

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015. C. 3540 Governo (Parere alla XIV Commissione) (*Esame e rinvio*) ..... 6

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 10

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Lorenzo Guerini, C. 3438 Roberta Agostini, C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia (*Esame e rinvio*) ..... 10

Disposizioni in materia di conflitti di interessi. Testo unificato C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati, C. 1969 Tinagli, C. 2339 Dadone, C. 2634 Rizzetto, C. 2652 Scotto e C. 3426 Rubinato (*Seguito dell'esame e conclusione*) ..... 23

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 18 febbraio 2016. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici e Ivan Scalfarotto.*

#### **La seduta comincia alle 14.45.**

**Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015.**

**C. 3540 Governo.**

(Parere alla XIV Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esaminare le parti di propria competenza del disegno di legge di delegazione europea, assegnato in sede referente alla XIV Commissione, e dovrà concludere tale esame con l'approvazione di una relazione e con la nomina di un relatore, che potrà partecipare alle sedute della XIV Commissione; gli emendamenti eventualmente approvati dalla Commissione saranno trasmessi, unitamente alla relazione stessa, alla XIV Commissione, che dovrà a sua volta approvarli, potendo respingerli esclusivamente per motivi di compatibilità comunitaria o di coordinamento generale: a tal fine, gli emendamenti presentati in Commissione saranno sottoposti al vaglio preventivo della presidenza della Commissione, sulla base delle specifiche regole di ammissibilità.

Ricorda, altresì, che, come convenuto dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commis-

sione, il termine per la presentazione di emendamenti è fissato a lunedì 22 febbraio alle ore 14.

Dore MISURACA (AP), *relatore*, ricorda che la legge di delegazione europea è uno dei due strumenti, insieme alla legge europea, di adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea introdotti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234. Quest'ultima ha attuato una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, procedendo allo sdoppiamento della legge comunitaria annuale, precedentemente prevista, in due distinti provvedimenti. In particolare, ai sensi dell'articolo 30, comma 2, con la legge di delegazione europea viene conferita al Governo la delega legislativa per dare attuazione alle direttive europee e alle decisioni quadro, nonché agli obblighi direttamente riconducibili al recepimento di atti legislativi europei. Il 18 gennaio 2016 il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge di delegazione europea 2015 (C. 3540).

Il disegno di legge consta di 14 articoli ed è corredato da due allegati, A e B, che contengono l'elenco delle direttive da recepire con decreto legislativo. In particolare, nell'allegato B sono riportate le direttive sui cui schemi di decreto è previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari.

L'articolato contiene disposizioni di delega riguardanti il recepimento di 8 direttive europee e di una raccomandazione CERS (Comitato europeo per il rischio sistemico), nonché l'adeguamento della normativa nazionale a 12 regolamenti europei. Inoltre, sono previsti principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa – già conferita con legge di delegazione europea 2014 (Legge n. 114 del 2015, articolo 1 e allegato B) – per il recepimento di una direttiva. Negli allegati A e B del disegno di legge sono elencate, rispettivamente, 1 e 6 direttive.

L'articolo 1, comma 1 reca la delega al Governo per l'attuazione delle direttive europee, di cui agli allegati A e B, rin-

viando, per quanto riguarda i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi della delega, alle disposizioni previste dagli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Il comma 2 prevede che gli schemi di decreto legislativo recanti attuazione delle direttive incluse nell'allegato B siano sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Tale procedura è estesa anche ai decreti di attuazione delle direttive di cui all'allegato A, qualora in essi sia previsto il ricorso a sanzioni penali. Il comma 3, infine, dispone che eventuali spese non contemplate dalla legislazione vigente che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali, possano essere previste nei decreti legislativi attuativi delle direttive di cui agli allegati A e B esclusivamente nei limiti necessari per l'adempimento degli obblighi di attuazione dei medesimi provvedimenti.

L'articolo 2 conferisce al Governo, ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 234 del 2012, una delega legislativa per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea. In particolare, si prescrive l'adozione, entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2015, di decreti legislativi recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di obblighi contenuti in direttive attuate in via regolamentare o amministrativa o in regolamenti dell'Unione europea direttamente applicabili pubblicati alla data di entrata in vigore della medesima legge di delegazione, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

L'articolo 3 reca la delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi per l'attuazione nell'ordinamento del regolamento (UE) n.1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive. Il termine per l'adozione dei provvedimenti è di un anno dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2015, con le procedure previste all'articolo 31 della legge n. 234 del 2012. Ai sensi del rego-

lamento n. 1143/2014, in vigore dal 1° gennaio 2015, è necessario introdurre una specifica disciplina nazionale per individuare le autorità competenti allo svolgimento delle attività previste consistenti nel rilascio di autorizzazioni, nei controlli doganali, nell'elaborazione delle valutazioni di rischio, nell'adozione di misure di emergenza, nella stesura di piani di azione sui vettori nonché nella definizione di disposizioni procedurali. Inoltre, il regolamento prevede che gli Stati membri introducano sanzioni penali e amministrative, proporzionate e dissuasive per le violazioni delle disposizioni in esso contenute. Principi e i criteri direttivi specifici di delega legislativa sono indicati nel comma 2.

L'articolo 4 delega il Governo ad emanare decreti legislativi sull'etichettatura e informazione sugli alimenti ai consumatori, in tema di rintracciabilità dello stabilimento di origine del prodotto ed in ordine all'apparato sanzionatorio.

L'articolo 5 reca la delega al Governo per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi. La disposizione è finalizzata ad accrescere la portata della tutela consolare, a favore di cittadini dell'Unione europea non rappresentati in un determinato paese terzo, da parte delle autorità consolari di altri Stati membri, rafforzando la garanzia di rimborso dei costi sostenuti.

L'articolo 6 reca la delega al Governo per l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2015, di un decreto legislativo che – nel rispetto dei principi di cui alla legge n. 185 del 1990 – provveda a riordinare e semplificare le procedure di autorizzazione all'esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e ad applicare le sanzioni in materia di embarghi commerciali, nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti.

L'articolo 7, comma 1, delega il Governo – entro sei mesi dalla data di

entrata in vigore della legge di delegazione europea 2015 – ad emanare decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sulla normazione europea. La disposizione è finalizzata all'adeguamento dell'ordinamento interno alla nuova disciplina sovranazionale, nonché all'aggiornamento e riordino degli organismi che presiedono all'emanazione delle regole tecniche. Si tratta in particolare dell'apparato regolatorio adottato dal Comitato europeo di normazione, dal Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica o dall'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione.

L'articolo 8 prevede una delega per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 305/2011 che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio. Il regolamento UE n. 305/2011 è stato pubblicato nella G.U.U.E. 4 aprile 2011, n. L88 ed è entrato in vigore nel nostro ordinamento il 24 aprile 2011.

L'articolo 9 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge di delegazione europea 2015, uno o più decreti legislativi per l'attuazione della Raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali.

L'articolo 10 del disegno di legge individua i principi e criteri direttivi specifici per adeguare il quadro normativo vigente al regolamento (UE) n. 751/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.

L'articolo 11, comma 1 reca una delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2015/760, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, in materia di fondi di investimento europei a lungo

termine (*European Long-Term Investment Funds – ELTIF*). Gli *ELTIF* (*European Long Term Investment Funds*) sono organismi di investimento collettivo del risparmio in grado di offrire rendimenti stabili in una prospettiva di lungo periodo in quelle attività, ascrivibili alla categoria di investimenti alternativi, che richiedono un impegno a lungo termine degli investitori. La finalità del regolamento europeo è quella di fornire una disciplina uniforme fra gli Stati membri nell'ottica di « stimolare gli investimenti europei a lungo termine nell'economia reale » (Considerando n. 4 del regolamento).

L'articolo 12 elenca principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa – già conferita dall'articolo 1, comma 1, e dall'allegato B della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014) – per il recepimento della direttiva 2014/17/UE (cosiddetta, direttiva MCD – *Mortgage Credit Directive*) in materia di protezione dei consumatori e del livello di professionalità dei creditori ed intermediari al credito nel mercato dei mutui per l'acquisto di immobili residenziali.

L'articolo 13 reca i principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega all'attuazione nell'ordinamento della direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

L'articolo 14 contiene i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della « quarta direttiva antiriciclaggio » – direttiva (UE) 2015/849 – e per adeguare la normativa interna alle disposizioni del regolamento (UE) 2015/847 che completa la normativa antiriciclaggio con riferimento ai dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi.

Quanto alle Direttive, segnalo che la direttiva (UE) 2015/565 prevede l'impiego di un codice unico europeo di identificazione per tutti i tessuti e le cellule distribuiti nell'Unione europea ai fini dell'applicazione sull'uomo.

La direttiva 2014/26/UE – che deve essere recepita entro il 10 aprile 2016 – intende armonizzare le normative nazionali che disciplinano il funzionamento degli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi, al fine di superare le inefficienze nello sfruttamento degli stessi diritti. Inoltre, intende garantire la concessione di licenze multi-territoriali per l'uso *on line* di opere musicali, in un'ottica transfrontaliera.

La direttiva 2014/92/UE disciplina la comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, il trasferimento del conto di pagamento e l'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base. Il termine per il recepimento a livello nazionale della direttiva è fissato al 18 settembre 2016.

La direttiva (UE) 2015/637 mira a determinare le modalità con le quali cittadini europei, bisognosi di assistenza consolare in paesi terzi nei quali non sono presenti ambasciate o consolati del proprio paese, abbiano diritto a godere della tutela delle ambasciate e dei consolati di altri Stati membri dell'Unione europea ivi presenti.

La direttiva (UE) 2015/652 stabilisce i requisiti per il calcolo delle emissioni dei gas a effetto serra dei combustibili e di altre energie di origine non biologica e per gli obblighi di comunicazione ai sensi della direttiva 98/70/CE.

La direttiva (UE) 2015/720 modifica la direttiva 94/62/CE inserendovi misure specifiche per le borse di plastica in materiale leggero, allo scopo di limitarne l'utilizzo e di ridurre l'impatto negativo sull'ambiente.

La direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Giovedì 18 febbraio 2016.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.50 alle 15.10.

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 18 febbraio 2016. — Presidenza della vice presidente Roberta AGOSTINI. — Intervengono i sottosegretari di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici e Ivan Scalfarotto.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.**

**C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Lorenzo Guerini, C. 3438 Roberta Agostini, C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, ricorda che, a seguito dell'orientamento emerso nell'ambito della riunione dell'Ufficio di presidenza del 1° ottobre 2015, nella precedente seduta del 6 ottobre 2015 si era convenuto che la presidenza scrivesse alla Presidente della Camera per rappresentarle l'opportunità di avviare le procedure di intesa tra i due rami del Parlamento previste dagli articoli 78 del regolamento della Camera e 51, comma 3, del regolamento del Senato, al fine di consentire che fosse la Camera a procedere nell'esame delle proposte di legge C. 3147 e C. 3004. Ciò anche in considerazione della data

particolarmente risalente dell'ultima seduta svolta dalla I Commissione del Senato sui disegni di legge in materia.

Facendo seguito a tale determinazione, il Presidente Mazziotti ha pertanto scritto, in data 8 ottobre 2015, alla Presidente della Camera, la quale, dopo aver avviato le intese con la Presidenza del Senato, ha comunicato, in data 5 novembre 2015, che il Presidente del Senato, con lettera del 27 ottobre 2015, acquisito l'orientamento favorevole dell'Ufficio di presidenza dei gruppi della 1a Commissione del Senato, ha convenuto sulla proposta che l'*iter* del provvedimento prosegua presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, in deroga alla prassi che riserva la priorità di trattazione al ramo del Parlamento che per primo ha iniziato il procedimento legislativo. La Commissione inizia, quindi, nella seduta di oggi, l'esame del provvedimento.

Avverte che sono state nel frattempo assegnate alla Commissione le proposte di legge C. 3438, a prima firma della deputata Roberta Agostini, C. 3494, a prima firma della deputata Zampa, nonché C. 3610, a prima firma del deputato D'Alia. Poiché tali proposte vertono su materia identica a quella recata dai progetti di legge sopra citati, ne è stato disposto l'abbinamento d'ufficio, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento.

Dà pertanto la parola al relatore Ricchetti, per lo svolgimento della relazione introduttiva.

Matteo RICHETTI (PD), *relatore*, avverte che le proposte di legge C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Guerini, C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia si propongono di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione. La Carta costituzionale riconosce infatti il ruolo fondamentale dei partiti politici nell'assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica: l'articolo 49 della Costituzione stabilisce che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». La proposta di legge C. 3438 Agostini dà altresì attuazione all'ar-

articolo 51 della Costituzione che sancisce la parità di accesso alle cariche elettive ed agli uffici pubblici ed assicura, a tal fine, la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

Le disposizioni contenute nelle proposte di legge integrano, in primo luogo, le norme recate dal decreto-legge n. 149 del 2013, con particolare riguardo al registro nazionale ed allo statuto, la cui disciplina è però declinata in funzione, non solo dell'accesso ai benefici finanziari, ma anche della compiuta realizzazione del partito quale soggetto riconosciuto nel suo compito costituzionale di concorrere alla definizione della politica nazionale. Lungo tale direzione le proposte intervengono, principalmente, sul tema del riconoscimento giuridico dei partiti (C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Guerini, C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia), con l'obiettivo di prevedere che ad essi sia riconosciuta la personalità giuridica.

Al contempo, le proposte di legge C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Guerini, C. 3438 Agostini, e C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia integrano il contenuto necessario degli statuti, rispetto a quanto stabilito dalla normativa vigente, con le finalità di rafforzare e valorizzare gli elementi volti ad assicurare una piena democraticità e trasparenza (C. 3004, C. 3147, C. 3610), di promuovere l'equilibrio di genere nei partiti (C. 3438), di prevedere modalità di selezione delle candidature anche attraverso elezioni primarie (C. 3494, C. 3610).

È inoltre dettato un regime agevolato ai fini della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste per i partiti politici che hanno acquisito la personalità giuridica e che hanno i requisiti ivi previsti (C. 3004 Fontanelli).

Le proposte di legge C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia conferiscono, inoltre, una delega al Governo per la disciplina delle elezioni primarie. La proposta di legge C. 3438 Agostini, a sua volta, modifica una serie di disposizioni vigenti con lo scopo di rafforzare la promozione dell'equilibrio di genere nei partiti politici e nell'accesso alla comunicazione politica nei mezzi di informazione.

La proposta di legge C. 3610 D'Alia interviene, a sua volta, sulle sanzioni in materia di trasparenza ed obblighi di rendicontazione dei partiti politici oltre che sulle relative sedi.

Infine, per il riordino della normativa riguardante i partiti politici le proposte di legge C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Guerini e C. 3610 D'Alia conferiscono una delega legislativa al Governo.

Le proposte di legge di cui la Commissione avvia oggi l'esame in sede referente introducono, dunque, nell'ordinamento l'obbligo per i partiti politici di acquisire la personalità giuridica, che avviene a seguito dell'iscrizione degli stessi nel registro dei partiti. Di conseguenza, in base alle proposte di legge, i partiti sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto non più solo in funzione dell'accesso ai benefici finanziari ma anche quale condizione per l'acquisto della personalità giuridica e degli effetti giuridici che ne conseguono.

Allo stato, in assenza di una previsione specifica, i partiti politici sono assimilati di fatto alle associazioni non riconosciute. Il diritto di associarsi in partiti politici si è configurato come un'espressione particolare del più generale diritto dei cittadini di associarsi liberamente; pertanto, i limiti al diritto di associazione contenuti nell'articolo 19 (proibizione delle associazioni segrete, di carattere militare o per fini vietati dalla legge penale) sono ritenuti applicabili anche ai partiti politici.

Particolare rilevanza assume peraltro il rapporto tra l'articolo 49 della Costituzione e il diritto di associazione contenuto nell'articolo 18 della Costituzione.

L'articolo 49 della Costituzione, infatti, nel prevedere che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti pone il partito politico in stretta correlazione con l'esercizio della sovranità popolare e con lo svolgimento di una funzione di natura pubblica, richiamando espressamente la funzione di concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come «i partiti politici

vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche»; in tale occasione, peraltro, la Corte ha negato una loro qualificazione come poteri dello Stato (ordinanza 79/2006).

La dottrina, a sua volta, ha assunto nel tempo posizioni non univoche sulla questione: da una parte, è stata sostenuta la necessità di una legge sulla disciplina interna all'organizzazione dei partiti politici, sulla base del fatto che la funzione costituzionale che essi sono chiamati a svolgere giustifica il sacrificio, almeno parziale, della loro autonomia. Dall'altra parte, è stato sostenuto che la Costituzione, quando ha previsto che una libera struttura associativa potesse assumere personalità giuridica ed essere soggetta alla registrazione e al controllo pubblico della organizzazione, lo ha detto espressamente, come avvenuto per le organizzazioni sindacali all'articolo 39 della Costituzione.

Giova ricordare come nella Costituzione si rinvenivano poche altre disposizioni in materia di partiti politici. L'articolo 98, al terzo comma, prevede la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune determinate categorie di pubblici funzionari: magistrati, militari, funzionari ed agenti di polizia, diplomatici.

Inoltre, la XII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista.

Le due disposizioni da ultimo citate hanno avuto un seguito legislativo (legge n. 121 del 1981 sul divieto di iscrizione ai partiti per la polizia, decreto legislativo n. 109 del 2006 che considera l'iscrizione ai partiti politici dei magistrati illecito disciplinare, legge n. 645 del 1952, cosiddetta « legge Scelba » che attua la XII disposizione transitoria).

Rilievo assumono in questa sede anche i lavori dell'Assemblea costituente: la I Sottocommissione iniziò l'esame di due bozze di articoli sui partiti politici il 19 novembre 1946.

La prima proposta, presentata dai relatori on. Merlin e on. Mancini, era volta a connettere la libertà di associazione dei partiti al rispetto dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona umana e demandava alla legge la disciplina dell'organizzazione dei partiti.

Tale proposta trovò la ferma opposizione del Partito comunista (si vedano gli interventi degli on. Marchesi e Togliatti), in quanto ritenuta lesiva della libertà di organizzazione dei partiti. Venne respinta dai comunisti anche la proposta Caristia, formulata nel corso della seduta, volta a affidare alla legge il compito di dettare le norme per lo svolgimento pacifico dell'attività dei partiti; in proposito Togliatti fa presente che « non la legge deve dettare queste norme, ma solo la Costituzione deve fissare lo sviluppo pacifico della lotta nel Paese ».

Un maggior consenso raccolse la seconda proposta, presentata dall'on. Basso, recante una formulazione molto vicina a quella poi approvata nell'articolo 49, che sancisce il diritto di tutti i cittadini di organizzarsi « liberamente e democraticamente » in partiti politici, « allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese ».

Il testo finale approvato, con alcune modifiche dalla Sottocommissione è il seguente: « Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese ».

Nel corso della seduta viene anche stabilito di aggiungere un comma contenente una disposizione finalizzata a vietare la riorganizzazione del partito fascista, disposizione che poi troverà collocazione nella XII disposizione transitoria della Costituzione.

La proposta Basso recava un'altra disposizione, riguardante il riconoscimento di attribuzioni di carattere costituzionale ai partiti che avessero raccolto almeno 500.000 voti alle elezioni. Il leader socialista giustificò questa disposizione in connessione con il fenomeno del passaggio dalla democrazia parlamentare alla demo-

crazia dei partiti (20 novembre 1946). A titolo esemplificativo, Basso indicò alcune delle competenze costituzionali da attribuire ai partiti, quali la presentazione delle liste elettorali, il diritto di promuovere giudizi davanti alla Corte costituzionale, la difesa delle libertà costituzionali.

La disposizione incontrò in linea di principio un generale consenso. Vennero tuttavia sollevate diverse questioni, alcune di tipo tecnico. L'on. Moro, ad esempio, richiamò l'attenzione sul fatto che « il riconoscimento della funzione costituzionale dei partiti presupponeva la soluzione del problema della personalità giuridica che ad essi non è stata ancora riconosciuta ».

La Sottocommissione, cui era stata demandata la questione, non pervenne tuttavia ad una decisione finale sulla seconda parte della proposta Basso e si limitò ad approvare il seguente ordine del giorno Dossetti: « La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità ».

La riunione congiunta tra la prima e la seconda sottocommissione non ebbe luogo e pertanto la Commissione plenaria trasmise all'Assemblea solamente la prima parte della proposta Basso, riguardante la libertà di associazione in partiti.

Nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea costituente (21 e 22 maggio 1947) dell'articolo sui partiti politici (articolo 47 del testo della commissione) si delinearono tre posizioni distinte.

La prima posizione pose l'esigenza di precisare il significato del metodo democratico, come criterio riferito non solamente alla vita esterna del partito, ma anche all'organizzazione interna. A questa posizione aderirono gli on. Mortati, Ruggiero, Pietro Mastino, Bellavista e Sullo. Mortati e Ruggiero presentarono un emendamento volto a chiarire che il diritto di riunirsi in partiti impone l'adozione del

metodo democratico « nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale ».

La seconda posizione fu rappresentata soprattutto dal relatore Merlin che si dichiara contrario a modificare il testo della Commissione e respinse la proposta Mortati-Ruggiero in quanto suscettibile di interferire eccessivamente nella vita interna dei partiti. Il relatore sottolineò anche le difficoltà pratiche insite nella strutturazione di un vasto sistema di controllo sui partiti.

Infine, una posizione ulteriore fu quella dell'on. Lucifero, contrario a qualsiasi norma speciale sui partiti politici e che ritenne sufficiente, per garantire la libertà dei partiti politici, il diritto di associazione sancito dall'articolo 18.

Alla fine della discussione, in considerazione dell'opposizione suscitata, gli onorevoli Mortati e Ruggiero ritirarono l'emendamento (che viene fatto proprio da Bellavista, e quindi votato e respinto dall'Assemblea).

L'Assemblea, dunque, approvò il testo della Commissione che sancisce il diritto dei cittadini ad associarsi in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, senza alcun riferimento né alla organizzazione interna ai partiti, né all'attribuzione di competenze costituzionali, né al rinvio della loro disciplina alla legge statale.

Al contempo, nell'ambito dell'esame in sede referente occorrerà tenere conto del recente regolamento approvato in sede UE, che ha dettato disposizioni relative allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (1141/2014, approvato il 22 ottobre 2014, che ha sostituito il precedente regolamento (CE) n. 2004/2003, introducendo numerose innovazioni).

In particolare, il regolamento UE, le cui disposizioni si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2017: riconosce ai partiti politici europei ed alle fondazioni ad essi collegati una personalità giuridica europea, che subentrerebbe alle personalità giuridiche nazionali eventualmente preesistenti, consentendo di superare gli ostacoli

legati alle diversità degli ordinamenti giuridici nazionali (attualmente i partiti politici europei e le fondazioni, benché ricevano fondi dal bilancio dell'UE, sono soggetti giuridici nazionali); prevede norme minime sull'organizzazione interna dei partiti politici europei tra le quali, in particolare, la definizione di criteri di selezione dei candidati agli organi direttivi e le modalità della loro nomina e della loro revoca dall'incarico; introduce forme di trasparenza e controllo più incisive sulle loro attività e su quelle delle fondazioni, prevedendo in particolare sanzioni per le violazioni dei valori dell'UE e delle disposizioni del regolamento; eleva il tetto delle donazioni individuali ai partiti politici a livello europeo dagli attuali 12.000 a 18.000 euro su base annuale.

Va altresì considerato che le proposte di legge si inseriscono in un processo di riforma che ha riguardato, in primo luogo, il sistema di finanziamento dei partiti politici, con l'approvazione, dapprima, della legge n. 96 del 2012 con la quale, al sistema dei rimborsi elettorali – per i quali è stata disposta una riduzione dell'importo – è stato affiancato il cofinanziamento dello Stato, proporzionato alle capacità di autofinanziamento dei partiti. Tale sistema di finanziamento è stato poi superato dal decreto-legge n. 149 del 2013 (con il quale è stata disposta l'abolizione del finanziamento pubblico diretto dei partiti politici – accompagnata dalla previsione di forme di contribuzione volontaria o indiretta dei cittadini – e nuove norme in materia di controllo dei partiti. Il suddetto decreto-legge che, nella formulazione originaria, recepiva interamente il testo del disegno di legge di iniziativa governativa approvato e modificato dalla Camera (C. 1154-A) è stato adottato, secondo quanto previsto dall'articolo 2, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

La legge n. 96 del 2012 ha inoltre introdotto nuove disposizioni in materia di controllo dei bilanci dei partiti, con l'obiettivo di garantire la trasparenza e la correttezza della gestione contabile.

Giova altresì ricordare che la discussione di proposte di legge attuative dell'articolo 49 della Costituzione ha avuto inizio già nelle precedenti legislature. Da ultimo, nella XV legislatura proposte di legge sulla materia (S. 42 e abb.) sono state esaminate dalla Commissione Affari costituzionali del Senato mentre nella XVI legislatura la discussione si è svolta presso la I Commissione della Camera (C. 244 e abb.).

Passando ad illustrare il contenuto delle proposte di legge all'esame della Commissione, per quanto riguarda il procedimento per l'acquisto della personalità giuridica queste, in ragione del ruolo riconosciuto ai partiti politici nell'ordinamento, attribuiscono la titolarità allo svolgimento delle verifiche richieste dalla legge per l'acquisizione della personalità giuridica alla Commissione di garanzia per i partiti politici. Ne consegue che per i partiti politici, in base all'impostazione seguita dalle proposte di legge, non trovano applicazione le previsioni del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1990, che pongono in capo al prefetto la titolarità allo svolgimento delle verifiche necessarie per l'iscrizione degli enti richiedenti nel registro delle persone giuridiche: rispetto delle norme per la costituzione dell'ente; scopo lecito e possibile dell'ente; patrimonio adeguato alla realizzazione dello scopo.

La proposta di legge C. 3004 Fontanelli reca l'obbligo, di carattere generale, per i partiti di rispettare i valori della Costituzione, con specifico riguardo al metodo democratico, alla dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza, allo stato di diritto e ai diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. I partiti sono altresì tenuti a non perseguire scopi di lucro. Tali principi devono trovare applicazione, in primo luogo, nel programma e nell'attività dei partiti (articolo 1).

Tali principi di carattere generale tengono conto anche di quanto statuito – a livello UE – nel suddetto regolamento (CE) n. 1141/2014 il quale prevede che un'alleanza politica – intesa come la coopera-

zione strutturata tra partiti politici e/o cittadini – ha diritto di chiedere la registrazione come partito politico europeo, nel rispetto di una serie di condizioni, tra cui il rispetto «in particolare nel suo programma e nelle sua attività, dei valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». L'alleanza politica non deve inoltre «perseguire scopi di lucro».

Accanto a tali elementi, ai fini della registrazione, il regolamento UE prevede che un'alleanza politica debba avere la propria sede in uno Stato membro ed avere determinati requisiti di rappresentatività.

La proposta di legge C. 3004 Fontanelli e C. 3494 Zampa definiscono i partiti politici quali associazioni riconosciute aventi personalità giuridica acquisita ai sensi della procedura di carattere generale di cui all'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, ferme restando le previsioni dettate dalla proposta di legge in ragione della specificità e del ruolo partiti politici nell'ordinamento costituzionale. In tale modo, quindi, i partiti politici cessano di essere associazioni di fatto per assumere la natura giuridica di associazioni riconosciute iscritte in pubblici registri.

In base alle suddette proposte di legge i partiti politici si costituiscono dunque con atto pubblico, del quale fanno parte integrante lo statuto (i cui elementi necessari sono ulteriormente definiti dalla proposta), la denominazione e il simbolo: in tal modo, e previa verifica della Commissione dei requisiti previsti dalla legge, acquisiscono – in base alle previsioni delle proposte di legge – la personalità giuridica e si avvalgono dei benefici finanziari previsti dalla legge (in particolare dal decreto-legge n. 149 del 2013).

La proposta di legge C. 3147 Guerini integra, a sua volta, la definizione di partito politico dell'articolo 2 del decreto-

legge n. 149 del 2013, definendo i partiti politici quali libere associazioni che promuovono e favoriscono la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale attraverso l'elaborazione di visioni ideali e di programmi per il governo delle comunità locali e del Paese, la formazione politica, la selezione, la presentazione e il sostegno di candidati alle elezioni per cariche pubbliche. Prescrive inoltre che la loro vita interna e la loro iniziativa politica siano improntate al metodo democratico.

Per quanto riguarda le procedure per l'acquisto della personalità giuridica, le proposte C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Guerini, C. 3438 Zampa e C. 3610 D'Alia prevedono che l'acquisizione della personalità giuridica consegua all'iscrizione nel registro nazionale dei partiti politici.

Le proposte di legge C. 3004 Fontanelli e C. 3494 Zampa prevedono peraltro che il procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica dei partiti sia ricondotto a quello già vigente per le associazioni e le fondazioni, con una procedura specifica. Nel procedimento generale recato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000 per il riconoscimento della personalità giuridica si innesta infatti un procedimento specifico (comunicazione della Commissione al prefetto che procede all'iscrizione d'ufficio), in modo che il controllo dei requisiti dello statuto previsti dalla legge venga operato da un solo soggetto (la Commissione di garanzia).

Rispetto al procedimento di cui al citato Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000, secondo il quale il prefetto esamina la domanda di iscrizione nel registro delle persone giuridiche, le proposte di legge C. 3004 Fontanelli e C. 3494 Zampa prevedono che l'iscrizione sia effettuata dal prefetto d'ufficio sulla base della comunicazione, da parte della Commissione di garanzia dei partiti, dell'avvenuta iscrizione del partito politico nel registro dei partiti politici (di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149).

A tal fine, la Commissione medesima, contestualmente alla comunicazione della avvenuta iscrizione nel registro, trasmette alla prefettura competente copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto nonché, successivamente, di ogni eventuale modificazione dello stesso, in aderenza con le previsioni recate dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000.

Ai fini dell'applicazione della normativa vigente, di carattere generale, relativa al riconoscimento della personalità giuridica, la proposta di legge C. 3004 Fontanelli prevede che il Governo sia di conseguenza autorizzato ad apportare le necessarie modifiche all'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, entro un mese dall'entrata in vigore della legge, al fine di adeguarlo a quanto disposto dalle previsioni della proposta.

In base alla proposta di legge C. 3147 Guerini l'iscrizione in tale registro è invece elemento necessario e sufficiente per l'acquisizione della personalità giuridica del partito politico. Si prevede infatti (articolo 1) che l'iscrizione nel registro nazionale dei partiti politici, che avviene dopo le verifiche effettuate dalla Commissione di garanzia, determina l'acquisizione della personalità giuridica.

Analogamente, la proposta di legge C. 3610 D'Alia prevede che i partiti politici iscritti nel registro sono associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica (ai sensi dell'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000).

La proposta di legge C. 3147 Guerini reca, inoltre, una disposizione di carattere generale che dispone l'applicazione ai partiti politici delle disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti per le associazioni dotate di personalità giuridica (ai sensi dell'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000).

Le proposte di legge C. 3004 Fontanelli e C. 3494 Zampa specificano, poi, nella parte generale, che il simbolo è di esclusiva proprietà del partito politico ed è utilizzato in conformità a quanto previsto dallo statuto.

La proposta di legge C. 3147 Guerini prevede inoltre che l'iscrizione nel registro nazionale costituisca un requisito necessario per la presentazione delle candidature alle elezioni della Camera, modificando a tal fine il Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.

Attualmente, in base alla nuova legge elettorale della Camera dei deputati (legge n. 52 del 2015) – le cui disposizioni si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016 – i partiti o gruppi politici organizzati che intendono presentare liste di candidati nei collegi plurinominali sono tenuti a depositare presso il Ministero dell'interno, oltre al contrassegno con cui intendono contraddistinguere le liste, anche lo statuto (articolo 14 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957).

La disposizione vigente non disciplina peraltro le conseguenze del mancato deposito dello statuto.

La proposta di legge Guerini C. 3147 rafforza dunque la previsione vigente aggiungendo, come si è detto, una nuova ipotesi di riconsunzione – la cui competenza è posta in capo all'Ufficio centrale circoscrizionale dall'articolo 22 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 – riferita al caso in cui le liste siano presentate da partiti o gruppi politici organizzati non iscritti nel registro nazionale di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, iscrizione alla quale consegue – in base alle altre disposizioni della proposta – l'acquisizione della personalità giuridica dei partiti politici. Da ciò deriva che i partiti politici non iscritti nel registro non possono partecipare alle elezioni nazionali.

Al contempo, ai fini dell'iscrizione nel registro nazionale dei partiti politici le proposte di legge integrano, in diversa misura, le prescrizioni che attengono ad alcuni contenuti, considerati necessari, dello statuto del soggetto politico per rispondere a diverse finalità, a partire da quella di valorizzare gli elementi di democrazia e trasparenza.

Per quanto riguarda le modalità di adesione al partito politico ed i diritti e i doveri degli iscritti, la proposta di legge C.

3004 Fontanelli integra il contenuto dello statuto prevedendo che lo stesso debba indicare le modalità per l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei membri del partito. La proposta, inoltre, stabilisce il diritto di chiunque a iscriversi ad un partito, previa accettazione della domanda di iscrizione, e disciplina termini e modalità di esame della domanda medesima. Viene specificato altresì che non può essere negata l'iscrizione né può essere disposta l'espulsione per ragioni inerenti al sesso o all'orientamento sessuale, alla razza o all'origine etnica, alla lingua, alla religione, al luogo di nascita o di residenza ovvero alle condizioni economiche, sociali o personali. Nessuno può essere obbligato a iscriversi o a restare iscritto.

Sulla scorta del citato regolamento europeo, la proposta di legge C. 3004 prevede inoltre che lo statuto contenga: una dichiarazione attestante che il partito non persegue fini di lucro; disposizioni che disciplinano la presentazione del programma politico che definisca finalità e obiettivi del partito.

La proposta di legge C. 3004 Fontanelli richiede altresì la necessaria presenza nello statuto di strumenti per assicurare ad ogni iscritto il diritto ad una piena e completa informazione sull'attività del partito e l'indicazione delle procedure e delle modalità di partecipazione attraverso cui gli iscritti esercitano il proprio diritto a concorrere alla determinazione della linea politica e delle scelte programmatiche del partito unitamente alla possibilità, che deve essere sempre garantita agli iscritti, di consultazione degli elenchi dei medesimi.

A sua volta, la proposta di legge C. 3610 D'Alia dispone che lo statuto debba prevedere le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto, nel rispetto del codice della *privacy* e le modalità con cui gli iscritti partecipano alle deliberazioni, assicurando, quando necessaria, la segretezza del voto.

La proposta di legge C. 3147 Guerini modifica il contenuto dello statuto, nella parte relativa ai diritti e i doveri degli

iscritti: in particolare, tale parte viene implementata prevedendo che lo statuto debba anche recare le forme e modalità di adesione al partito, le modalità di partecipazione degli aderenti a tutte le fasi di formazione della proposta politica del partito, compresa la designazione dei candidati alle elezioni.

Per quanto attiene alle disposizioni dello statuto relative agli organi collegiali e alle cariche monocratiche, la proposta di legge richiede l'indicazione dei titolari delle cariche di partito, in aggiunta alla composizione degli organi collegiali, e le relative modalità di elezione e durata degli incarichi.

Richiede altresì la previsione di garanzie per rendere effettivo il pluralismo interno ed il riconoscimento « formale » (la normativa vigente fa riferimento alle minoranze « ove presenti ») delle minoranze, alla quale è assicurata, se richiesta, la rappresentanza proporzionale in tutti gli organi collegiali (inclusi quelli di garanzia e quelli preposti alla gestione delle risorse pubbliche conferite al partito) ad eccezione dell'organo esecutivo di vertice.

Aggiunge, infine, la previsione in base alla quale per le modifiche dello statuto (nonché del simbolo e della denominazione del partito) si deve assicurare la riserva di deliberazione da parte dell'organo collegiale rappresentativo degli iscritti al partito.

A sua volta, la proposta di legge C. 3438 Agostini inserisce, tra le previsioni che lo statuto deve contenere, le modalità per assicurare l'equilibrio di genere negli organismi collegiali e promuovere l'equilibrio di genere nelle cariche monocratiche, a livello sia nazionale che territoriale, in attuazione dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione.

La proposta di legge D'Alia C. 3610 integra il contenuto dello statuto: prevedendo che negli organi collegiali nessun genere può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; rafforzando le disposizioni sulla tutela delle minoranze, estendendo la promozione della presenza delle minoranze in tutti gli organi colle-

giali (non solo in quelli non esecutivi) e introducendo la loro partecipazione alla gestione delle risorse del partito.

Alcune disposizioni relative al contenuto dello statuto previste dalle proposte di legge riguardano le modalità di selezione delle candidature.

In particolare, la proposta di legge C. 3438 Agostini aggiunge alcuni elementi alla definizione delle modalità di selezione delle candidature (elezioni politiche, dei membri spettanti all'Italia del PE, elezioni dei consigli regionali e delle province autonome, dei consigli comunali, cariche di sindaco e di presidente della regione e della provincia autonoma), che devono essere contenute nello statuto.

In particolare, in base alla proposta di legge, devono essere altresì definite le modalità per assicurare l'equilibrio di genere nelle candidature alle cariche elettive collegiali e per promuovere l'equilibrio di genere nelle candidature alle cariche elettive monocratiche, in maniera corrispondente alla prima modifica proposta.

Le proposte di legge C. 3494 Zampa e C. 3610 D'Alia modificano inoltre il contenuto dello statuto prevedendo che esso possa prevedere la selezione delle candidature « anche attraverso elezioni primarie » per le elezioni europee, politiche, regionali e comunali.

Infine, sotto altro profilo, la proposta di legge C. 3004 Fontanelli prevede che nello statuto vadano indicati i criteri di ripartizione delle risorse tra gli organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali (anziché, come previsto dal testo vigente, i criteri con i quali sono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali).

La proposta di legge C. 3438 Agostini reca una serie di disposizioni volte, come già evidenziato, a promuovere l'equilibrio di genere nei partiti politici e nell'accesso alla comunicazione politica nei mezzi di informazione.

In primo luogo, la proposta prevede misure volte a valorizzare l'obiettivo dell'equilibrio di genere negli statuti dei partiti ai fini dell'iscrizione nel registro, sia in relazione agli organismi (collegiali e mo-

nocratici) delle formazioni partitiche, sia nella selezione delle candidature per le cariche elettive monocratiche e collegiali.

Giova in questa sede ricordare che nelle ultime due legislature il Parlamento ha approvato misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali (la legge n. 215 del 2012 per le elezioni locali; la legge n. 65 del 2014 per le elezioni europee e la legge n. 52 del 2015 per le elezioni della Camera, che troverà applicazione dal 1° luglio 2016).

Inoltre, nel mese di febbraio 2016, il Parlamento ha approvato una legge di modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, che introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

La proposta di legge C. 3438 Agostini dispone poi la destinazione di almeno il 10 per cento delle somme derivanti da donazioni liberali e dalle risorse percepite dalla destinazione del 2 per mille dell'IRPEF alla promozione di iniziative che rafforzino la partecipazione delle donne alla vita politica. Tale quota deve essere oggetto di una rendicontazione specifica e la Commissione di garanzia può sanzionare la violazione delle norme.

Rispetto al testo vigente che, come si è detto, già prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da parte della Commissione ai partiti che non abbiano destinato una quota pari ad almeno il 10 per cento delle somme spettanti dal 2 per mille dell'IRPEF ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la proposta di legge prevede l'obbligo di destinazione di una quota pari ad almeno il 10 per cento delle somme derivanti, oltre che dal 2 per mille dell'IRPEF, anche dalle erogazioni liberali. Il riferimento è sempre alle iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla vita

politica, con l'aggiunta del riferimento al « sostegno alle campagne elettorali delle donne ».

La proposta specifica che, a tal fine, i partiti politici introducono un'apposita voce all'interno del rendiconto e presentano alla Commissione un'adeguata e specifica documentazione per il controllo di conformità alla legge. In caso di inosservanza, la Commissione applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari al triplo delle somme distolte dalla suddetta destinazione (sanzione che attualmente è pari ad un quinto delle somme spettanti al partito dalla destinazione del 2 per mille).

A sua volta, la proposta di legge C. 3610 D'Alia prevede la destinazione di almeno il 5 per cento delle somme derivanti da donazioni liberali e dalle risorse percepite dalla destinazione del 2 per mille dell'IRPEF per la partecipazione dei giovani alla politica.

Viene quindi previsto, dalla proposta di legge C. 3438 Agostini, l'obbligo per i partiti di organizzare scuole o corsi di formazione politica per sostenere la partecipazione attiva dei cittadini, in particolare delle donne e dei giovani, alla vita politica. Tali scuole devono prevedere percorsi formativi specifici sulle politiche di genere. I partecipanti a tali corsi o scuole possono detrarre le spese per l'iscrizione fino a un massimo di 750 euro annui.

La proposta prevede poi l'istituzione di un Fondo per il sostegno alle donne nei partiti politici, con una dotazione di 5 milioni di euro annui. Il Fondo è destinato al sostegno all'attività delle donne nell'ambito dei partiti politici, con particolare riguardo all'organizzazione di seminari, azioni di formazione, conferenze e studi, nonché scambi di esperienze a livello europeo e internazionale, volti al raggiungimento di una partecipazione egualitaria di uomini e di donne alla vita politica, economica e sociale nelle strutture politiche, economiche e sociali.

Le risorse del Fondo sono annualmente suddivise tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro dei partiti politici e

sono ripartite in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito alle ultime elezioni della Camera dei deputati.

Da ultimo, sono previste modifiche alla legge n. 28 del 22 febbraio 2000, con la finalità di assicurare il rispetto dell'equilibrio di genere nei programmi di comunicazione politica radiotelevisiva, nella comunicazione politica radiotelevisiva e nei messaggi radiotelevisivi autogestiti in campagna elettorale e nei programmi di informazione dei mezzi radiotelevisivi.

In relazione all'acquisto della personalità giuridica, la proposta di legge C. 3004 Fontanelli introduce poi un regime agevolato, esonerando i partiti dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati in occasione delle consultazioni elettorali. Tale esonero riguarda i partiti politici che hanno acquisito personalità giuridica e che sono costituiti in gruppo parlamentare all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi ovvero aventi almeno un rappresentante eletto presso il Parlamento europeo o presso un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Rispetto al testo vigente la proposta di legge prevede in particolare che, ai fini dell'esonero delle sottoscrizioni, sia necessario il riconoscimento della personalità giuridica. Per converso, in presenza di tale requisito, è considerato sufficiente, ai fini dell'esonero, che un partito o gruppo politico abbia un rappresentante eletto nel Parlamento europeo o in un Consiglio regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano.

È inoltre mantenuto l'esonero nel caso di costituzione in gruppo parlamentare all'inizio della legislatura ma non è richiamata espressamente la necessità che ciò debba avvenire in entrambe le Camere.

Sotto altro profilo, la proposta di legge C. 3610 D'Alia aggiunge alle sanzioni già applicabili ai partiti che non hanno ottemperato agli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza dei rendiconti – che consistono nella cancellazione dal registro e nella decurtazione delle risorse del cd. « due per mille » – sanzioni amministra-

tive pecuniarie dirette. In tal modo l'inottemperanza ai predetti obblighi è sanzionata nei confronti di tutti i partiti e non solo di quelli iscritti nel registro, che beneficiano del «due per mille».

Le nuove sanzioni sono di importo variabile a seconda della gravità dell'infrazione. In primo luogo, in caso di omissione dell'obbligo di presentazione del rendiconto, infrazione punita attualmente con la cancellazione dal registro nazionale dei partiti (e quindi con la perdita della possibilità di ricevere i benefici previsti dalla legge), è applicata una ulteriore sanzione amministrativa da euro 200.000 a euro 300.000. Ricordo in proposito che, nel corso dell'esame alla Camera del decreto-legge n.210 del 2015 (cosiddetto decreto «milleproroghe») è stata approvata una disposizione che stabilisce che in caso di omissione dell'obbligo di presentazione del rendiconto la Commissione applica la sanzione amministrativa di euro 200.000 (oltre alla già prevista cancellazione dal registro).

Per le altre infrazioni la proposta di legge prevede sanzioni amministrative pecuniarie modulate in base alla gravità dell'infrazione o dell'omissione.

Inoltre, viene soppresso il limite complessivo delle sanzioni che ora non possono superare i due terzi delle somme spettanti in virtù della destinazione del 2 per mille IRPEF.

Le proposte di legge C. 3004 Fontanelli, C. 3147 Guerini e C. 3610 D'Alia delegano poi il Governo ad adottare un decreto legislativo di riordino della normativa relativa ai partiti politici.

Inoltre, le proposte di legge C. 3494 Zampa e 3610 D'Alia recano una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo che disciplini lo svolgimento delle elezioni primarie per la designazione delle candidature nelle elezioni politiche.

Il sistema di elezioni primarie prefigurato dalle proposte di legge è di tipo facoltativo, ossia ciascun partito o movimento politico può scegliere se utilizzare o meno questo strumento per designare i propri candidati alle elezioni politiche;

tuttavia, se lo utilizza, il partito deve attenersi alle regole fissate dalla normativa statale.

Per la proposta di legge C. 3494 Zampa le elezioni primarie hanno effetto esclusivamente per la designazione dei candidati capilista dei collegi e non per quelli per i quali è prevista l'espressione del voto di preferenza, mentre la proposta di legge C. 3610 D'Alia prevede che, oltre alla designazione dei capilista, le elezioni primarie incidano sull'ordine nella scheda degli altri candidati.

Inoltre, le due proposte si differenziano in ordine ai destinatari della norma: per la proposta di legge C. 3494 Zampa possono svolgere elezioni primarie con le procedure stabilite dal decreto legislativo i partiti abilitati «a presentare candidature e liste di candidati ai sensi della legge 6 maggio 2015, n. 52», mentre la proposta C. 3610 D'Alia limita la partecipazione alle primarie ai partiti iscritti nel registro nazionale dei partiti.

La delega prevista dovrà definire le modalità di comunicazione al Ministero dell'interno della decisione di svolgere elezioni primarie e in quali collegi plurinominali intende svolgerle e le modalità e i termini di presentazione delle candidature.

Inoltre, la disciplina delle elezioni primarie dovrà attenersi ai seguenti principi: ciascun elettore partecipa alle elezioni primarie esclusivamente nel collegio plurinominali nel quale esercita il suo diritto di voto per le elezioni politiche; le elezioni primarie si devono svolgere nel medesimo giorno e (per la sola C. 3494) ciascun elettore può votare per una sola candidatura; per ciascuna elezione primaria, il candidato che raccoglie il maggior numero di voti è nominato candidato capolista nel collegio e (C. 3610) gli altri candidati seguono nella lista secondo la graduatoria dei voti; deve essere garantita la segretezza del voto.

La sola proposta di legge C. 3610 D'Alia prevede inoltre la necessità di assicurare l'equilibrio di genere della rappresentanza nello svolgimento delle primarie e garantire il rispetto delle disposizioni della legge

n. 52 del 2015 aventi tale finalità. In base alla legge n. 52 del 2015, infatti, i candidati devono essere presentati – in ciascuna lista – in ordine alternato per sesso; al contempo, i capolista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento. Il decreto di attuazione della delega legislativa dovrà dunque individuare criteri per poter coordinare le disposizioni della legge elettorale per la Camera sulla parità di genere con la nuova disciplina delle elezioni primarie.

La proposta C. 3494 Zampa prevede poi ulteriori criteri di delega: i seggi devono essere costituiti secondo le stesse modalità previste per le elezioni politiche; in ciascun collegio plurinomiale deve essere istituita una commissione elettorale competente a dichiarare i risultati delle elezioni primarie svolte nel medesimo collegio; il numero dei seggi per lo svolgimento delle elezioni primarie deve essere pari a un quarto del numero di quelli previsti per le elezioni politiche, garantendo una distribuzione omogenea nel territorio. Il numero dei seggi può essere ridotto a un quinto nei collegi plurinomiali in cui un solo partito svolge elezioni primarie.

Alla copertura delle spese sostenute dai comuni si provvede con l'istituzione di un fondo *ad hoc* per lo svolgimento delle elezioni primarie, finanziato riducendo di un pari importo il fondo per la destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto-legge n. 149 del 2013.

La proposta di legge C. 3610 D'Alia prevede che le spese per le elezioni primarie siano sostenute dai partiti e che siano rimborsate da un fondo analogo a quello previsto dalla proposta di legge C. 3494 Zampa alimentato dalle risorse del 2 per mille.

La proposta di legge D'Alia C. 3610 detta poi una disciplina in materia di sedi

di partito, volta ad agevolare lo svolgimento delle attività politiche dei partiti iscritti nel relativo registro.

Essa prevede in particolare: l'intestazione al partito dei beni mobili ed immobili; la possibilità che l'Agenzia del demanio destini in via esclusiva locali di proprietà pubblica allo svolgimento delle attività dei partiti politici iscritti nel registro, dietro corresponsione di un canone agevolato; l'assegnazione, dietro corresponsione di un canone agevolato, degli immobili pubblici utilizzati da almeno 20 anni dai partiti politici iscritti nel registro ai partiti medesimi; la messa a disposizione da parte degli enti territoriali di locali per lo svolgimento di iniziative ai partiti politici iscritti nel registro, con spese a carico dei partiti.

La proposta prevede inoltre che i beni mobili e immobili del partito debbano essere ad esso intestati.

I titoli intestati al partito devono in ogni caso 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.

La proposta di legge D'Alia C. 3610 disciplina altresì una procedura per la destinazione di immobili pubblici ai partiti politici iscritti nel registro che non dispongano di un patrimonio immobiliare idoneo per lo svolgimento delle attività politiche.

È necessaria al riguardo la presentazione da parte del partito di una apposita richiesta alla Agenzia del demanio, che verifica tempestivamente la disponibilità di adeguati locali da destinare ai partiti esclusivamente per lo svolgimento di attività politiche. La verifica riguarda locali sia di proprietà dello Stato, sia di proprietà di enti territoriali o di altre pubbliche amministrazioni. In questo secondo caso l'Agenzia del demanio stipula appositi accordi con gli enti territoriali e le amministrazioni interessate, senza oneri a carico della finanza pubblica.

I relativi immobili devono: essere adibiti ad uso diverso da quello abitativo; non essere inseriti in programmi di valorizzazione e dismissione immobiliare.

L'utilizzo dei locali può essere assegnato a canone agevolato, a fronte dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria da parte dei partiti politici. Non devono in ogni caso derivare nuovi oneri per la finanza pubblica. È vietata la *sub*-locazione, totale o parziale. La violazione e la mancata corresponsione del canone per tre mesi consecutivi comporta la decadenza dalla assegnazione.

È infine demandata ad un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 180 giorni, la definizione dei criteri, dei termini e delle modalità di applicazione delle disposizioni introdotte con l'articolo in esame. Al regolamento è demandata espressamente la determinazione dei canoni agevolati.

La proposta di legge C. 3610 dispone inoltre l'assegnazione degli immobili di proprietà dello Stato, di enti territoriali, di istituti o enti o società di diritto pubblico, utilizzati da almeno 20 anni dai partiti politici iscritti nel registro dietro corresponsione del canone agevolato determinato con regolamento del Ministero dell'economia (ai sensi del comma 3), ridotto del 20 per cento. Il partito assume gli oneri di manutenzione ordinaria.

Anche in tal caso è vietata la *sub*-locazione, totale o parziale, con decadenza dalla assegnazione in caso di violazione del divieto.

La decadenza dall'assegnazione deriva altresì dalla mancata corresponsione del canone per tre mesi consecutivi.

La proposta prevede altresì che gli enti territoriali, previa disciplina della materia con apposito regolamento, anche attraverso convenzioni con istituzioni pubbliche e private, mettano a disposizione dei partiti iscritti nel registro locali per lo svolgimento di iniziative politiche, quali riunioni, assemblee o convegni. I partiti rimborsano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali, le spese di manutenzione e di funzionamento dei locali per il tempo per il quale se ne avvalgono. Una disposizione sulla stessa materia è attual-

mente contenuta nell'articolo 8 della legge n. 96 del 2012, che viene conseguentemente abrogato.

Giova ricordare, in proposito, che attualmente sono in vigore altre disposizioni volte ad agevolare l'accesso dei partiti all'utilizzo di immobili di proprietà pubblica.

Infine, la proposta di legge Fontanelli C. 3004 reca una norma finale per l'adeguamento alle previsioni in essa contenuta, facendo riferimento ai partiti costituiti alla data di entrata in vigore della proposta di legge o ai partiti cui dichiarati di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi Regolamenti, ovvero una singola componente interna al gruppo misto.

La proposta prevede che tali partiti politici – che intendano acquisire la personalità giuridica ed avvalersi dei benefici previsti dal decreto-legge n. 149 del 2013 – sono tenuti agli adempimenti richiesti dall'articolo 3 del decreto-legge n. 149 del 2013 entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge. Tale termine è correlato alla necessità di rivedere il contenuto degli statuti tenendo conto delle nuove previsioni.

Osserva che affrontare la crisi della politica e del sistema dei partiti non è questione meno importante che affrontare la crisi economica e sociale del nostro Paese.

Andrea CECCONI (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che sia valutata la possibilità di svolgere un ciclo di audizioni sul tema in discussione, auspicando inoltre che sia messa a disposizione dei gruppi tutta la documentazione necessaria ad approfondire il tema oggetto della relazione odierna.

Elena CENTEMERO (FI-PdL) concorda con la proposta del collega Cecconi di svolgere audizioni. Aggiunge che, in qualità di presidente della Commissione «*Equality and Non Discrimination*» del Consiglio d'Europa metterà a disposizione della Commissione le risoluzioni approvate

da quella Commissione sul tema della parità di genere all'interno dei partiti politici, tema affrontato dalla proposta di legge C. 3438 di cui è prima firmataria la collega Roberta Agostini.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, fa presente che le modalità di prosecuzione dell'*iter* saranno definite in una prossima riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nell'ambito del quale sarà valutata anche la possibilità di svolgere un ciclo di audizioni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta, sospesa alle 15.35, riprende alle 15.55.**

**Disposizioni in materia di conflitti di interessi.**

**Testo unificato C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati, C. 1969 Tinagli, C. 2339 Dadone, C. 2634 Rizzetto, C. 2652 Scotto e C. 3426 Rubinato.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 17 febbraio 2016.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva. In particolare la II Commissione ha espresso un parere favorevole con una condizione e due osservazioni, le Commissioni III, IV, VI, VII, VIII e XI hanno espresso parere favorevole, le Commissioni XII e XIV hanno espresso un parere di nulla osta e la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso un parere favorevole con una condizione e due osservazioni. Le Commissioni IX e X non hanno espresso il parere, mentre la V Commissione lo esprimerà direttamente all'Assemblea.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, ritiene che le condizioni e le osservazioni espresse

dalla II Commissione siano meritevoli di attenzione e di approfondimento anche ai fini della presentazione di eventuali emendamenti della Commissione in Assemblea. Rivestono un particolare interesse la condizione, che riformula e unisce in un solo comma le previsioni dei commi 7-*bis* e 7-*ter* dell'articolo 5 introdotti dalla Commissione, al fine di evitare qualsiasi dubbio interpretativo sull'esatta portata penale delle due disposizioni e l'osservazione, che riscrive l'articolo 15 in tema di giurisdizione. Lo stesso discorso vale per la condizione e la seconda osservazione poste dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Avanza le seguenti proposte di coordinamento del testo:

1) *All'articolo 5, comma 6, le parole primo periodo sono soppresse*

2) *All'articolo 6, comma 6, secondo periodo, come modificato dall'approvazione dell'emendamento 6.47., le parole: Il parere si intende favorevolmente espresso sono sostituite dalle seguenti: L'autorizzazione si intende rilasciata*

3) *All'articolo 6, comma 9, primo periodo, come modificato dall'approvazione dell'emendamento 6.29, le parole o determinati sono sostituite dalle seguenti ovvero determinati*

4) *All'articolo 8, comma 4, secondo periodo, le parole La Commissione sono sostituite dalle seguenti L'Autorità*

Riccardo NUTI (M5S), chiede che le proposte di coordinamento del testo siano poste in votazione singolarmente.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni alla proposta del deputato Nuti, le proposte di coordinamento del testo saranno poste in votazione singolarmente.

La Commissione, con distinte votazioni, approva le proposte di coordinamento del testo nn. 1, 2, 3 e 4.

La Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, deputato Francesco Sanna, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, ricorda che i gruppi MoVimento 5 Stelle, Forza Italia-Il Popolo della Libertà-Berlusconi Presidente e Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà hanno preannunciato la pre-

sentazione di relazioni di minoranza e che i deputati Danilo Toninelli (M5S), Francesco Paolo Sisto (FI-PdL) e Celeste Costantino (SI-SEL) svolgeranno il ruolo di relatori di minoranza.

Si riserva, quindi, di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 16.10.**