

CAMERA DEI DEPUTATI N. 255

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FORMISANO, CAPELLI, LO MONTE, TABACCI

Norme in materia di finanziamento dei partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche e per l'introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive

Presentata il 15 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di introdurre ulteriori presidi di democrazia nelle nostre Istituzioni, favorendo la democratizzazione dei partiti e, in particolare, dando ai cittadini il potere di:

a) partecipare alla scelta dei candidati del proprio partito alle cariche pubbliche elettive;

b) decidere a quale partito o movimento o associazione con finalità politiche vogliano dare il proprio contributo, mediante un finanziamento su base volontaria.

La proposta di legge regola in modo innovativo il finanziamento dei costi della politica e dimostra che si possono trovare modalità di reperimento delle risorse che evitino le forme degenerative del finanziamento pubblico, rispettando gli orientamenti dell'opinione pubblica e in piena sintonia con i risultati del referendum approvato a larghissima maggioranza nel 1993 con il 90,1 per cento di sì.

Questo risultato si ottiene sostituendo il finanziamento pubblico con un finanziamento privato, con espressione di volontà ripetuta ogni anno, da parte dei singoli cittadini, ognuno dei quali sostenga con i propri contributi il partito o movimento o

associazione al quale aderisce o che ritiene più vicino alle proprie idee.

Il meccanismo adottato consente anche ai partiti (o movimenti o associazioni) non rappresentati in Parlamento ma con un seguito significativo nel corpo elettorale di accedere al finanziamento della politica.

Viene, inoltre, dato ai cittadini, a fronte del contributo, il diritto di cittadinanza piena all'interno dei partiti, evitando i tesseramenti fantasma e le altre violazioni delle regole democratiche che sono alla base della diffidenza verso i partiti e della scarsa partecipazione alla vita politica.

La proposta tenta anche di stabilire una soglia minima di democrazia nella gestione dei finanziamenti — compatibilmente con il rispetto del diritto dei partiti di autoregolarsi — determinando un maggiore equilibrio nella destinazione dei contributi fra apparati centrali e strutture periferiche.

La proposta interviene anche sul sistema elettorale che è uno degli strumenti fondamentali per dare attuazione all'articolo 1 della Costituzione secondo il quale la sovranità appartiene al popolo.

Nel sistema costituzionale italiano il popolo ha il diritto di eleggere a suffragio universale e diretto i deputati e i senatori.

Con la legge elettorale attualmente in vigore tale diritto è stato fortemente limitato in favore dei *leader* di partito, con le liste bloccate e con le candidature multiple.

Le liste bloccate, combinate con la assoluta mancanza di democrazia interna di alcuni partiti, hanno prodotto una vera e propria lesione delle prerogative costituzionali del popolo che, di fatto, non ha potuto scegliere i deputati e i senatori, come previsto dalla Costituzione, ma soltanto il partito o la coalizione.

Questa distorsione ne comporta altre, ancora più gravi. Gli eletti non rispondono al corpo elettorale, ma al « capo » o ai « capi » che hanno deciso la composizione delle liste così che il Parlamento è subordinato a soggetti giuridici privati, i partiti, che, spesso non danno alcuna garanzia di rispetto delle regole democratiche e ai *leader* dei partiti che, talvolta, non sono

nemmeno eletti, ma nominati a tempo indeterminato nell'atto di costituzione del partito.

Diventa molto esile e spesso inesistente il legame degli eletti con i cittadini che dovrebbero esserne il referente primario.

Con la legge elettorale vigente sono stati sicuramente violati i principi della nostra Costituzione in materia di sovranità popolare e il diritto dei cittadini di eleggere i propri rappresentanti in Parlamento ed è stata messa in pericolo la stessa democrazia.

Con l'attuale sistema il Parlamento può diventare ostaggio di un singolo soggetto, anche non parlamentare, che sia il *dominus* assoluto di un partito e, attraverso i suoi esponenti, riesca ad imporre la sua volontà alla maggioranza dei deputati e dei senatori.

Non a caso si è già verificato che la Camera abbia votato a maggioranza assoluta la tesi che la ben nota marocchina Ruby era la nipote di Mubarak, tesi palesemente assurda e in contrasto con la realtà, ma che era funzionale alla tutela del *leader* che aveva scelto i deputati da eleggere del partito di maggioranza relativa.

L'unico schermo che ancora si frappone a un tale scenario è l'articolo 67 della Costituzione di cui viene, invece, chiesta l'abrogazione.

Anche il ritorno al maggioritario e ai collegi uninominali non risolverebbe in modo completo il problema, in quanto la scelta dei candidati rimarrebbe, comunque, nelle mani dei partiti.

L'unica soluzione possibile è la regolamentazione legislativa del rapporto fra eletti ed elettori istituzionalizzando la scelta popolare dei candidati mediante le primarie.

Le elezioni primarie, finora, sono state effettuate come iniziativa autogestita da singoli partiti, con tutti i limiti di una iniziativa che si basa sulla autodeterminazione e sulla autocertificazione, con relative polemiche e contestazioni.

Nonostante sia largamente diffusa la consapevolezza delle distorsioni evidenziate, il progetto di disciplinare le « pri-

marie» non è mai andato al di là delle petizioni di principio in quanto non sono mai stati affrontati due problemi la cui soluzione è propedeutica a qualunque ipotesi di regolamentazione dell'istituto:

a) la individuazione della platea dell'elettorato attivo con criteri rigorosi che consentano a tutti i cittadini che si riconoscano in uno schieramento politico di partecipare alla scelta dei candidati, senza alcuno spazio per operazioni pilotate da « signori delle tessere » o, peggio ancora, per infiltrazioni da parte di partiti avversari che cerchino di indirizzare le preferenze verso un candidato di comodo;

b) la fissazione di « regole certe » sulle modalità di elezione e su una verifica pubblica dei risultati che devono rispondere a criteri di trasparenza e di garanzia sia per i candidati che per gli elettori.

La presente proposta di legge individua, per entrambi i problemi, soluzioni organiche, coerenti sia con un sistema maggioritario che con l'attuale sistema delle liste bloccate.

In omaggio al principio della autoregolamentazione, le elezioni primarie non vengono imposte e si lascia ai partiti libertà di designare i propri candidati anche con altri metodi.

Tuttavia, si stabilisce che i contributi derivanti dal Fondo del 4 per mille, istituito dalla presente proposta di legge per il finanziamento della politica, siano dimezzati per i partiti che non utilizzino le elezioni primarie per la scelta dei candidati al Parlamento.

Inoltre, una volta scelta la strada delle elezioni primarie, si dà valenza giuridica cogente al risultato ottenuto.

Si completa la presente relazione con una sintetica illustrazione del contenuto dei singoli articoli della proposta di legge.

L'articolo 1 stabilisce i criteri generali di costituzione del « Fondo del 4 per mille » e di ripartizione dello stesso fra gli aventi diritto.

Le modalità di costituzione del « Fondo » sono analoghe a quelle previste dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, che ha

istituito l'8 per mille. Trattandosi, però, dell'esercizio di un diritto politico che rientra fra i diritti fondamentali del cittadino, è previsto che la scelta sia effettuata da tutti gli elettori — compresi quelli che non pagano l'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) — e che i canali di distribuzione dei moduli per effettuare la scelta siano gli stessi fissati per la distribuzione delle tessere elettorali.

La differenza fondamentale rispetto all'8 per mille è che si dà valore anche alla scelta di non esprimere alcuna preferenza. La decisione di non indicare alcun partito determina, infatti, una riduzione dell'ammontare complessivo del Fondo. Se, per ipotesi, nessun cittadino esprimesse la preferenza il Fondo sarebbe pari a zero.

Queste modalità evidenziano il massimo rispetto del volere degli elettori che potranno stabilire, con cadenza annuale, se e quale partito, movimento o associazione politica finanziare.

L'articolo 2 individua la platea dei destinatari del finanziamento. La norma è ispirata alla massima apertura, anche al fine di non ostacolare la nascita di nuovi soggetti politici e di favorire l'attività di movimenti o associazioni che intendano dare un contributo alla politica in termini di proposte, idee, convegni o altro tipo di impegno sul piano locale senza un coinvolgimento diretto nelle consultazioni elettorali nazionali, europee o regionali.

Al solo fine di evitare fenomeni di velleitarismo è fissata una soglia minima per l'accesso al Fondo.

L'articolo 3 precisa quale è la documentazione per potere accedere ai contributi.

L'articolo 4 fissa le modalità e i termini di erogazione dei contributi e, pur nel rispetto della autonomia dei partiti, detta una disciplina minima sull'utilizzo dei fondi (fissando, tra l'altro, una quota da destinare alle strutture periferiche) e sui diritti degli aderenti che, nel sottoscrivere in favore di un partito o associazione, acquisiscono i diritti che spettano ad ogni cittadino che aderisce ad una associazione in base alla Costituzione e al codice civile.

L'articolo 5 richiama le modalità da seguire nella stesura dei bilanci e nella effettuazione dei controlli e le relative sanzioni confermando, salvo che per la pubblicazione sulla stampa, le modalità già previste dalle norme vigenti.

L'articolo 6 istituisce le elezioni primarie per la designazione a tutte le cariche, politiche o amministrative, alle quali si accede per mezzo di consultazioni elettorali. La norma, nel rispetto dell'autonomia dei partiti, non impone l'obbligo delle elezioni primarie, ma rende giuridicamente vincolante il risultato, qualora il partito decida di percorrere questa strada per la scelta dei propri candidati.

È anche prevista una penalizzazione — con la riduzione dei contributi al 50 per

cento — per coloro che non ricorrano alle elezioni primarie per la scelta dei candidati al Parlamento, sia per incentivare il diffondersi di tale metodo, sia perché il ricorso alle elezioni primarie comporta costi aggiuntivi che è corretto inserire fra le spese da finanziare.

Gli articoli 7, 8 e 9 stabiliscono le modalità di organizzazione delle elezioni primarie, mediante un rinvio alle elezioni amministrative o politiche di pari livello e attribuiscono al Ministro dell'interno il compito di predisporre il relativo regolamento.

La copertura finanziaria del provvedimento grava sul Fondo del 4 per mille istituito con la presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Destinazione del 4 per mille dell'IRPEF al finanziamento della politica).

1. A decorrere dall'anno finanziario 2014, una quota pari al 4 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è versata in un apposito Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinato al finanziamento dei partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche.

2. La ripartizione delle risorse di cui al comma 1 tra i diversi partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche avviene sulla base delle scelte espresse dai cittadini mediante la compilazione di un apposito modulo da allegare alla dichiarazione dei redditi o da trasmettere separatamente al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Le risorse di cui al comma 1 sono da considerare come ammontare massimo corrispondente all'ipotesi che tutti i cittadini esprimano il proprio consenso alla destinazione del 4 per mille. In caso di scelte non espresse i fondi si riducono in misura proporzionale.

4. Il modulo di cui al comma 2 è predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze e deve indicare la denominazione dei partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche aventi diritto a partecipare alla ripartizione, ai sensi dell'articolo 2.

5. Il modulo è consegnato agli elettori dagli uffici comunali competenti, con le modalità previste per la distribuzione delle tessere elettorali.

6. La restituzione del modulo al Ministero dell'economia e delle finanze è effettuata utilizzando i canali previsti per la consegna delle dichiarazioni dei redditi e con le idonee garanzie ai fini della tutela della riservatezza dei dati personali.

7. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità attuative delle disposizioni di cui al presente articolo.

8. Le modalità di ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 del presente articolo sono fissate ai sensi dell'articolo 4.

ART. 2.

(Requisiti per partecipare alla ripartizione del 4 per mille).

1. Hanno diritto a partecipare alla ripartizione delle risorse previste dall'articolo 1 i partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o che abbiano almeno dieci rappresentanti eletti nelle assemblee regionali, ovvero che abbiano ottenuto almeno il 2 per cento dei voti validamente espressi nelle ultime elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica.

2. I partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche che non rispondono ai requisiti di cui al comma 1 possono partecipare alla ripartizione delle risorse di cui all'articolo 1 purché versino un deposito cauzionale di 50.000 euro; il deposito è restituito solo nel caso in cui i predetti partiti, movimenti e associazioni raggiungano un numero di sottoscrittori non inferiore a 50.000.

ART. 3.

(Documentazione necessaria).

1. Al fine della partecipazione alla ripartizione delle risorse di cui all'articolo 1, i partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche interessati devono produrre la seguente documentazione:

a) domanda di ammissione ai contributi;

b) atto costitutivo e statuto redatti in conformità ai principi di cui all'articolo 49 della Costituzione e alle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 6 luglio 2012, n. 96.

ART. 4.

(Determinazione ed erogazione delle somme).

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle scelte espresse dai cittadini, determina, entro il 30 novembre di ciascun anno, la quota percentuale e l'ammontare complessivo da destinare a ciascun partito politico, movimento o associazione con finalità politiche.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze trasmette, entro il 31 gennaio dell'anno successivo, a ciascun partito, movimento o associazione con finalità politiche l'elenco dei cittadini, ripartito per località di residenza, che hanno sottoscritto per il partito, movimento o associazione.

3. I sottoscrittori sono considerati, a tutti gli effetti, soci del partito, movimento o associazione con finalità politiche per il quale hanno sottoscritto e sono titolari di tutti i diritti derivanti dall'articolo 49 della Costituzione, dal codice civile e dagli statuti e regolamenti interni.

4. Il partito, movimento o associazione con finalità politiche destinatario delle sottoscrizioni ha il diritto di rifiutare l'iscrizione, con deliberazione motivata dell'organo di garanzia appositamente previsto dallo statuto, per incompatibilità con le norme statutarie. In tal caso, il partito, movimento o associazione notifica al Ministero dell'interno, al Ministero dell'economia e delle finanze e all'interessato la deliberazione di rifiuto dell'iscrizione entro la fine del mese di febbraio. Il Ministero dell'economia e delle finanze procede alle relative rettifiche.

5. L'erogazione avviene in unica soluzione entro il 31 marzo successivo.

6. Ogni partito, movimento o associazione con finalità politiche trasmette an-

nualmente alla Presidenza della Camera dei deputati un rendiconto sulla effettiva utilizzazione delle somme, nel quale devono essere indicati:

a) il verbale della seduta nella quale la ripartizione è stata approvata da parte dell'organo competente;

b) gli importi destinati alla struttura centrale;

c) gli importi destinati ad ognuna delle strutture periferiche;

d) il rendiconto di ogni struttura relativamente alla somma dalla stessa amministrata.

8. Alle strutture periferiche deve essere destinata una quota non inferiore al 50 per cento delle somme assegnate.

ART. 5.

(Rendiconto dei partiti, movimenti o associazioni con finalità politiche).

1. Si applicano le disposizioni relative alla gestione dei fondi, ai divieti, alla redazione e ai controlli sui rendiconti di partiti, movimenti o associazioni con finalità politiche, e alle sanzioni in caso di inottemperanza, previsti dall'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96.

2. I partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche sono tenuti a pubblicare, entro il 31 luglio di ogni anno, il rendiconto di esercizio e i relativi allegati su due quotidiani a diffusione nazionale, nonché su due giornali telematici e nel sito istituzionale del partito, movimento o associazione.

ART. 6.

(Elezioni primarie).

1. I partiti, movimenti o associazioni di cui all'articolo 2 possono organizzare, per la designazione dei candidati a cariche amministrative o politiche alle quali si accede per mezzo di consultazioni eletto-

rali, elezioni primarie a spese e sotto il controllo dello Stato.

2. Il contributo di cui all'articolo 1 è ridotto del 50 per cento per i partiti, movimenti o associazioni con finalità politiche che non utilizzano le elezioni primarie per la designazione dei candidati al Parlamento.

3. Gli organi della pubblica amministrazione ai quali sono demandati l'organizzazione e il controllo delle elezioni primarie sono gli stessi che curano gli adempimenti elettorali nelle elezioni politiche e amministrative.

4. Ogni partito, movimento o associazione con finalità politiche può scegliere di designare i propri candidati mediante elezioni primarie o con altra procedura, purché nel rispetto dei principi di cui all'articolo 49 della Costituzione, delle regole del codice civile e dello statuto. Se sceglie il metodo delle elezioni primarie, il risultato è vincolante per la successiva presentazione dei candidati.

5. Le elezioni primarie possono essere indette anche da più partiti, movimenti o associazioni con finalità politiche che decidano di presentare candidati comuni a determinate consultazioni elettorali. In tal caso, il risultato vincola tutti i partiti, movimenti o associazioni con finalità politiche che hanno partecipato alle elezioni primarie.

ART. 7.

(Partecipazione alle elezioni primarie).

1. Hanno diritto di partecipare alle elezioni primarie tutti i cittadini che, ai sensi dell'articolo 4, risultano iscritti al partito o ai partiti che le hanno indette e che sono residenti nella circoscrizione elettorale alla quale l'elezione si riferisce.

2. I partiti devono consegnare, almeno trenta giorni prima della data delle elezioni primarie, alle commissioni elettorali competenti l'elenco completo degli iscritti ai sensi dell'articolo 4.

3. Eventuali irregolarità possono essere denunciate da qualunque elettore che ab-

bia diritto di voto nelle elezioni primarie in questione, all'ufficio elettorale competente; le controversie sono definite con le stesse modalità previste per le consultazioni elettorali alle quali le elezioni primarie fanno riferimento.

ART. 8.

(Organizzazione delle elezioni primarie).

1. Le modalità per l'indizione delle elezioni primarie, per la consegna dei certificati elettorali, per le operazioni di voto, per il controllo e per la proclamazione dei risultati sono stabilite con apposito regolamento da adottare con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, applicando, per quanto compatibili, le norme previste per le elezioni alle quali le primarie fanno riferimento.

ART. 9.

(Tempi delle elezioni primarie).

1. Le elezioni primarie devono essere effettuate almeno sessanta giorni prima della scadenza dei termini per la presentazione delle candidature per le elezioni alle quali fanno riferimento.

ART. 10.

(Abolizione dei contributi pubblici in favore dei partiti e movimenti politici).

1. Il rimborso per le spese elettorali sostenute da partiti e movimenti politici, di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e i contributi a titolo di cofinanziamento, di cui all'articolo 2 della legge 6 luglio 2012, n. 96, sono aboliti.

ART. 11.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante utilizzo di quota parte dei risparmi che si rendono disponibili per effetto delle disposizioni dell'articolo 10 nonché a valere sulle risorse del Fondo del 4 per mille istituito ai sensi dell'articolo 1 e alimentato con le risorse destinate dai cittadini ai partiti, movimenti o associazioni con finalità politiche.

€ 1,00



17PDL0004730