anagrafe degli iscritti è aggiornata a seguito di ogni rinnovo delle iscrizioni.

7. L'anagrafe degli iscritti definisce i titolari di tutti i diritti e i doveri conseguenti all'appartenenza al partito politico. L'inserimento nella stessa è condizione per l'esercizio da parte dell'iscritto dei diritti previsti dalle disposizioni di cui alla presente legge o delle altre leggi in materia nonché dallo statuto o dalle altre fonti di regolazione interna del partito politico stesso.

8. Ad ogni iscritto è attribuita una chiave individuale per l'accesso telematico a servizi offerti dal partito politico e per l'esercizio dei diritti esercitabili, nonché a norme di legge o di statuto, anche in via telematica.

9. Ciascun iscritto ha diritto di accedere ai dati dell'anagrafe degli iscritti, in conformità alla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

ART. 5.

(Iscrizione nel registro dei partiti politici).

1. L'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, è sostituito dal seguente

« ART. 4. – *(Registro dei partiti politici).* – *1*. Il legale rappresentante del partito politico è tenuto a trasmettere copia autentica dello statuto alla Commissione di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, la quale assume la denominazione di "Commissione di garanzia degli

statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", di seguito denominata "Commissione", anche ai fini di cui al comma 1 dell'articolo 3 del presente decreto.

2. La Commissione, entro sessanta giorni dalla ricezione dello statuto, verifica la presenza in esso degli elementi indicati all'articolo 3 e procede quindi all'iscrizione del partito politico nel registro nazionale, da essa tenuto, dei partiti politici riconosciuti ai sensi del presente decreto. Ne rilascia quindi apposita attestazione, su richiesta del legale rappresentante del partito politico.

3. Qualora lo statuto non sia ritenuto conforme alle disposizioni di cui all'articolo 3, la Commissione invita il partito politico, tramite il legale rappresentante, ad apportare le modifiche necessarie e a depositarle, in copia autentica, entro un termine non prorogabile che non può essere inferiore a trenta giorni né superiore a sessanta giorni.

4. Qualora le modifiche apportate ai sensi del comma 3 del presente articolo non siano ritenute conformi alle disposizioni di cui all'articolo 3 o il termine di cui al citato comma 3 non sia rispettato, la Commissione nega, con provvedimento motivato, l'iscrizione nel registro di cui al comma 2. Contro il provvedimento di diniego è ammesso ricorso al giudice amministrativo nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione in forma amministrativa o dalla notificazione di copia integrale del provvedimento stesso.

5. Ogni modifica dello statuto deve essere sottoposta alla Commissione secondo la procedura di cui al presente articolo.

6. Lo statuto dei partiti politici e le relative modificazioni sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, entro un mese, rispettivamente, dalla data di iscrizione nel registro di cui al comma 2 ovvero dalla data di approvazione delle modificazioni.

7. I partiti politici costituiti alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché quelli cui dichiari di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi Regolamenti, ovvero una sin-

gola componente interna al Gruppo misto, sono tenuti all'adempimento di cui al comma 1 entro dodici mesi dalla medesima data.

8. L'iscrizione e la permanenza nel registro di cui al comma 2 tutelano la trasparenza dell'attività del partito politico e l'effettiva partecipazione delle persone iscritte alla determinazione della politica nazionale ed europea e sono condizioni necessarie per l'ammissione dei partiti politici ai benefìci a essi eventualmente spettanti ai sensi degli articoli 11, 12 e 16. Nelle more della scadenza del termine di cui al comma 6, i partiti politici costituiti alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché quelli cui dichiari di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in entrambe le Camere secondo le norme dei rispettivi Regolamenti, possono comunque usufruire del beneficio di cui all'articolo 16, nonché dei benefìci di cui agli articoli 11 e 12, purché in tale ultimo caso siano in possesso dei requisiti prescritti ai sensi dell'articolo 10.

9. Nel registro di cui al comma 2 sono evidenziate due separate sezioni, recanti l'indicazione dei partiti politici che soddisfano i requisiti di cui, rispettivamente, alla lettera *a)* e alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 10 ».

ART. 6.

(Delega al Governo per l'adozione di un testo unico).

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

a) disciplina dell'attività politica e dello svolgimento delle campagne elettorali, anche in relazione alla regolamentazione della comunicazione politica;

b) 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;

c) attività di controllo e disciplina sanzionatoria.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti princìpi 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 legislativo è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il decreto legislativo 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.