



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori D'ALIA, FOLLINI e POLI BORTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 2010

Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione
in materia di democrazia interna dei partiti politici

ONOREVOLI SENATORI. — Il tema riguardante la disciplina giuridica dei partiti politici è antico ma sempre attuale. Affonda le sue radici nel dibattito 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 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 quello di un articolo, il 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». E non è certo casuale la stessa collocazione dell'articolo 49 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 inclusi. Il loro operare, allora, dipende non da norme scritte ma esclusivamente sul piano della costituzione materiale, ed incide in maniera rilevante sulla dinamica della forma di governo.

Certo, la scelta che volle compiere il Costituente, approvando un articolo dedicato ai partiti assai poco analitico e privo di strumenti giuridici, aveva la sua ragione d'essere nel momento storico in cui essa venne compiuta, che era condizionato dalla necessità che i partiti avessero un ampio spazio d'azione nel sistema politico. La nuova de-

mocrazia 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; questo, anche al fine di rendere concreta una altrimenti indistinta volontà popolare. Infatti, una democrazia senza partiti è un non senso, 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; ovvero, non vi fu una previsione costituzionale, né legislativa, con cui imporre una disciplina interna dei partiti fondata su regole democratiche stabilite da statuti. E la stessa nozione costituzionale del «concorso con metodo democratico» di cui 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 al gioco 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 «Tutti i cittadini», e pertanto riferire il «metodo democratico» al solo concorso fra partiti porterebbe a ritenere che proprio i cittadini siano estraniati dal concor-

rere 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 veniva ad essere maggiormente garantita da una norma «a fattispecie aperta» quale 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, nel regime delle associazioni non riconosciute e quindi nel diritto privato comune, si diceva che trovasse la più alta garanzia di libertà. Certo, non mancarono voci di dissenso a 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 la «autocrazia di partito» (Perticone): in particolare quest'ultima espressione da intendersi proprio come una sorta di denuncia della mancanza di regole democratiche all'interno dei partiti.

Successivamente, negli anni Settanta, vi furono i primi interventi legislativi volti a garantire il finanziamento pubblico a favore dei partiti, senza però che vi fosse l'attribuzione di un riconoscimento giuridico per quei soggetti che si andavano a finanziare. Il criterio che stava a fondamento delle scelte legislative sulla contribuzione economica statale era perciò quello di finanziare i partiti senza riconoscerli, anziché di riconoscerli per finanziarli.

Nell'ultimo decennio, si assiste invece ad una radicale ricomposizione del quadro partitico italiano, a seguito sia delle vicende giudiziarie di «Tangentopoli», sia della modificazione del sistema elettorale in senso

semi-maggioritario, sia delle reiterate forme di disaffezione politica della cittadinanza manifestatesi con il crescente astensionismo elettorale da un lato, e con le numerose richieste di *referendum* in funzione antipartitocratica dall'altro. Inoltre, in questi ultimi anni, si è assistito all'emergere di un fenomeno politico-istituzionale assai anomalo, che è stato efficacemente definito della «partitocrazia senza partiti»: cioè la presenza di un sistema di apparati partitocratici, non più di tipo organizzativo ed ideologico come lo erano i partiti di prima, ma piuttosto come macchine personali al servizio di questo o quel *leader* politico. Partiti personali, che sono dominati, in funzione determinante e coagulante, dal capo in cui si riconoscono.

Oggi, dopo la numerose vicende che hanno accompagnato e che stanno ancora accompagnando, in positivo e negativo, la storia dei partiti politici nell'Italia repubblicana, occorre tornare ad affrontare il problema di una regolamentazione giuridica dei partiti. Per restituire ai partiti quel 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 ed aperte al controllo dell'opinione pubblica se non della legge.

Occorre, 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 ed autenticamente soggetti democratici.

Tale esigenza è ancora più forte per una partecipazione reale del nostro Paese al passaggio dalla integrazione economica alla dimensione politica dell'Unione europea. Il diritto comunitario prevede che un partito politico a livello europeo per accedere ai finan-

ziamenti debba «avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede» (regolamento (CE) n.2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, sul finanziamento dei partiti politici europei – articolo 3). Una modifica dell'ordinamento nel senso indicato dalla presente proposta 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, il presente disegno di legge si prefigge di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione, nel modo il più possibile rispettoso dell'autonomia dei partiti stessi, creando i presupposti per la costituzione di partiti politici europei con sede in Italia.

Il disegno di legge in oggetto si compone di 10 articoli.

Con l'articolo 1, i partiti sono qualificati come associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica. In applicazione del regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, i partiti acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, come previsto per le fondazioni e le altre associazioni.

L'articolo 2 stabilisce quali devono essere i contenuti minimi dello statuto di un partito politico, in linea con il metodo democratico, come delineato dall'articolo 49 della Costituzione.

L'articolo 3 disciplina la pubblicazione dello statuto e delle sue eventuali successive modificazioni nella *Gazzetta Ufficiale*, previa trasmissione ai due rami del Parlamento, che devono avvenire, rispettivamente, entro un mese dalla data di iscrizione del partito nel registro delle persone giuridiche ovvero dalla data di approvazione delle citate modifiche. Allo statuto del partito è allegato, anche in forma grafica, il simbolo, che con il nome costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito medesimo. Una volta acquisita la personalità giuridica, la trasmissione al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati e la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* sono condizioni per poter accedere ai finanziamenti pubblici a favore dei partiti.

L'articolo 4 stabilisce la nominatività dei titoli appartenenti al partito e l'articolo 5 stabilisce i limiti alle spese elettorali.

È prevista, inoltre, l'istituzione di una Commissione *ad hoc* presso il Ministero dell'interno per il controllo di tali spese, con la possibilità di controllare e di conoscere i bilanci dei partiti politici e le spese sostenute (articoli 6, 7 e 8).

L'articolo 9 prevede le sanzioni nel caso in cui il controllo effettuato abbia dato esito negativo e l'articolo 10 dispone circa l'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Natura giuridica dei partiti)

1. I partiti politici 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. Al fine di assicurare il rispetto del metodo democratico di cui all'articolo 49 della Costituzione, ogni partito deve indicare nel proprio statuto:

a) gli organi dirigenti, le loro competenze e le modalità della loro elezione;

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

c) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; 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, e successive modificazioni;

d) le modalità per assicurare negli organi collegiali che nessun genere sia rappresentato in misura superiore ai due terzi;

e) i criteri con i quali è assicurata la presenza delle minoranze in tutti gli organi collegiali e la loro partecipazione alla gestione delle risorse pubbliche conferite per legge al partito;

f) le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste;

g) le modalità di selezione, da parte degli organi collegiali competenti, delle candidature per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale, per i consigli regionali, provinciali e comunali, nonché per le cariche di sindaco, di presidente della provincia e di presidente della regione;

h) le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e il nome del partito;

i) le modalità con le quali gli iscritti partecipano alle votazioni, assicurando, quando è prevista, l'effettiva segretezza del voto.

2. Al fine di favorire la partecipazione attiva dei giovani alla politica, ogni partito destina alla loro formazione una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti per le spese elettorali, con le medesime modalità previste per accrescere la partecipazione delle donne alla politica, di cui all'articolo 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157.

3. Lo statuto può altresì contenere norme integrative, adottate in conformità a quanto stabilito dalla presente legge.

4. Per quanto non espressamente previsto dallo statuto, ai partiti si applicano le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia.

Art. 3.

(Pubblicazione dello statuto)

1. Lo statuto del partito e le sue eventuali modificazioni devono essere depositati presso il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, entro un mese, rispettivamente, dalla data di iscrizione del partito nel registro delle persone giuridiche, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio

2000, n. 361, ovvero dalla data di approvazione delle modificazioni allo statuto.

2. Allo statuto del partito è allegato, anche in forma grafica, il simbolo, che con il nome costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito medesimo.

3. Il deposito presso i due rami del Parlamento e la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dello statuto e delle eventuali modificazioni ad esso apportate sono condizioni per accedere ai rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie, nonché alle agevolazioni, di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, ivi compresi i contributi pubblici concessi alle imprese editrici di quotidiani e periodici anche telematici o alle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partito, previsti dalla legislazione vigente in materia.

Art. 4.

(Patrimonio del partito)

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

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

Art. 5.

(Limite alle spese elettorali)

1. Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito o movimento politico, lista e gruppo di candidati, che partecipa alle elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali, nonché, per la regione Trentino-Alto Adige, dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché degli altri organi elettivi degli enti locali, comprese le spese direttamente sostenute dai

singoli candidati, non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di un euro per il numero complessivo degli aventi diritto al voto per la specifica competizione elettorale.

Art. 6.

(Commissione di controllo)

1. È istituita presso il Ministero dell'interno una Commissione di controllo sulle associazioni private dotate di personalità giuridica che godono di finanziamenti pubblici, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione provvede al controllo:

a) dei bilanci annuali dei soggetti che godono di finanziamenti, rimborsi, agevolazioni, esenzioni o qualsiasi altro tipo di provvidenza pubblica previsti dalla legislazione vigente;

b) dei rendiconti relativi alle spese elettorali.

3. Ai fini di cui al comma 2, la Commissione provvede a redigere i modelli di bilancio annuale e di rendiconto delle spese elettorali.

Art. 7.

(Controllo e pubblicità dei bilanci annuali dei partiti politici)

1. I rappresentanti statutari dei soggetti di cui all'articolo 2 allo scopo delegati presentano alla Commissione, entro il 31 marzo di ciascun anno, il bilancio annuale redatto secondo il modello di cui all'articolo 6, comma 3. La Commissione adotta la relativa delibera entro sei mesi dalla data della presentazione.

2. Nel caso in cui il controllo effettuato abbia dato esito positivo, la Commissione trasmette la relativa delibera, entro i successivi dieci giorni, al Ministro dell'economia e delle finanze. Il bilancio annuale e la deli-

bera sono trasmessi ai due rami del Parlamento e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data della trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Nel caso in cui il controllo effettuato abbia dato esito negativo, la Commissione trasmette la relativa delibera, entro i successivi dieci giorni, al Presidente del Consiglio dei ministri. La delibera è trasmessa ai due rami del Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data della sua adozione. A decorrere dalla data della pubblicazione della delibera nella *Gazzetta Ufficiale*, il soggetto interessato cessa di ricevere finanziamenti, rimborsi, agevolazioni, esenzioni e qualsiasi altro tipo di provvidenza pubblica previsti dalla legislazione vigente.

4. Nel caso di delibera negativa ai sensi del comma 3, il soggetto interessato, al fine di poter nuovamente ricevere finanziamenti, rimborsi, agevolazioni, esenzioni e qualsiasi altro tipo di provvidenza pubblica previsti dalla legislazione vigente, deve avere provveduto alla previa restituzione delle somme comunque percepite nel corso dell'anno a cui il bilancio oggetto della predetta delibera fa riferimento.

Art. 8.

(Controllo e pubblicità delle spese elettorali di partiti e movimenti politici, liste e gruppi di candidati)

1. I rappresentanti statutari dei soggetti di cui all'articolo 5 allo scopo delegati presentano alla Commissione, entro quarantacinque giorni dalla data di insediamento nell'organo in cui sono stati eletti, il rendiconto delle spese elettorali redatto secondo il modello di cui all'articolo 6, comma 3. La Commissione adotta la relativa delibera entro sei mesi dalla data della presentazione.

2. Nel caso in cui il controllo effettuato abbia dato esito positivo, la Commissione

trasmette, entro i successivi dieci giorni, la relativa delibera al Ministro dell'economia e delle finanze. Il rendiconto delle spese elettorali e la delibera sono trasmessi ai due rami del Parlamento e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data della trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Nel caso in cui il controllo effettuato abbia dato esito negativo, la Commissione trasmette la relativa delibera, entro i successivi dieci giorni, al Presidente del Consiglio dei ministri. La delibera è trasmessa ai due rami del Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data della sua adozione.

Art. 9.

(Sanzioni)

1. Nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 7, la Commissione, fermo restando quanto disposto dal medesimo comma, nonché dal comma 4 dello stesso articolo 7, applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 100.000 euro.

2. Nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 8, la Commissione, fermo restando quanto disposto dal medesimo comma, applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 100.000 euro a 1.000.000 di euro.

Art. 10.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

