CAMERA DEI DEPUTATI N. 1402

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato STERPA

Disciplina dei partiti politici

Presentata il 29 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge che si sottopone al vostro esame si propone di introdurre nell'ordinamento italiano alcune norme che costituiscono, a nostro giudizio, il primo indispensabile passo verso una compiuta disciplina dei partiti politici in Italia.

Com'è noto, la Costituzione parla dei partiti solo nell'articolo 49, che recita: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Essi, dunque, non sono formalmente soggetti istituzionali. D'altra parte, la loro funzione è riconosciuta nelle leggi elettorali e nella legge per il finanziamento pubblico. Nella prassi, inoltre, i partiti svolgono un ruolo paraistituzionale con una articolazione così penetrante che ha dato vita di fatto ad un sistema politico tale da svuotare di gran parte dei contenuti gli organi costituzionali del nostro ordinamento scritto.

Una cosa va data per scontata, ed è la indispensabilità dei partiti come strumenti di mediazione politica. Senza i partiti la democrazia verrebbe meno. Ma non ci sono più dubbi ormai che ne vanno corrette le degenerazioni. L'attuale malessere della *res publica* sta soprattutto nel decadere dei partiti a organismi chiusi, quasi corporativi, puri agglomerati di potere.

C'è chi è arrivato a teorizzare addirittura la istituzionalizzazione dei partiti sostenendo che bisognerebbe superare la loro formale « esternità » allo Stato immettendoli nella sua dinamica interna. È una tesi da respingere perché sconvolgerebbe tutto l'impianto istituzionale della Repubblica. Avremmo cioè, *tout court*, lo Stato dei partiti.

Tuttavia occorre dare uno stato giuridico ai partiti per sottoporli alla legge. Come ? Noi riteniamo che si possa farlo, senza identificarli con lo Stato, assegnan-

do ad essi la personalità giuridica di diritto privato. In questo modo essi sarebbero finalmente nella legge senza la loro istituzionalizzazione, avrebbero cioè una disciplina che di fatto e di diritto li distinguerebbe dallo Stato.

In questa materia non sono più ammessi indugi e paure. La crisi istituzionale italiana è, riconosciamolo, in gran parte influenzata dalla condizione attuale dei partiti, che rappresenta la questione nodale della democrazia nel nostro Paese. Occorre, dunque, affrontare questo problema. Ed è ciò che ci proponiamo, appunto, con la nostra proposta de legge.

A nostro avviso i partiti politici in Italia soffrono dell'effetto combinato di due *deficit*: un *deficit* di democrazia, un *deficit* di liberalismo. Per ovviarvi – pur non avendo minimamente la presunzione di dettare norme definitivamente risolutive – noi proponiamo una equilibrata disciplina normativa che salvaguardi l'autonomia dei partiti dall'esterno e li vincoli però a canoni elementari di comportamento all'interno. Alcune precise regole sono necessarie per un doveroso rispetto dei cittadini (che finanziano, non dimentichiamolo, i partiti con le tasse) e indispensabili per evitare che i partiti stessi si trasformino in enti sovrani, capaci di piegare lo Stato ai loro propri interessi.

La proposta di legge si distingue in tre parti.

Il capo I detta norme sulla democrazia interna.

Con l'articolo 1 si attribuisce ai partiti la personalità giuridica di diritto privato, che essi acquistano previo giudizio del tribunale che dichiara conforme lo statuto del partito alla legge.

Con l'articolo 2 viene regolato un punto dolente dei partiti: il tesseramento, causa grave di distorsioni nella democrazia interna. Si stabilisce che l'iscrizione al partito politico possa effettuarsi esclusivamente mediante dichiarazione ricevuta da un notaio alla presenza di due testimoni e che hanno diritto di iscriversi i cittadini aventi il requisito di elettori della Camera dei deputati. Le dimissioni sono date con le stesse formalità. In base a questa norma non sono vietate le associazioni giovanili di partito, ma esse saranno regolate esclusivamente dagli statuti dei partiti stessi nel rispetto dei princìpi di questa legge. Tuttavia i giovani al di sotto dei 18 anni non avranno i diritti che nascono dalla legge.

Mediante l'articolo 3 si provvede a dare pubblicità alla militanza politica di partito. Infatti i notai comunicheranno al Ministero di grazia e giustizia le generalità degli iscritti e il Ministero di grazia e giustizia pubblicherà un'edizione speciale della *Gazzetta Ufficiale* con gli elenchi alfabetici degli iscritti ai vari partiti. È bene precisare che gli elenchi completi saranno pubblicati soltanto nella prima applicazione della legge e poi ogni dieci anni. Ogni anno invece, con le stesse formalità, il Ministero di grazia e giustizia pubblicherà soltanto gli elenchi degli iscritti nuovi o decaduti.

Con l'articolo 4 si stabilisce che nei partiti l'elettorato attivo e passivo spetta soltanto agli iscritti; nel rispetto dei principi costituzionali il voto nei partiti è personale, diretto, libero, segreto; gli statuti dei partiti disciplinano l'elezione alle cariche interne nel rispetto dei principi generali contenuti nel testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati (decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361). Si stabilisce altresì, da un lato, che le operazioni elettorali dovranno essere dirette e controllate da notai, e dall'altro che la rappresentanza delle minoranze sarà sempre assicurata in tutti gli organi collegiali con l'adozione del metodo d'Hondt. Questo articolo ha lo scopo di assicurare regolarità e trasparenza delle elezioni interne. Non si può tollerare ulteriormente che la volontà politica del soggetto-partito si formi attraverso sistemi incerti, e talvolta addirittura truccati, poiché la volontà così formatasi concorre a determinare l'indirizzo politico nazionale, che deve essere, per quanto umanamente possibile, corrispondente alla volontà dei cittadini.

Ispirata ad analogo principio è la norma dell'articolo 5, in base alla quale

le riunioni degli organi collegiali dei partiti, soltanto allorché discutono o deliberano sulle candidature a cariche pubbliche elettive ovvero sulle designazioni per incarichi di partito, sono nulle senza la presenza di un notaio che ne rediga il verbale facente fede fino a querela di falso. Poiché le candidature e gli incarichi di partito non sono una « questione interna » dei partiti, ma riguardano tutti i cittadini, è indispensabile non solo che la scelta avvenga in modo sereno ed obiettivo, ma anche che sia sottratta alla semplice maggioranza interna, cioè alle mani della segreteria politica. Perciò le deliberazioni in questione dovranno essere adottate a maggioranza dei quattro quinti dei componenti. Le altre riunioni invece si svolgeranno con le modalità previste dallo statuto.

L'articolo 6 si occupa della pubblicità dell'attività dei partiti e stabilisce che i verbali, redatti dai notai ai sensi della presente legge, siano riprodotti in tre esemplari da depositarsi nella sede centrale del partito, nella sede del direttivo regionale e nella sede dell'organo a cui si riferiscono, affinché possano essere consultati da qualsiasi cittadino italiano.

Con l'articolo 7 viene fissato un meccanismo per sopperire all'eventuale inerzia dei soggetti legittimati a provvedere al rinnovo degli organi scaduti.

L'articolo 8 stabilisce alcune norme fondamentali sulle procedure nei congressi nazionali. Afferma infatti che i congressi deliberano a scrutinio segreto con la maggioranza assoluta dei componenti. La norma ha lo scopo di eliminare quella parodia di assemblea politica che ciascuno ha modo di constatare vedendo i delegati alzare ed abbassare la mano nella confusione generale e spesso senza sapere cosa stanno votando. Alla migliore riflessione mira poi la norma che fissa tra la proposta e il voto un intervallo non minore di otto ore. Garantire la regolarità delle votazioni, dalle quali in sostanza dipende la linea politica del partito, è poi lo scopo della disposizione che assegna ai notai la direzione e il controllo delle operazioni di voto nei congressi.

Il capo II contempla le disposizioni finanziarie.

Con l'articolo 9 si fissa un principio fondamentale. Il patrimonio del partito deve essergli intestato ed è amministrato dalla direzione centrale, che ne dispone con deliberazioni adottate a maggioranza dei quattro quinti dei componenti. Non può essere ulteriormente tollerata una situazione in base alla quale le somme del finanziamento pubblico vengono di fatto consegnate nelle mani dei segretari generali dei partiti, i quali possono amministrarle a loro piacimento. Nessuno infatti è così ingenuo da pensare che le procedure con le quali, dentro e fuori i partiti, vengano redatti, approvati e controllati i loro bilanci, abbiano la necessaria credibilità. L'attuale verifica finanziaria fa acqua da troppe parti e soprattutto non dà alle minoranze interne alcun concreto potere, diretto o indiretto, di decisione e di controllo sul complessivo patrimonio di ogni partito.

L'articolo 10 stabilisce che il finanziamento pubblico dei partiti entra a far parte del patrimonio del partito all'atto stesso del decreto del Presidente della Camera che assegna il contributo statale.

L'articolo 11 intende limitare la possibilità delle segreterie generali di « far eleggere » uomini fidati nei consigli comunali e regionali e nel Parlamento, mediante l'assegnazione di fondi o la concessione di facilitazioni o l'assunzione di obbligazioni a favore di specifici candidati. Questa pratica costituisce una grave distorsione delle competizioni elettorali, che produce effetti pratici non dissimili da un vero e proprio « broglio elettorale ». Viene perciò proposta una sanzione severa ed esemplare, ma pienamente giustificata, perché tale pratica distorce la concorrenza elettorale ed inquina la genuina espressione della volontà popolare, che in una libera democrazia deve essere salvaguardata ad ogni costo.

Con l'articolo 12 viene fatto obbligo di assegnare agli organi periferici del partito non meno dei due terzi del finanzia-

*mento pubblico. Le quote verranno stabi*lite proporzionalmente sulla base dei risultati elettorali. Ciò per evitare discriminazioni e accertamenti che non giovano e contrastano con la *ratio* stessa del contri*buto statale.*

Infine, il capo III prevede talune garanzie giurisdizionali.

Con l'articolo 13 viene assegnata ai tribunali la competenza a dirimere le liti nascenti dalla presente legge e dalle disposizioni dello statuto che ne costituiscono diretta applicazione. Tutte le altre *controversie vengono lasciate ai collegi dei* probiviri ovvero agli organi di conciliazione interni che gli statuti prevedono. Importante è poi la disposizione che consente di ricorrere al tribunale contro l'irrogazione di sanzioni disciplinari, con la possibilità per il tribunale di condannare il partito al pagamento di una somma di denaro o altri obblighi a ristoro dell'ingiusta punizione del ricorrente. La norma ha lo scopo di salvaguardare gli iscritti da ingiuste persecuzioni politiche, proteggendoli da quella lotta obliqua che viene condotta distruggendo l'avversario politico interno con l'uso delle sanzioni disciplinari, compresa la più risolutiva, e cioè l'espulsione.

*L'articolo 14 infine attribuisce al tribu*nale il potere di irrogare ai partiti politici una sanzione pecuniaria consistente nella riduzione del finanziamento pubblico, quando accerti che gli organi legittimi di partito abbiano compiuto gravi violazioni della presente legge e delle disposizioni statutarie che ne costituiscono puntuale applicazione.

Siamo consapevoli che questo complesso di norme non possiede la virtù di risolvere tutti i problemi che affliggono i partiti italiani. Ma siamo pure convinti che tali norme vanno nella direzione giusta. Perfezionate ed emendate con il vostro concorso, onorevoli colleghi, potranno costituire un deciso miglioramento istituzionale dei partiti italiani, con effetti benefici su moltissimi campi della politica nazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I.

DEMOCRAZIA INTERNA.

ART. 1.

1. Lo statuto dei partiti politici è redatto con atto pubblico. Il notaio che lo riceve deve depositarlo entra trenta giorni presso il tribunale nella cui circoscrizione è stabilita la sede del partito. Entro novanta giorni dal deposito, il tribunale deve verificare la conformità dello statuto alla presente legge e alle altre che regolano la materia. Contro il decreto del tribunale è ammesso reclamo nei tempi e nelle forme previsti dal quarto comma dell'articolo 2330 del codice civile.

2. Con la dichiarazione di conformità del tribunale il partito acquista personalità giuridica di diritto privato.

3. Alla stessa verifica di cui al comma 1 sono soggette tutte le modifiche statutarie.

ART. 2.

1. L'iscrizione al partito politico si effettua esclusivamente mediante dichiarazione ricevuta da un notaio alla presenza di due testimoni.

2. Hanno diritto di iscriversi i cittadini italiani aventi il requisito di elettori della Camera dei deputati e che abbiano ottenuto l'attestazione di gradimento da parte dell'organo designato allo scopo dallo statuto del partito.

3. Le dimissioni sono date con le stesse formalità.

ART. 3.

1. Entro il 31 gennaio i notai comunicano al Ministero di grazia e giustizia le

generalità degli iscritti dell'anno precedente.

2. Entro il 15 marzo dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge il Ministero di grazia e giustizia pubblica in una edizione speciale della *Gazzetta Ufficiale* gli elenchi alfabetici degli iscritti ai partiti politici. Dopo il primo anno pubblica soltanto gli elenchi degli iscritti nuovi o decaduti.

3. Ogni dieci anni sono pubblicati elenchi completi.

ART. 4.

1. L'elettorato attivo e passivo all'interno dei partiti spetta solo agli iscritti.

2. Il voto è personale, diretto, libero, segreto.

3. Gli statuti dei partiti disciplinano l'elezione alle cariche interne nel rispetto dei princìpi generali contenuti nei titoli III, IV, V del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in quanto applicabili.

4. Le operazioni elettorali sono dirette e controllate da notai che ne redigono il verbale facente fede fino a querela di falso.

5. La rappresentanza delle minoranze in tutti gli organi collegiali, nessuno escluso, è assicurata con l'adozione del metodo d'Hondt.

ART. 5.

1. Le riunioni degli organi collegiali dei partiti, quando discutono o deliberano sulle candidature a cariche pubbliche elettive ovvero sulle designazioni per incarichi di partito, sono nulle senza la presenza di un notaio che ne redige il verbale facente fede fino a querela di falso.

2. Le deliberazioni di cui al comma 1 sono adottate a maggioranza dei quattro quinti dei componenti.

3. Le altre riunioni si svolgono con le modalità previste dallo statuto.

ART. 6.

1. I verbali, redatti dai notai ai sensi della presente legge, sono riprodotti in tre esemplari e depositati:

a) nella sede centrale del partito;

b) nella sede del direttivo regionale del partito;

c) nella sede dell'organo a cui si riferiscono; in queste sedi possono essere consultati da qualsiasi cittadino italiano.

ART. 7.

1. La durata degli organi interni è stabilita dallo statuto del partito.

2. Se entro quattro mesi dalla scadenza i soggetti legittimati non curano il rinnovo degli organi, ogni iscritto può adire il pretore competente per territorio affinché nomini un notaio che provveda a convocare l'organo competente secondo le modalità dello statuto e che deposita una relazione scritta delle operazioni eseguite ad avvenuto insediamento dei nuovi organi.

ART. 8.

1. I congressi nazionali deliberano a scrutinio segreto con la maggioranza assoluta dei componenti.

2. Tra la proposta e il voto intercorre un intervallo non minore di otto ore.

3. Le operazioni di voto sono dirette e controllate da notai che ne redigono il verbale facente fede fino a querela di falso.

CAPO II.

DISPOSIZIONI FINANZIARIE.

ART. 9.

1. I beni acquisiti con mezzi destinati al partito sono attribuiti al patrimonio

del partito stesso. Il patrimonio è amministrato dalla direzione centrale, che ne dispone con deliberazioni adottate a maggioranza dei quattro quinti dei componenti.

2. La direzione centrale può nominare all'unanimità un comitato al quale spetta la gestione ordinaria, con obbligo di rendiconto annuale alla direzione centrale. I deputati e i senatori non possono far parte del comitato.

3. In casi straordinari contingibili ed urgenti il segretario generale può disporre direttamente di beni che fanno parte del patrimonio del partito, salva la ratifica entro trenta giorni della direzione centrale che delibera a maggioranza dei quattro quinti dei componenti. Se la ratifica è negata, il segretario generale risponde personalmente a tutti gli effetti degli atti compiuti e decade dalla carica, alla quale non può essere rieletto fino al successivo congresso del partito.

ART. 10.

1. Il patrimonio dei partiti è costituito anche dalle somme e dai crediti previsti dalle leggi sul finanaziamento pubblico, che vi entrano a far parte al momento in cui è emanato il decreto di assegnazione da parte del Presidente della Camera dei deputati.

2. Il finanziamento publico è amministrato esclusivamente dalla direzione centrale.

ART 11.

1. È vietato disporre in qualsiasi modo del patrimonio del partito a favore di singoli candidati nelle elezioni amministrative e politiche.

2. I trasgressori sono puniti congiuntamente con la sanzione pecuniaria pari a cinquanta volte il danno patrimoniale provocato, con la perdita dell'elettorato attivo e passivo nei partiti per dieci anni e con la decadenza dalla carica elettiva eventualmente conseguita. Sono trasgressori

coloro che hanno deliberato l'erogazione e chi ne ha tratto beneficio.

ART. 12.

1. Gli statuti stabiliscono le condizioni in base alle quali il finanziamento pubblico viene distribuito. È fatto obbligo di assegnare agli organi periferici del partito non meno dei due terzi del finanziamento pubblico. Le quote da assegnare agli organi periferici verranno stabilite proporzionalmente sulla base dei risultati elettorali.

CAPO III.

GARANZIE GIURISDIZIONALI.

ART. 13.

1. Il tribunale competente per territorio giudica sulle controversie nascenti dalla presente legge e dalle disposizioni dello statuto che ne costituiscono diretta applicazione.

2. Le altre controversie spettano ai collegi dei probiviri.

3. Contro l'irrogazione di sanzioni disciplinari definite è ammesso ricorso al tribunale che con la sentenza può imporre al partito il pagamento di una somma di danaro o altri obblighi a ristoro dell'ingiusta punizione del ricorrente.

ART. 14.

1. Se nel corso di un giudizio instaurato ai sensi dell'articolo 13 il tribunale accerta comunque che organi legittimi di un partito abbiano violato la presente legge e le disposizioni dello statuto che ne costituiscono diretta applicazione, stabilisce che il finanziamento pubblico sia decurtato di una somma proporzionata all'importanza dell'organo e alla gravità della violazione.

2. La sentenza è trasmessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del

Senato della Repubblica, che la comunicano alle rispettive Assemblee.

3. Il Presidente della Camera dei deputati, con proprio decreto, riduce la successiva assegnazione annuale del contributo dello Stato per un importo pari alla somma stabilita dal tribunale.