

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3070

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato FIANO

Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche, regionali e comunali

Presentata il 27 aprile 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riprende l’importante lavoro svolto nella scorsa legislatura da alcuni colleghi del Partito democratico e, in particolare, dal collega Meloni (atto Camera n. 2839, XVII legislatura), e mira a disciplinare le modalità di selezione dei candidati alle elezioni in una serie di circostanze specifiche, nelle quali agli elettori non sia offerta l’opportunità di scegliere tra diversi candidati dello stesso partito, movimento politico o coalizione tra i medesimi: si tratta, con tutta evidenza, delle candidature a cariche apicali (sindaco, presidente della regione, indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri), di candidati in collegi uninominali, di candidature in liste totalmente o parzialmente bloccate, ovvero non sottoposte alla selezione dei candidati attraverso l’espressione, da parte degli elettori, di voti di preferenza. Ovviamente la gamma delle ipotesi considerate abbraccia una pluralità di situa-

zioni, non tutte attualmente previste dalla legislazione elettorale in vigore. Ciò al fine di consentire alla legge di essere applicabile in termini generali anche in seguito ai mutamenti che dovessero intervenire nella legislazione elettorale ai diversi livelli (comunale, regionale e nazionale).

Prima di entrare nel merito della presente proposta di legge, è opportuno inserirla nel contesto dell’evoluzione del quadro normativo e del dibattito politico che si svolge intorno al tema della disciplina dei partiti politici. Com’è noto, l’articolo 49 della Costituzione, che attribuisce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti al fine di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», non è stato finora inteso nel senso dell’obbligo di assumere una struttura democratica anche all’interno dei partiti, da conseguire attraverso una disciplina pubblicistica del loro funzionamento. Si tratta indubbiamente di una scelta delicata,

che nel momento dell'elaborazione della Carta costituzionale era condizionata dal timore che imporre vincoli di democraticità interna avrebbe comportato il rischio di un'ingerenza della magistratura nella libera organizzazione della vita interna dei partiti e dei movimenti politici. Negli ultimi anni, superate le ragioni che avevano determinato le originarie cautele, sono state avanzate – in particolare dal Partito democratico – numerose proposte rivolte a disciplinare il funzionamento dei partiti politici.

Nella scelta riguardante lo strumento più idoneo a garantire la democraticità della selezione dei rappresentanti e dei vertici apicali delle amministrazioni e del Governo occorre prendere in considerazione, da un lato, la necessità, imposta dall'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, ai partiti che intendono avvalersi dei benefici previsti dal decreto medesimo, di dotarsi di uno statuto redatto nella forma dell'atto pubblico. Si tratta, evidentemente, di uno strumento minimo – e neppure obbligatorio – rispetto alla necessità di consegnare effettivamente ai cittadini lo scettro, ovvero di garantire che i partiti – soggetti centrali nell'elaborazione della proposta di governo e nella selezione di candidati a svolgere funzioni di governo e di rappresentanza – siano organizzati secondo il « metodo democratico » e che l'effettività di tale garanzia sia assicurata dalla legge e dalle tutele di natura giurisdizionale.

Da un altro lato, occorre considerare che nel nostro Paese si sta diffondendo sempre di più la scelta di selezionare le candidature attraverso le elezioni primarie, organizzate da partiti, movimenti politici e coalizioni tra i medesimi. Pertanto – anche in considerazione degli evidenti limiti evidenziati dall'affidamento di un processo centrale per la selezione dei candidati e dunque, indirettamente, degli eletti a un'organizzazione volontaristica e priva delle garanzie minime di tutela dei diritti degli elettori e dei candidati – è parso preferibile concentrarsi sull'elaborazione di un quadro normativo che consenta di estendere

l'adozione dello strumento delle elezioni primarie, rendendole obbligatorie, pubbliche e statali. L'idea di fondo che sta alla base di tale scelta è che la titolarità del diritto di selezionare i candidati deve essere affidata ai cittadini. I partiti mantengono, ovviamente, un ruolo nell'individuazione delle regole e dei limiti dell'elettorato passivo e dunque nell'elaborazione delle proposte da sottoporre ai cittadini. Ma sia il potere di scelta – conferito direttamente ai cittadini e dunque sottratto alle dirigenze dei partiti – sia il sistema di garanzie circa il corretto svolgimento delle operazioni elettorali sono posti al medesimo livello del procedimento elettorale vero e proprio. Ciò in quanto la scelta affidata alle elezioni primarie, nella selezione dei vertici istituzionali e dei componenti delle assemblee rappresentative, ha analoga importanza di quella affidata alle elezioni vere e proprie. L'introduzione delle elezioni primarie obbligatorie, pubbliche e statali assegna lo scettro delle decisioni ai cittadini ed è l'unico strumento in grado di riattivare il circuito democratico e della rappresentanza, il che giustifica del tutto gli eventuali costi che dovranno essere sostenuti per l'organizzazione delle elezioni primarie medesime.

Passando al contenuto della presente proposta di legge, i primi due articoli definiscono, nei termini descritti in premessa, l'ambito di applicazione e i principi generali. L'articolo 1 prevede che la disciplina contenuta nella legge si applichi alla selezione dei candidati a cariche monocratiche quali sindaco e presidente della regione, alle proposte di candidatura, nel rispetto dell'articolo 92 della Costituzione, alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri e alla selezione dei candidati alle assemblee rappresentative a livello nazionale, regionale, comunale o metropolitano per le quali è prevista l'elezione nell'ambito di collegi uninominali ovvero plurinominali con liste totalmente o parzialmente bloccate.

L'articolo 2 definisce le elezioni primarie « pubbliche e statali », stabilendo, di conseguenza, che i giudizi sulla validità delle medesime siano affidati alla competenza esclusiva e inappellabile del Consiglio

di Stato. Fanno eccezione le elezioni primarie relative alla selezione dei candidati alle elezioni politiche, affidata alle Camere ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione.

L'articolo 3 stabilisce che le elezioni primarie sono indette con lo stesso provvedimento di indizione delle elezioni alle quali esse sono riferite e che esse si tengono entro i termini indicati all'articolo 7, comma 2 (tra il novantesimo e il sessantesimo giorno antecedente la presentazione delle candidature, termini ridotti a sessanta e quarantacinque giorni in caso di elezioni anticipate).

L'articolo 4 definisce le condizioni per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo. Il primo può essere esercitato dai cittadini iscritti ai partiti ovvero che si iscrivono in uno specifico registro. È ovviamente fatto divieto di iscrizione nel registro di più di un partito. Gli statuti dei partiti possono, peraltro, prevedere condizioni specifiche per l'esclusione dall'elettorato attivo, entro i limiti definiti dalla legge e connessi alla pregressa militanza in altri partiti o movimenti politici.

Quanto all'elettorato passivo, l'articolo 5 stabilisce che gli statuti dei partiti – a patto che siano depositati ai sensi del citato decreto-legge n. 149 del 2013 – possano prevedere condizioni specifiche, relative all'iscrizione dei candidati ai partiti medesimi ovvero alla necessità di sottoscrizione da parte di un numero minimo di iscritti o di componenti degli organismi dirigenti.

L'articolo 6 prevede che alle elezioni primarie si applichino le norme di legge limitative dell'esercizio dell'elettorato at-

tivo e passivo previste per le corrispondenti consultazioni elettorali, le quali possono essere rese più severe dagli statuti dei partiti nei casi di soggetti condannati per reati di corruzione, concussione o appartenenza ad associazioni di tipo mafioso o per reati contro la pubblica amministrazione, nonché nei casi previsti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, e delle sue norme attuative.

L'articolo 7, infine, disciplina il procedimento elettorale e la modalità di selezione dei vincitori. In particolare, la legge affida a un regolamento da adottare con decreto del Ministro dell'interno la disciplina di tempi e modi di presentazione delle candidature e delle modalità di organizzazione delle elezioni primarie e di selezione dei candidati che, in quanto vincitori, ottengono la candidatura o l'inserimento in una lista plurinomiale nel caso in cui non sia previsto il voto di preferenza, ponendo una serie di prescrizioni volte ad assicurare la segretezza del voto, il rispetto degli esiti del voto ai fini della definizione delle candidature o della composizione delle liste e il rispetto della prescrizione costituzionale in materia di parità di genere. Si prevede, da ultimo, che alle elezioni primarie si applichi la legislazione vigente sulla propaganda politica e sulle spese elettorali, le quali comunque non possono essere superiori a un terzo delle spese previste per la partecipazione alle elezioni stesse.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge disciplina le elezioni primarie per la selezione dei candidati dei partiti politici, dei movimenti politici e delle coalizioni tra i medesimi che intendono prendere parte alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dei consigli regionali e dei presidenti di regione, dei consigli e dei presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei sindaci e dei consigli comunali e metropolitani, con specifico riferimento ai candidati a cariche monocratiche quali sindaco, sindaco metropolitano nei casi in cui lo statuto della città metropolitana ne preveda l'elezione diretta, presidente della regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle proposte di candidatura, nel rispetto dell'articolo 92 della Costituzione, alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri e ai candidati alle assemblee rappresentative a livello nazionale, regionale, comunale o metropolitano nei casi in cui è prevista l'elezione nell'ambito di collegi uninominali ovvero di collegi o circoscrizioni plurinominali con liste totalmente o parzialmente bloccate.

Art. 2.

(Principi generali)

1. Le elezioni primarie sono pubbliche e statali.

2. Ai giudizi sulla validità delle elezioni primarie per la selezione di candidati alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica si applica l'articolo 66 della Costituzione.

3. Nei casi diversi da quelli di cui al comma 2 i giudizi di validità sono affidati alla competenza del Consiglio di Stato, che si pronuncia in unica istanza inappellabile.

Il regolamento di cui al comma 3 dell'articolo 4 stabilisce i termini per la presentazione dei ricorsi e per la decisione sui medesimi, in modo da garantire che quest'ultima abbia luogo entro il quinto giorno antecedente il termine per la presentazione delle liste elettorali.

Art. 3.

(Indizione delle elezioni primarie)

1. Le elezioni primarie per l'individuazione dei candidati alle consultazioni elettorali di cui all'articolo 1 sono indette con il medesimo provvedimento con il quale sono indette tali consultazioni e si tengono entro i termini indicati all'articolo 7, comma 2.

Art. 4.

(Elettorato attivo)

1. L'esercizio dell'elettorato attivo alle elezioni primarie è riservato ai cittadini iscritti nelle liste elettorali. Gli elettori possono partecipare alle elezioni primarie del partito, del movimento politico o della coalizione tra i medesimi di cui dichiarano di essere elettori, previa iscrizione nel registro degli elettori delle elezioni primarie di cui al comma 2.

2. È istituito, presso il Ministero dell'interno, il registro degli elettori delle elezioni primarie, di seguito denominato « registro », al quale sono automaticamente iscritti i cittadini iscritti ai partiti o ai movimenti politici che hanno depositato lo statuto ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13. L'iscrizione è valida per l'anno solare nel quale è effettuata ed è tacitamente rinnovata per gli anni successivi.

3. Con regolamento adottato dal Ministro dell'interno, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le modalità e le procedure di iscrizione nel registro. Il regolamento disciplina, altresì, la modalità di trasmissione alle prefetture – uffici terri-

toriali del Governo degli elenchi dei nominativi dei cittadini iscritti ai partiti o movimenti politici che prendono parte alla consultazione elettorale alle quali le elezioni primarie sono riferite. La trasmissione deve avvenire entro il medesimo termine previsto per l'iscrizione dei cittadini nel registro.

4. È fatto divieto di iscrizione contemporanea al registro di più di un partito, movimento politico o coalizione dei medesimi, ovvero a più di un partito politico. I cittadini che dichiarano di essere elettori di più partiti, movimenti politici o coalizione, o che risultano iscritti a più di un partito o movimento politico, non possono partecipare alle elezioni primarie.

5. Il regolamento di cui al comma 3 disciplina, altresì, i casi nei quali gli statuti dei partiti e dei movimenti politici depositati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, possono limitare l'iscrizione nel registro, per ragioni inerenti all'iscrizione ad altri partiti e movimenti politici, ovvero a pregressi incarichi di natura istituzionale ricoperti entro un limite temporale non superiore ai cinque anni precedenti, e le modalità attraverso le quali i partiti e i movimenti politici interessati possono chiedere al Ministero dell'interno che i soggetti che ricadono in tali fattispecie di esclusione siano cancellati dal registro per il periodo previsto dagli statuti medesimi.

Art. 5.

(Elettorato passivo)

1. La facoltà di presentare la propria candidatura alle elezioni primarie di cui alla presente legge è sottoposta alla sottoscrizione della medesima da parte di un numero minimo di cittadini determinato, per le diverse consultazioni elettorali, dal regolamento di cui al comma 3 dell'articolo 4, entro limiti minimi non superiori a un decimo del numero di sottoscrizioni previste per la partecipazione alla consultazione elettorale.

2. Gli statuti dei partiti o dei movimenti politici depositati ai sensi dell'articolo 3 del

decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, possono prevedere che l'elettorato passivo sia riservato ai soli iscritti al partito o movimento politico, ovvero ai partiti che compongono la coalizione, che promuove le elezioni primarie. Gli statuti possono, altresì, prevedere che la prerogativa di sottoscrivere le candidature sia riservata ai soli iscritti o sia attribuita, in via comunque non esclusiva, a un numero qualificato di componenti degli organismi dirigenti. Qualora la prerogativa di sottoscrivere le candidature sia riservata ai soli iscritti, il numero massimo delle sottoscrizioni richieste non può essere superiore al 20 per cento degli aventi diritto. Qualora la prerogativa di sottoscrivere le candidature sia attribuita anche a un numero qualificato di componenti di un organo dirigente del partito o movimento politico o della coalizione dei medesimi che promuove le elezioni primarie, il numero massimo delle sottoscrizioni non può essere superiore al 35 per cento dei componenti del medesimo organo.

3. Il regolamento di cui al comma 3 dell'articolo 4 assicura pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle candidature. Nella composizione delle liste dei candidati alle medesime elezioni primarie deve essere rispettato, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, l'equilibrio di genere, attraverso la previsione di un numero equivalente di candidature per ciascun genere.

Art. 6.

(Limitazioni all'elettorato attivo e passivo)

1. Alle elezioni primarie si applicano le norme di legge limitative dell'esercizio dell'elettorato attivo e passivo previste per le corrispondenti consultazioni elettorali. L'elettorato passivo può essere sottoposto a ulteriori limitazioni previste dagli statuti dei partiti e movimenti politici depositati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, nei confronti di soggetti che risultano condannati per reati di corruzione,

concussione o appartenenza ad associazioni di tipo mafioso ovvero per reati contro la pubblica amministrazione ovvero nei casi di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190.

Art. 7.

(Modalità di organizzazione delle elezioni primarie, selezione dei vincitori e propaganda elettorale)

1. Il regolamento di cui al comma 3 dell'articolo 4 disciplina, altresì, i tempi e i modi di presentazione delle candidature nonché le modalità di organizzazione delle elezioni primarie e di selezione dei candidati che, in quanto vincitori, ottengono la candidatura o l'inserimento in una lista plurinominale nel caso in cui non sia previsto il voto di preferenza, nel rispetto delle seguenti disposizioni:

a) il voto è espresso a scrutinio segreto;

b) nel caso di elezioni primarie per la selezione di candidati alle cariche monocratiche di cui all'articolo 1, di candidati che competono in collegi uninominali o di candidati inseriti in posizione fissa nell'ambito di liste plurinominali, ciascun elettore esprime il proprio voto per un solo candidato. È selezionato l'aspirante candidato che ottiene il numero più alto di voti;

c) nel caso di liste plurinominali totalmente o parzialmente bloccate, l'espressione della scelta, da parte degli elettori, dei candidati da presentare nella corrispondente circoscrizione, collegio o livello territoriale corrispondente, avviene, limitatamente alle posizioni in lista non sottoposte all'espressione del voto di preferenza, attraverso l'indicazione di uno o due dei candidati alle elezioni primarie; l'espressione del voto per due candidati deve riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento del voto; le liste dei candidati sono composte secondo l'ordine dei voti conseguiti alle elezioni primarie dai candidati del medesimo soggetto in tale circoscrizione, collegio o livello territoriale corrispondente;

d) in caso di rinuncia, di impedimento o di morte dell'aspirante selezionato subentra l'aspirante candidato che ha ottenuto il numero più alto di voti tra gli altri candidati alla medesima elezione.

2. Le elezioni primarie si svolgono in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il novantesimo e il sessantesimo giorno antecedente il termine per la presentazione delle candidature di cui all'articolo 1. Tali termini sono ridotti rispettivamente a sessanta e a quarantacinque giorni in caso di scioglimento anticipato della legislatura.

3. Qualora, nei tempi e nei modi prescritti dal regolamento di cui all'articolo 4, sia stata avanzata una sola candidatura per la selezione di candidati alle cariche apicali di cui all'articolo 1, di candidati in collegi uninominali o di candidati inseriti in posizione fissa e in numero non superiore all'unità nell'ambito di liste plurinominali, non si svolgono le ulteriori fasi del procedimento elettorale e l'organismo competente procede a dichiarare il vincitore.

4. Alle elezioni primarie si applica la legislazione vigente sulla propaganda politica e sulle spese elettorali. Le spese dei candidati alle elezioni primarie non possono superare un terzo delle spese previste per la partecipazione alle corrispondenti consultazioni elettorali.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0144250