

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 949

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori STORACE, ALLEGRINI, AUGELLO,
BALBONI, BALDASSARRI, BORNACIN, CURSI, DE ANGELIS,
DIVELLA, GRAMAZIO, LOSURDO, MANTICA, RAMPONI,
SAPORITO e SELVA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 SETTEMBRE 2006

Disposizioni di attuazione dell’articolo 49 della Costituzione
in materia di partiti politici

ONOREVOLI SENATORI. - Il dibattito sollevato dalla recente riforma della legge elettorale sembra tralasciare un aspetto assolutamente fondamentale nella vita democratica della Nazione: quello garantito dall'articolo 49 della Costituzione che recita testualmente che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Questo principio risulta largamente disatteso nelle legislature che sono alle nostre spalle e merita di essere riportato alla luce proprio in alternativa o almeno in parallelo al rituale dibattito sul sistema elettorale. Nessun sistema elettorale sarà mai considerato perfetto se non si risolverà alla radice il problema rappresentato dalla democrazia interna ai partiti, che il costituente affidò inascoltato al legislatore ordinario. È da comprendere la scelta «morbida» della Carta costituzionale: chi ha avuto modo di leggerne gli atti ricorderà la forte opposizione all'introduzione di una ulteriore norma che obbligasse i partiti a rendere pubblici i bilanci. Ma erano gli anni dei finanziamenti incrociati e opposti, provenienti da oltrefrontiera, alle grandi forze politiche del Paese.

I tempi recenti, seguiti all'approvazione e all'applicazione della vigente legge elettorale (ma il tema delle oligarchie che decidono le candidature ha lo stesso difetto nei sistemi maggioritari), testimoniano eloquentemente la validità di quanto affermiamo. L'ultima campagna elettorale, con la definizione delle cosiddette liste bloccate - non che sia migliore il sistema delle preferenze, che espone al rischio di corruzione e allo scontro fratricida nei partiti - ha provocato autentiche lacerazioni nelle forze politiche.

In alcuni casi ci sono state anche dimissioni dai vari incarichi di partito, in altri le

lamentate per il posto in lista sono state arginate addirittura con la promessa che, in caso di vittoria, gli esclusi sarebbero entrati nel Governo.

Molte critiche hanno riguardato l'assenza di qualunque rapporto tra radicamento territoriale e liste elettorali e mancato coinvolgimento delle classi dirigenti locali dei partiti politici.

Occorre riflettere sulle cause, non sugli effetti del problema. E la causa sta proprio nella mancata attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Accadeva lo stesso con i collegi del sistema maggioritario e con le cosiddette candidature catapultate nel territorio.

È evidente che non sono sufficienti le norme interne ai partiti che pur meritoriamente hanno dato vita a organismi di garanzia e di disciplina interni. Ma sono istituti che possono tutelare la lesione dei diritti degli iscritti nel momento in cui essi - come tutti sanno - sono nominati proprio da quanti dirigono le stesse forze politiche?

Se l'elezione o qualunque nomina dipendono dal vertice del partito e non dal cittadino o dalla democratica decisione degli iscritti al partito in cui si milita, sarà un tutt'uno mantenere fedeltà verso l'autorità nominante e non al mandato ricevuto.

È dunque il momento di passare dalla democrazia dei partiti alla democrazia della partecipazione. I partiti restino lo strumento principale finalizzato al dispiegamento della sovranità popolare, ma il rischio di deriva oligarchica comporta il rischio dell'esatto contrario.

Ha scritto don Sturzo: «La democrazia parlamentare è inseparabile da partiti liberi, organizzati democraticamente, qualificati da idealità specifiche e chiari programmi, che consentono ai cittadini di concorrere attiva-

mente alla determinazione della politica nazionale».

Va dunque rivitalizzato il patto tra cittadini e partiti. I primi finalmente sovrani, i secondi non più «arbitri arbitrari» della politica. Gli stessi statuti vanno resi pubblici, condizionando l'erogazione del finanziamento ai partiti al rispetto delle norme che liberamente e in ossequio alla legge si danno.

Hanno ragione quanti sostengono che una democrazia senza partiti non è auspicabile. Ma proprio perché non avvenga l'opposto, ovvero partiti senza regole, è bene pensare a nuove forme di partecipazione, offrendo finalmente al singolo iscritto la possibilità di contare sulle scelte della struttura a cui liberamente aderisce.

Il disegno di legge che si sottopone all'attenzione del Parlamento si propone di offrire strumenti di trasparenza per favorire il massimo di partecipazione dei cittadini alla vita dei partiti e della politica.

L'articolo 1 individua la forma partito ai sensi della norma costituzionale e stabilisce regole certe per l'approvazione degli statuti, che siano realmente rappresentativi della maggioranza del «corpo elettorale» di riferimento, le quali regole il partito resta libero di individuare nella propria «carta».

Particolare menzione merita la norma relativa al simbolo della forza politica. L'eventuale partecipazione del partito ad una lista elettorale recante un simbolo diverso da quello allegato allo statuto deve essere disposta con una precisa procedura, come previsto dall'articolo 4.

L'articolo 2 statuisce il diritto del cittadino a vedere accettata o negata, in tempi celeri, la domanda di iscrizione al partito. Allo scopo è previsto un foro interno di appellabilità rispetto al rifiuto di iscrizione. Si fissa anche una regola di trasparenza per il versamento della quota di iscrizione, attraverso bonifico bancario o postale individuale, per stroncare il turpe fenomeno della moltiplicazione delle tessere.

Inoltre si fa riserva al partito di fissare la quota di iscrizione in misura differente per categorie di cittadini, il che comporta eguaglianza di trattamento in rapporto a diverse condizioni.

L'articolo 3 istituisce il comitato di garanzia: il partito decide liberamente, nello statuto, di quante persone esso sia composto, senza limite anche per quel che riguarda eventuali forme di articolazione territoriale.

È importante il regime di incompatibilità che riguarda ciascuno dei membri del comitato: non si tratterà di dipendenti del partito; saranno non candidabili per qualsiasi elezione fino a cinque anni successivi alla scadenza del mandato e saranno incompatibili con nomine e incarichi di partito o amministrativi. Ciò al fine di rafforzare l'autorevolezza e l'indipendenza di veri e propri saggi chiamati a garantire il corretto andamento della vita del partito. Il comitato è nominato con delibera della direzione nazionale del partito.

Il comitato potrà essere attivato da un numero diverso di iscritti a seconda del livello territoriale delle questioni.

Lo statuto dovrà altresì disciplinare i casi di provvedimenti di particolare rilievo, ad esempio il commissariamento di articolazioni territoriali del partito, che potranno essere impugnati di fronte al comitato. L'articolo 4 interviene sulla selezione delle candidature a qualsiasi tipo di elezioni. È lo statuto a fissare le competenze degli organi deputati all'approvazione delle liste, potere non delegabile ad altri organi.

Qui viene prevista la modalità di partecipazione del partito ad elezioni con simbolo diverso dal proprio: la fattispecie viene stabilita con voto segreto dell'organo competente e l'iscritto che risulti candidato in difformità da quanto previsto dall'articolo 4 decade dalla iscrizione.

L'articolo 5 affida al partito il compito di stabilire il numero massimo di mandati elettorali ovvero di incarichi interni che ciascun

iscritto può ricoprire e stabilisce anche le ipotesi di deroga alla norma.

L'articolo 6 afferma il principio della parità di genere nella presentazione delle candidature, non preconstituendo l'elezione certa dei candidati, affidando questo compito alla determinazione dei partiti e degli elettori.

L'articolo 7 afferma il rispetto della residenza nel territorio in cui si concorre per l'elezione.

L'articolo 8 obbliga alla pubblicità dei nomi delle persone componenti gli organi dei partiti che promanano dal congresso nazionale ovvero da quello locale e ne stabilisce l'incompatibilità con incarichi pubblici, fatti salvi quelli relativi alle giunte di carattere locale. Ciò al fine di evitare la proliferazione di incarichi per ragion di partito.

L'articolo 9 detta le regole concernenti i diritti delle minoranze. Si stabilisce la soglia di almeno il 5 per cento dei consensi raccolti nelle sedi locali e nazionali per definire la minoranza. I partiti prevedono norme specifiche di salvaguardia in omaggio al «metodo democratico» di cui all'articolo 49 della Co-

stituzione e assicurano la presenza proporzionale negli organi collegiali, ad eccezione degli esecutivi di vertice. Gli statuti garantiscono le forme della presentazione delle candidature alle elezioni, del controllo sulla gestione del finanziamento pubblico, del pluralismo informativo interno.

L'articolo 10 garantisce l'obbligo di criteri predeterminati per la ripartizione del finanziamento pubblico fra organizzazioni centrale e periferiche dei partiti.

L'articolo 11 fa salvo il diritto del cittadino a ricorrere alla Corte d'appello per il rispetto delle regole derivanti dal presente disegno di legge.

L'articolo 12 obbliga i partiti ad adeguare i rispettivi statuti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge condizionando l'erogazione del finanziamento pubblico e dei rimborsi elettorali al rispetto delle norme ivi contenute.

Per le ragioni sopra esposte, si confida in una celere approvazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Partiti politici)

1. I partiti politici, di seguito denominati «partiti», sono, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, associazioni la cui finalità è quella di consentire la partecipazione democratica dei cittadini alla vita della Repubblica. Conseguentemente lo statuto del partito garantisce la partecipazione democratica degli iscritti alle decisioni.

2. Lo statuto del partito è adottato con atto pubblico, a maggioranza assoluta dell'organo dallo statuto stesso incaricato dell'approvazione; lo statuto e le relative modifiche sono pubblicati a cura del notaio rogante nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. Allo statuto del partito è allegato, anche in forma grafica, il simbolo, che costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito medesimo, anche con riferimento a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 4.

Art. 2.

(Iscrizione)

1. Ogni cittadino italiano ha diritto di richiedere l'iscrizione ad un partito. Lo statuto del partito prevede che la domanda di iscrizione si intenda accolta ove non respinta dagli organi allo scopo preposti con atto motivato da comunicare all'interessato entro trenta giorni dalla data di presentazione della domanda medesima.

2. Avverso il diniego è consentito ricorso unicamente al comitato di garanzia di cui all'articolo 3, da presentare entro trenta giorni

dalla data di ricevimento della comunicazione di diniego.

3. Il comitato di garanzia di cui all'articolo 3 decide inappellabilmente, previa audizione dell'interessato, entro trenta giorni dalla data di notifica del ricorso.

4. L'iscrizione è rinnovata ogni anno alla scadenza fissata dagli organi del partito mediante versamento della quota associativa.

5. Lo statuto del partito prevede che la quota di iscrizione debba essere versata individualmente con bonifico bancario o versamento postale.

6. È consentito ai partiti determinare la quota di iscrizione in misura differente in rapporto a diverse categorie di cittadini.

Art. 3.

(Comitato di garanzia)

1. Il partito, con deliberazione pubblica della propria direzione nazionale, elegge un comitato di garanzia per la certificazione del rispetto delle procedure statutarie e, comunque, della presente legge.

2. Il comitato di garanzia delibera, oltre che sui ricorsi di cui all'articolo 2, sulle controversie che insorgano tra gli iscritti al partito e tra gli iscritti ed il partito secondo le modalità previste dallo statuto nel rispetto del contraddittorio fra le parti.

3. Lo statuto prevede che il comitato di garanzia si pronunci sempre sui ricorsi presentati:

a) da ciascun iscritto per questioni inerenti i comuni fino a quindicimila abitanti;

b) da almeno cento iscritti per questioni inerenti i comuni aventi oltre quindicimila abitanti;

c) da almeno cinquecento iscritti per questioni inerenti politiche provinciali;

d) da almeno mille iscritti per questioni inerenti politiche regionali;

e) da almeno cinquemila iscritti per questioni inerenti politiche nazionali.

4. Con i termini «questioni inerenti i comuni» di cui al comma 3 si intendono le controversie concernenti l'attività dei partiti nei comprensori locali, ivi incluse le modalità di presentazione delle candidature territoriali; analogo criterio identificativo vale per le questioni inerenti politiche provinciali, regionali ovvero nazionali di cui al medesimo comma 3.

5. Il comitato di garanzia è composto da persone non dipendenti dal partito, in numero e nelle eventuali articolazioni territoriali stabiliti dallo statuto.

6. I componenti del comitato di garanzia non sono candidabili ad alcuna carica elettiva nel periodo del loro mandato e nei cinque anni successivi al termine dello stesso e non possono essere proposti per incarichi di partito o amministrativi.

7. Lo statuto disciplina i casi in cui si può procedere allo scioglimento, alla chiusura, alla sospensione e al commissariamento di articolazioni territoriali del partito e prevede che il provvedimento sanzionatorio possa essere impugnato presso il comitato di garanzia, con obbligo di quest'ultimo di procedere in contraddittorio e di emettere decisione motivata quale arbitro rituale entro quindici giorni dal deposito del ricorso.

8. Avverso la decisione del comitato di garanzia sullo scioglimento, sulla chiusura, sulla sospensione e sul commissariamento di articolazioni territoriali di un partito, è ammessa impugnativa secondo le norme del codice di procedura civile.

9. Ai ricorsi avverso le decisioni del comitato di garanzia sullo scioglimento, sulla chiusura, sulla sospensione e sul commissariamento di articolazioni territoriali del partito si applica il rito dei processi del lavoro con obbligo per la Corte di appello di convocare l'udienza di discussione e decisione del ricorso nel termine perentorio di trenta giorni dal suo deposito in cancelleria.

Art. 4.

(Selezione delle candidature)

1. La selezione delle candidature a qualsiasi tipo di elezione avviene con voto democratico degli organi allo scopo previsti dallo statuto in conformità alle disposizioni del presente articolo e con divieto assoluto di delega a terzi di tale potere.

2. L'eventuale partecipazione del partito a una lista elettorale recante un simbolo diverso da quello allegato allo statuto ai sensi dell'articolo 1, comma 3, è stabilita dalla direzione nazionale del partito con voto segreto. Alla direzione nazionale del partito spetta, altresì, proporre i candidati alle elezioni nazionali.

3. L'iscritto che si candida ad una competizione elettorale in contrasto con le decisioni assunte ai sensi del presente articolo decade immediatamente dall'iscrizione.

4. Le decisioni relative alle candidature per elezioni amministrative locali sono demandate, con la stessa procedura di cui al comma 1, agli organi territoriali competenti individuati dallo statuto.

Art. 5.

(Numero dei mandati)

1. Lo statuto stabilisce il limite massimo di mandati elettorali ovvero di incarichi interni al partito che ciascun iscritto può ricoprire, incluse le eventuali deroghe.

Art. 6.

(Parità di genere)

1. Le liste elettorali a qualsiasi livello territoriale sono rappresentative in eguale misura di uomini e donne.

Art. 7.

(Rispetto del territorio)

Lo statuto stabilisce che nessun cittadino può essere proposto quale candidato, sia per le elezioni nazionali che per le elezioni locali, in una circoscrizione elettorale diversa da quella del suo luogo di residenza.

Art. 8.

(Incompatibilità)

1. I nominativi dei componenti gli organi di vertice dei partiti che promanano dai rispettivi congressi, sia nazionali che locali, sono pubblicati sul quotidiano del partito ovvero, in assenza, su altro organo di stampa entro trenta giorni dalla data di accettazione del relativo incarico.

2. La presenza negli organi di cui al comma 1 è incompatibile con incarichi ovvero nomine in pubbliche amministrazioni, fatti salvi gli esecutivi di governo locale.

Art. 9.

(Diritti delle minoranze)

1. Lo statuto prevede norme:

a) a tutela dei diritti delle minoranze interne, espresse con almeno il 5 per cento dei consensi raccolti nella sede congressuale, sia essa nazionale o locale;

b) che consentano in ogni caso la formazione di maggioranze e di minoranze sulle questioni inerenti la definizione degli indirizzi politici e delle decisioni relative a comportamenti politici ed assicurino, ove sia richiesta, la rappresentanza proporzionale in tutti gli organi collegiali, ad eccezione dell'organo esecutivo di vertice, delle minoranze costituitesi su mozioni politiche presentate nelle sedi di dibattito interno.

2. Le norme statutarie relative alla presentazione delle candidature a qualsiasi tipo di elezione, al controllo della gestione del finanziamento pubblico, al pluralismo informativo interno sono emanate in conformità di quanto stabilito dal comma 1.

Art. 10.

(Finanziamento pubblico)

1. Ogni forma di finanziamento pubblico è ripartita dallo statuto, secondo criteri predeterminati, fra organizzazione centrale e organizzazioni periferiche, rispettando anche quanto stabilito dall'articolo 9.

Art. 11.

(Diritto a ricorrere)

1. In ogni fattispecie per la quale il comitato di garanzia sia o si dichiari incompetente a pronunciarsi, l'iscritto ha diritto a ricorrere alla Corte di appello territorialmente competente con riferimento alla struttura territoriale del partito avverso la quale si propone il ricorso.

2. Per le decisioni degli organi nazionali dei partiti è funzionalmente competente la Corte di appello di Roma.

3. Alle controversie si applica il rito dei processi del lavoro con obbligo per la Corte di appello di convocare l'udienza di discussione e decisione del ricorso nel termine perentorio di trenta giorni dal suo deposito in cancelleria.

4. Le sentenze pronunciate ai sensi del presente articolo sono inappellabili.

5. Il diritto alla tutela giurisdizionale non può essere vietato o limitato dallo statuto.

Art. 12.

(Adeguamento degli statuti)

1. I partiti adeguano gli statuti esistenti alla presente legge entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore. Il mancato adeguamento degli statuti e l'omessa applicazione delle disposizioni contenute nella presente legge comportano per i partiti la sospensione dell'erogazione di ogni forma di finanziamento pubblico e dei rimborsi elettorali.

