



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Attuazione dell'articolo 49 Cost.
in materia di disciplina dei partiti politici

A.C. 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610

Schede di lettura

n. 398

17 febbraio 2016

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Attuazione dell'articolo 49 Cost.
in materia di disciplina dei partiti politici
A.C. 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610

Schede di lettura

n. 398

17 febbraio 2016

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento istituzioni

☎ 066760-9475 – ✉ st_istituzioni@camera.it

Ha partecipato alla redazione del *dossier* :

SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cdrue@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: ac0482.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

▪ Premessa	3
▪ Il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici	5
▪ Le modifiche al contenuto dello statuto	17
▪ Disposizioni per la promozione dell'equilibrio di genere nei partiti politici e per la partecipazione dei giovani	21
▪ Esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali	25
▪ Disposizioni in materia di trasparenza dei rendiconti dei partiti	27
▪ La delega al Governo per il riordino della normativa riguardante i partiti politici	33
▪ La delega al Governo per la disciplina delle elezioni primarie	35
▪ Patrimonio e sedi di partito	39
▪ Disposizioni transitorie e finali	43
▪ I recenti interventi normativi sul finanziamento dei partiti e sul contenuto dello statuto	45
▪ Lo statuto dei partiti politici europei	49
▪ Il procedimento per l'accesso ai benefici previsti dalla legge (2 per mille e detrazioni fiscali) in base alla legislazione vigente	51
I lavori dell'Assemblea costituente relativi all'art. 49	55

Schede di lettura

Premessa

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'**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 149/2013 (conv. L. 13/2014), 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).

E' 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.

Il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici

Le proposte di legge introducono 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, 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.

Per quanto riguarda le principali conseguenze del riconoscimento della personalità giuridica, che comporta l'attribuzione all'ente della "autonoma soggettività di diritti e di doveri", si ricorda che, ai sensi dell'articolo 23 del codice civile, le **deliberazioni** dell'assemblea dell'ente riconosciuto contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto possono essere **annullate** su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero. L'annullamento della deliberazione non pregiudica i diritti acquistati dai terzi di buona fede in base ad atti compiuti in esecuzione della deliberazione medesima.

Il presidente del tribunale o il giudice istruttore, sentiti gli amministratori dell'associazione, può **sospendere**, su istanza di colui che ha proposto l'impugnazione, l'esecuzione della deliberazione impugnata, quando sussistono gravi motivi. Il decreto di sospensione deve essere motivato ed è notificato agli amministratori. L'esecuzione delle deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume può essere sospesa anche dall'autorità governativa.

All'acquisto della personalità giuridica consegue altresì l'«**autonomia patrimoniale perfetta**». A seguito dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, infatti, si ottiene una separazione patrimoniale perfetta tra il patrimonio dell'associazione e quello degli amministratori e degli altri soggetti che agiscono in nome e per conto dell'ente.

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'art. 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'art. 49 della Costituzione** e il diritto di associazione contenuto nell'**art. 18 della Costituzione**.

Il partito viene altresì in rilievo in base all'art. 2 Cost. in quanto garantita come una delle "formazioni sociali" in cui si esprime il pluralismo richiamato dalla Costituzione e che trova una sua enunciazione generale nel diritto di associazione previsto appunto dall'art. 18.

L'art. 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 in particolare 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 evidenziato come 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'art. 39 Cost.

Nella Costituzione si rinvengono poche altre disposizioni in materia di partiti politici. L'art. 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 (L. 121/1981 sul divieto di iscrizione ai partiti per la polizia, D.Lgs. 109/2006 che considera l'iscrizione ai partiti politici dei magistrati illecito disciplinare, L. 645/1952, cosiddetta “legge Scelba” che attua la XII disposizione transitoria).

Per quanto riguarda il procedimento per l'acquisto della personalità giuridica le proposte di legge, 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 dPR 361/1990, 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).

L'obbligo del partito politico di acquisire la personalità giuridica è peraltro rafforzato dalla proposta di legge C. 3147 Guerini, che ne fa conseguire – nel caso di mancata acquisizione - una **nuova ipotesi di ricusazione** per le elezioni alla Camera dei deputati (v. *infra*).

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 96/2012 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 149/2013 (conv. L. 13/2014) 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 (A.C. 1154-A) è stato adottato, secondo quanto previsto dall'art. 2, in attuazione dell'art. 49 Cost.

La legge 96/2012 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 (v. *infra*).

Si ricorda altresì che il 22 ottobre 2014 è stato approvato il [regolamento \(CE\) n. 1141/2014](#), che ha dettato disposizioni relative allo statuto ed al finanziamento dei **partiti politici europei** e delle fondazioni politiche europee, le cui disposizioni si applicano a partire dal 1° gennaio 2017 (v. *infra*).

Si ricorda, infine, che la discussione di proposte di legge attuative dell'art. 49 Cost. ha avuto inizio già nelle precedenti legislature. Da ultimo, nella XV legislatura proposte di legge sulla materia (A.S. 42 e abb.) sono state esaminate dalla Commissione Affari costituzionali del Senato mentre nella XVI legislatura la discussione si è svolta presso la Commissione della Camera ([A.C. 244 e abb.](#)).

La definizione di partito politico

La proposta di legge A.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 (**art. 1**).

Come evidenziato anche nella relazione illustrativa alla proposta di legge C. 3004 tali principi di carattere generale tengono conto anche di quanto statuito – a livello UE - nel regolamento (CE) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. Tale regolamento (v. *infra*) prevede che un'**alleanza politica** – intesa come la cooperazione 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 (art. 2). 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.

Nella relazione illustrativa alla proposta di legge C. 3004 Fontanelli si evidenzia come la registrazione come atto giuridico in sé consente, in particolare, di valorizzare gli strumenti di garanzia e di tutela del singolo associato iscritto al partito;

Con la riforma introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica 361/2000 è stato previsto che le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistino la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'**iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture** (art. 1). In passato, invece, il riconoscimento consisteva in un atto amministrativo discrezionale concesso con decreto presidenziale. Con l'entrata in vigore del dPR 361/2001 è stato infatti abrogato l'art. 12 c.c., che stabiliva che «le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con Decreto del Presidente della Repubblica».

Ai sensi del dPR 361/2001, la domanda di riconoscimento (cui è allegata copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto), sottoscritta dal fondatore ovvero da coloro ai quali è conferita la rappresentanza dell'ente, è presentata alla prefettura nella cui provincia è stabilita la sede dell'ente stesso. Le condizioni del riconoscimento sono:

- che risultino soddisfatte le norme legislative e regolamentari per la costituzione dell'ente;
- che lo scopo della persona giuridica sia possibile e lecito;
- che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo (la consistenza del patrimonio deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda).

In base al DPR 361/1990 entro 120 giorni dalla data di presentazione della domanda il **prefetto provvede all'iscrizione nel registro**. Nel registro devono altresì essere iscritte le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento.

Qualora la prefettura ravvisi **ragioni ostative** all'iscrizione ovvero la necessità di integrare la documentazione presentata, entro il termine dei 120 giorni ne dà motivata comunicazione ai richiedenti, i quali, nei successivi 30 giorni, possono presentare

memorie e documenti. Se, nell'ulteriore termine di 30 giorni, il prefetto non comunica ai richiedenti il motivato diniego ovvero non provvede all'iscrizione, questa si intende negata.

In base alle suddette proposte di legge partiti politici si costituiscono dunque con atto pubblico, del quale fanno parte integrante lo statuto (i cui elementi necessari sono ulteriormente definiti dalle proposte – v. *infra*), 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 DL 149/2013).

La proposta di legge **C. 3147 Guerini** integra (**art. 1**) la **definizione di partito politico** dell'art. 2 del DL 149/2013, che attualmente – riprendendo la formulazione dell'art. 49 Cost. - li definisce quali libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale. La proposta di legge definisce 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.

Nella relazione illustrativa alla proposta di legge C. 3147 Guerini si evidenzia come con l'approvazione della legge elettorale (52/2015) il tema della regolazione dei partiti politici torni di grande attualità poiché i partiti tornano ad essere i soggetti decisivi del sistema elettorale. "In partiti dove prende forma e si realizza la personalizzazione della *leadership* è necessario focalizzare l'attenzione sulla democraticità della vita interna. Si tratta di un passaggio fondamentale per la qualità del sistema democratico al punto da meritare una disciplina di tipo pubblicistico".

Le procedure per l'acquisto della personalità giuridica previste dalle proposte di legge

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**.

Secondo la normativa vigente, per ottenere l'iscrizione nel registro, i partiti sono tenuti a dotarsi di uno statuto, adottato nella forma di atto pubblico e che rispetti determinati requisiti di trasparenza e democraticità indicati dall'art. 4 del citato DL 149/2013. I partiti sono tenuti ad iscriversi nel registro per poter avere accesso ai benefici finanziari (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e cd. 'due per mille').previsti dal medesimo DL 149/2013 (artt. 11 e 12). L'art. 10 del dPR 361/1957, come modificato dalla

legge 52/2015, richiede inoltre il deposito dello statuto ai fini della presentazione delle liste elettorali (v. *infra*).

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 DPR 361/2000 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 DPR 361/2000, 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 (**art. 2**) 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 DPR 361/2000.

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 (**art. 2**).

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 (art. 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'art. 1 del DPR 361/2000).

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'art. 1 del DPR 361/2000).

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.

Il DL 149/2013 prevede (art. 3) che nello statuto è descritto il simbolo che, con la denominazione, costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito politico. Il simbolo può anche essere allegato in forma grafica. Il simbolo del partito e la denominazione, anche nella forma abbreviata, devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico esistente.

Sul sito Parlamento italiano, nella sezione dedicata alla Commissione di garanzia - Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti ai sensi del DL 149/2013) sono attualmente disponibili:

- [l'elenco dei partiti aventi lo statuto](#) ritenuto conforme alle disposizioni di cui all'art. 3 del DL 149/2013;
- [l'elenco dei partiti ammessi ai benefici](#) di cui agli artt. 11 (detrazioni fiscali) e 12 (destinazione del 2‰) del DL 149/2013.

L'iscrizione nel registro nazionale e la presentazione delle candidature

La proposta di legge **C. 3147 Guerini** prevede (**art. 2**) che l'iscrizione nel registro nazionale costituisca un **requisito necessario** per la presentazione delle candidature alle elezioni della Camera, modificando a tal fine il DPR 361/1957.

Attualmente, in base alla nuova legge elettorale della Camera dei deputati (L. 52/2015) - 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 (art. 14 DPR 361/1957).

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

Con riferimento al deposito dello statuto al momento della presentazione delle liste elettorali, si ricorda che la Ministra per le riforme istituzionali, Maria Elena Boschi, nella seduta dell'Assemblea del 4 maggio 2015, intervenendo in merito all'ordine del giorno n.9/3-bis-B/4 Cozzolino, ha evidenziato come "la norma introdotta, da un emendamento parlamentare, sia una *lex imperfecta*, trattandosi sostanzialmente di una norma che rappresenta un onere per i partiti, che introduce un principio per i partiti il quale, laddove dovesse essere disatteso, non ha tuttavia alcuna sanzione, alcuna conseguenza pratica. Si dubita, infatti, che non possa essere accolto un deposito tardivo o che possano essere presentati ricorsi o, addirittura, essere annullate le candidature e le liste nel caso in cui non venga depositato regolarmente lo statuto come previsto dalla norma. Questo perché l'articolo 14, nel prevedere, invece, sia un giudizio da parte degli organi amministrativi, sia un *iter* per eventuali procedimenti da parte dei partiti politici ricorrenti in tema di simbolo e contrassegno, stabilendo quindi anche specifiche sanzioni, è una norma che limita comunque i diritti e, pertanto, non può che essere interpretata in senso restrittivo, non

può quindi esserci un'interpretazione per analogia o di carattere estensivo di quanto previsto per i simboli e i contrassegni”.

La proposta di legge Guerini C. 3147 rafforza la previsione vigente aggiungendo (art. 2), come si è detto, una **nuova ipotesi di rikusazione** – la cui competenza è posta in capo all'Ufficio centrale circoscrizionale dall'art. 22 del DPR 361/1957 - 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 DL 149/2013, iscrizione alla quale consegue – in base alle altre disposizioni della proposta (v. *supra*) – 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.

In base alle previsioni del vigente TU per l'elezione della Camera (art. 22) l'**Ufficio centrale circoscrizionale** - entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati:

- 1) ricusa le liste presentate da persone diverse da quelle designate all'atto del deposito del contrassegno;
- 2) ricusa le liste contraddistinte con contrassegno non depositato presso il Ministero dell'interno.

I delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa giornata, delle contestazioni fatte dall'Ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista. L'ufficio centrale circoscrizionale si riunisce nuovamente il giorno successivo alle ore 12 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti nonché correzioni formali e deliberare in merito.

Le suddette decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista.

Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 48 ore dalla comunicazione, **ricorrere all'Ufficio centrale nazionale** (art. 23).

Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella Cancelleria dell'Ufficio centrale circoscrizionale. Il predetto Ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale nazionale, il ricorso con le proprie deduzioni. Ove il numero dei ricorsi presentati lo renda necessario, il Primo presidente della Corte di Cassazione, a richiesta del Presidente dell'Ufficio centrale nazionale, aggrega all'Ufficio stesso, per le operazioni di cui al presente articolo, altri consiglieri. L'Ufficio centrale nazionale decide nei due giorni successivi.

Le decisioni dell'Ufficio centrale nazionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli Uffici centrali circoscrizionali.

La previsione che qualifica la mancata iscrizione nel registro nazionale dei partiti motivo di rikusazione ai fini della partecipazione alle elezioni nazionali – in particolare nel caso di partiti di nuova istituzione – va esaminata tenendo conto dei tempi necessari, da parte della Commissione di garanzia, per compiere le verifiche richieste dalla legge per l'iscrizione nel registro rispetto a quelli stabiliti per la presentazione delle liste di candidati, soprattutto nel caso di scioglimento anticipato della legislatura.

Tale previsione appare dunque meritevole di approfondimento in particolare sotto il profilo della congruità dei tempi necessari per l'iscrizione nel registro dei partiti politici rispetto a quelli per la presentazione delle liste elettorali e, quindi, per la partecipazione alle elezioni.

La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici

La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dalla legge 6 luglio 2012, n. 96 ha il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti, secondo le modalità ivi stabilite, nonché la verifica della presenza negli statuti degli elementi richiesti dalla legge (artt. 3 e 4 del DL 149/2013, oggetto di modifica da parte delle proposte di legge in commento). Il DL 149/2013 ha infatti attribuito alla Commissione di garanzia il compito di verificare la presenza nello statuto dei partiti degli elementi indicati dalla legge ai fini dell'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti politici, necessaria ai fini dell'accesso ai benefici previsti dalla legge (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e cd. 'due per mille').

La Commissione ha sostituito il Collegio di revisori, che aveva il compito di controllare i bilanci dei partiti ai sensi della previgente disciplina (L. 2/1997, art. 1, co. 14).

La Commissione è **composta da 5 membri** così designati dai vertici delle tre massime magistrature:

- 1 membro da parte del Primo Presidente della Corte di cassazione;
- 1 membro da parte del Presidente del Consiglio di Stato;
- 3 membri da parte del Presidente della Corte dei conti.

Le designazioni sono ratificate dall'**atto di nomina congiunto** dei Presidenti del Senato e della Camera, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*. Con tale atto è individuato, tra i componenti, il Presidente-coordinatore della Commissione.

I membri della Commissione sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di Cassazione o equiparata. Essi non percepiscono alcun compenso per l'attività prestata di controllo sui bilanci dei partiti. Il mandato dei membri della Commissione è di 4 anni ed è rinnovabile una sola volta.

Per la durata dell'incarico, i componenti della Commissione sono collocati fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza, in base a quanto disposto, da ultimo, dalla legge 175/2015.

In base alla legge istitutiva la sede della Commissione è stabilita presso la Camera; le risorse di personale di segreteria necessarie all'operatività della Commissione sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato.

La legge 175/2015 ha consentito inoltre alla Commissione di garanzia di essere coadiuvata, per lo svolgimento dei compiti ad essa affidati, di **7 unità di personale** che sono collocate fuori ruolo rispetto alle amministrazioni di appartenenza: 5 unità, dipendenti della Corte dei conti, addette alle attività di revisione; 2 unità, dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, esperte nell'attività di controllo contabile.

La Commissione, come si è detto, ha il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti. A tal fine, la legge prevede l'**obbligo di presentazione del rendiconto d'esercizio**, entro il 15 giugno di ogni anno, a carico dei partiti o dei movimenti politici che:

- abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi nelle elezioni della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima o al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano;

- abbiano percepito nel corso dell'esercizio di riferimento contributi pubblici;
- siano iscritti nel registro dei partiti politici di cui all'art. 4 del DL 149/2013;
- abbiano fruito dei benefici del 2 per mille e del regime fiscale agevolato.

Inoltre, sono trasmessi alla Commissione la relazione contenente il giudizio espresso sul rendiconto da una società di revisione, nonché il verbale di approvazione del rendiconto medesimo da parte del competente organo del partito.

In caso di **inottemperanza** alle disposizioni relative alla certificazione esterna dei rendiconti dei partiti (ai sensi dell'art. 7 DL 149/2013) o dell'obbligo di presentare il rendiconto e i relativi allegati o il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno, qualora l'inottemperanza non venga sanata entro i termini, la Commissione dispone, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data della contestazione, la cancellazione del partito politico dal registro dei partiti politici.

La Commissione applica, quale **sanzione amministrativa pecuniaria**, la decurtazione di una quota delle somme spettanti ai partiti politici dalla destinazione volontaria del 2 per mille dell'IRPEF ai partiti che: non abbiano rispettato gli obblighi per la redazione dei rendiconti; abbiano omesso la pubblicazione nel proprio sito internet dei documenti previsti dalla legge, abbiano omesso dati ovvero abbiano dichiarato dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili; non abbiano rappresentato una o più voci del rendiconto di un partito in conformità al modello di cui all'allegato A alla legge 2 gennaio 1997, n. 2; abbiano omesso di indicare, in tutto o in parte, le informazioni previste dagli allegati B e C alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, o non le abbiano rappresentate in forma corretta o veritiera, nella relazione sulla gestione e nella nota integrativa. Le suddette sanzioni non possono superare nel loro complesso i due terzi delle somme spettanti dalla destinazione volontaria del 2 per mille dell'IRPEF; nell'applicazione delle sanzioni, la Commissione tiene conto della gravità delle irregolarità commesse e ne indica i motivi.

Inoltre, nel corso dell'esame parlamentare del DL 210/2015 (Proroga di termini recati da disposizioni legislative) è stata approvata una nuova disposizione volta a **prorogare al 15 giugno 2016** - relativamente ai soli esercizi degli anni **2013 e 2014** - il termine, fissato dalla legge n. 96 del 2012 al 15 giugno di ogni anno - entro cui i rappresentanti legali o i tesoreri dei partiti devono trasmettere alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici il rendiconto ed i relativi allegati unitamente al giudizio espresso dalla società di revisione sul rendiconto ed il verbale di approvazione dello stesso.

Con la medesima disposizione è stabilito inoltre che, ai partiti e ai movimenti politici che non ottemperano all'obbligo di trasmissione di tali atti, nei termini previsti (quindi entro il 15 giugno di ogni anno) o in quelli eventualmente prorogati da norme di legge (il 15 giugno 2016 per gli esercizi riferiti agli anni 2013 e 2014), la Commissione applica **la sanzione amministrativa di euro 200.000**.

La Commissione effettua dunque il controllo anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse. A tal fine, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, invita i partiti interessati a sanare, entro e non oltre il 31 marzo seguente, eventuali irregolarità contabili da essa riscontrate. Entro il 30 aprile dello stesso anno la Commissione approva una **relazione sul giudizio di regolarità e di conformità dei rendiconti** alla legge che è trasmessa ai Presidenti del Senato e della Camera che ne curano la pubblicazione nei siti internet delle rispettive Assemblee (art. 9, comma 5, L. 96/2012).

I suddetti termini sono stati prorogati, limitatamente all'anno 2015, di 60 giorni ad opera dell'art. 1, comma 12-*quater* del DL 192/2014 (cd. 'mille proroghe'), in considerazione dei tempi necessari ad assicurare la piena funzionalità della Commissione.

Contestualmente, erano stati prorogati i termini per la richiesta di accesso ai benefici introdotti dal DL 149/2013).

Entro il 15 luglio di ogni anno, la Commissione trasmette ai Presidenti del Senato e della Camera gli **elenchi dei partiti politici** che risultino ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di cui sopra con riferimento all'esercizio dell'anno precedente.

Si ricorda infine che la Commissione si è costituita la prima volta il 3 dicembre 2012 quando il Presidente della Camera e il Presidente del Senato, d'intesa tra loro, ne hanno nominato il Presidente e i membri su designazione dei vertici delle rispettive magistrature (Determinazione 3 dicembre 2012 (pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 4 dicembre 2012, n. 283). In seguito alle dimissioni di tutti i membri, si è provveduto alla nomina dei nuovi membri della Commissione con Determinazione del 29 gennaio 2015 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 gennaio 2015, n. 23).

Le modifiche al contenuto dello statuto

Ai fini dell'iscrizione nel registro nazionale dei partiti politici le proposte di legge in esame **integrano**, in diversa misura, le prescrizioni che attengono ad alcuni contenuti, considerati necessari, dello **statuto** del soggetto politico.

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 (lett. c).

Si tratta di un elemento previsto dal regolamento UE (art. 4, § 2, lett a).

La proposta, inoltre, stabilisce (lett. c) 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.

Le finalità della proposta – come rappresentate nella relazione illustrativa – sono quelle di assicurare il pieno rispetto dei principi di democrazia interna e trasparenza e di tenere conto degli elementi previsti dal regolamento (UE) n. 1141/2014 integrando a tal fine il contenuto dello statuto principalmente in relazione a:

le modalità di adesione al partito;

il diritto alla partecipazione e alla piena informazione degli iscritti;

l'effettiva tutela del pluralismo interno, fino al riconoscimento formale delle minoranze.

Parte delle integrazioni al contenuto dello statuto proposte riproducono sostanzialmente alcuni degli elementi "minimi" dello statuto dei partiti politici europei come indicati dal citato regolamento UE 1141/2014 (altri elementi dello statuto dei partiti europei già sono considerati nell'art. 3 del decreto-legge 149/2013).

Sulla scorta del 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 (lett. s) che riproduce l'art. 4, § 1, lett. d) del regolamento);
- disposizioni che disciplinano la presentazione del programma politico che definisca finalità e obiettivi del partito (lett. t) che riproduce l'art. 4, § 1, lett. c) del regolamento).

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 (lett. *f*) unitamente alla possibilità, che deve essere sempre garantita agli iscritti, di consultazione degli elenchi dei medesimi (lett. *r*).

La proposta di legge **C. 3610 D'Alia** (art. 2) dispone che lo statuto deve prevedere le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto, nel rispetto del codice della *privacy* (lett. *a*) e le modalità con cui gli iscritti partecipano alle deliberazioni, assicurando, quando necessaria, la segretezza del voto (lett. *e*).

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 (art. 1, co. 1, lett. *b*), n. 2, che modifica la lett. *d*)).

Organi collegiali e cariche monocratiche

La proposta di legge **C. 3004 Fontanelli** introduce tra gli elementi necessari per lo statuto, 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 (lett. *b*)).

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 (lett. *g*)).

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 (lett. *o*).

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;
 - promuovere l'equilibrio di genere nelle cariche monocratiche;
- a livello sia nazionale che territoriale, in attuazione dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione.

In base all'art. 51, primo comma, Cost. "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

Nel testo vigente (lett. f)) allo statuto è richiesta la definizione delle modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione.

La proposta di legge **D'Alia C. 3610** (art. 2) integra il contenuto dello statuto:

- prevedendo che negli organi collegiali nessun genere può essere rappresentato in misura superiore a due terzi (lett. b));
- rafforzando le disposizioni sulla tutela delle minoranze, estendendo la promozione della presenza delle minoranze in tutti gli organi collegiali (non solo in quelli non esecutivi) e introducendo la loro partecipazione alla gestione delle risorse del partito (lett. c)).

Le modalità di selezione delle candidature

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 definite anche 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 – v. *supra*).

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

I criteri per la ripartizione delle risorse

La proposta di legge **C. 3004 Fontanelli** stabilisce 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).

Disposizioni per la promozione dell'equilibrio di genere nei partiti politici e per la partecipazione dei giovani

La proposta di legge C. 3438 Agostini reca una serie di disposizioni volte, come si è detto, 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 monocratici) delle formazioni partitiche, sia nella selezione delle candidature per le cariche elettive monocratiche e collegiali (v. *supra*).

Giova 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 L. 215/2012 per le elezioni locali; la L. 65/2014 per le elezioni europee e la L. 52/2015 per le elezioni della Camera, che troverà applicazione dal 1° luglio 2016).

Per quanto riguarda in particolare la legge elettorale della **Camera**, si ricorda che la legge 52/2015 (c.d. *Italicum*) ha introdotto una serie di misure volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere (art. 18-bis, commi 3 e 3-bis, DPR 361/1957) prevedendo, in particolare che:

- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
- nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere: il riferimento alle liste e non all'elenco dei candidati;
- i capolista dello stesso sesso non possono eccedere il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione.

Anche l'elenco dei quattro candidati supplenti da allegare alla lista deve rispettare il principio della parità: esso è infatti composto da due uomini e due donne.

Per quanto riguarda le elezioni dei **consigli regionali**, 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.

Attualmente, l'articolo 9 del DL 149 del 2013 stabilisce che i "partiti politici promuovono la parità nell'accesso alle cariche elettive in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione".

A tal fine stabilisce che, nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito politico dalla destinazione del 2 per mille dell'IRPEF sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento.

Ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti dal 2 per mille dell'IRPEF ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto delle predette somme

Le risorse derivanti dall'applicazione delle suddette disposizioni confluiscono in un apposito fondo a decorrere dall'anno 2014.

Le risorse del fondo sono annualmente suddivise tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento e sono ripartite in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito nell'elezione di riferimento. A tal fine, si considerano gli eletti dopo l'esercizio delle opzioni, ove previste dalla normativa elettorale vigente.

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 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.

Esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali

La proposta di legge C. 3004 Fontanelli introduce (**articolo 4**) un regime agevolato - esonerandoli dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati in occasione delle **consultazioni elettorali** - per 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.

In base alle vigenti previsioni del Testo unico per le elezioni della Camera (DPR 361/1957, art. 18-*bis*) la presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali deve essere sottoscritta da **almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori** iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nei medesimi collegi o, in caso di collegi compresi in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tali collegi.

In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre 120 giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà.

Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53.

La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta ad un ufficio diplomatico o consolare.

Nessuna sottoscrizione è richiesta – in base alla legislazione vigente - per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. In tali casi, la presentazione della lista deve essere sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico ovvero da uno dei rappresentanti di cui all'articolo 17, primo comma.

Si ricorda che in occasione di alcune consultazioni elettorali sono state previste, di solito con provvedimenti urgenti, misure di esonero o di semplificazione della raccolta delle sottoscrizioni.

Da ultimo, per le elezioni politiche del 2013 è stato ridotto ad un quarto il numero delle sottoscrizioni necessarie ai fini della presentazione delle candidature, previsto dal comma 1 del citato art. 18-*bis* del D.P.R. 361/1957 per la Camera, nonché dall'art. 9, comma 2, del D.Lgs. 533/1993 per il Senato (art. 1, comma 1, lett. a), del D.L. 18 dicembre 2013, n. 223 (convertito dalla legge 31 dicembre 2012, n. 232). La disposizione ha previsto che la

riduzione scattasse nel caso il decreto di scioglimento della Camera e del Senato anticipasse (come è avvenuto) di oltre 30 giorni la scadenza naturale della legislatura.

Una disposizione analoga era prevista, limitatamente alle elezioni politiche del 2008, dall'art. 4 del D.L. 15 febbraio 2008, n. 24 (conv. L. 27 febbraio 2008, n. 30) che stabiliva che nessuna sottoscrizione fosse richiesta per le liste rappresentative di partiti che al 16 febbraio 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge) erano presenti nel Parlamento con almeno due componenti, oppure che avessero almeno due rappresentanti al Parlamento europeo. Tale rappresentatività doveva essere attestata, al momento della presentazione delle liste, dalle dichiarazioni dei presidenti o segretari nazionali dei partiti o gruppi politici interessati, ovvero dei loro legali rappresentanti.

La proposta di legge C. 3004 Fontanelli stabilisce, in particolare, che nessuna sottoscrizione è richiesta ai partiti politici **riconosciuti** (in base alla procedura per il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti definita dalla proposta di legge – v. *supra*), in presenza di **uno di questi requisiti**:

- partiti costituiti in gruppo parlamentare all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi;
- partiti aventi almeno un rappresentante eletto tra i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;
- partiti aventi almeno un rappresentante eletto presso un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Rispetto al testo vigente la proposta di legge prevede dunque 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.

E' 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. Ciò fa intendere che possa essere sufficiente la costituzione in gruppo parlamentare all'inizio della legislatura in una sola Camera.

Tale modifica sembra tenere conto della riforma costituzionale in corso di esame parlamentare (C. 2613-D, già approvata in prima e seconda deliberazione dal Senato ed in prima deliberazione dalla Camera) che dispone il superamento del bicameralismo perfetto e la definizione di un Senato quale sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali in cui non sono necessariamente presenti gruppi politici (come si evince, in particolare, dalla formulazione dei nuovi articoli 72 e 82 della Costituzione rispettivamente, sulla composizione delle Commissioni parlamentari in sede legislativa e delle Commissioni di inchiesta).

Disposizioni in materia di trasparenza dei rendiconti dei partiti

La proposta di legge C. 3610 D'Alia (art. 4) 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 amministrative 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 disposizioni in materia di trasparenza, previste dalla D.L. 149/2013, sono descritte in dettaglio nel paragrafo "La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici".

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** (lett. a) dell'art. 4 in esame che modifica l'art. 8, comma 2, del D.L. 149/2013).

Si ricorda in proposito che, nel corso dell'esame alla Camera del DL 210/2015 (cd. decreto 'milleproroghe'), attualmente all'esame del Senato, è stata approvata una disposizione che stabilisce che in caso di omissione dell'obbligo di presentazione del rendiconto la Commissione si applica la sanzione amministrativa di euro 200.000 (oltre alla già prevista cancellazione dal registro).

Per le altre infrazioni le sanzioni previste sono le seguenti:

- **sanzione amministrativa da euro 20.000 a euro 60.000** per la redazione del bilancio in difformità da quanto indicato dalla normativa vigente (art. 8 L. n. 2/1997, circa la tenuta del libro giornale e del libro degli inventari; la conservazione per almeno cinque anni di tutta la documentazione di rilevanza amministrativa e contabile; di indicazione e valutazione delle attività e passività; di rendicontazione nel rispetto delle norme di ordinata contabilità; di annotazione dell'identità di qualsiasi donatore) o per mancata pubblicazione nel sito *internet* del partito, che si aggiunge alla decurtazione di un terzo della complessiva quota annuale del due per mille spettante (lett. b) che modifica l'art. 8, comma 3, DL 149/2013);
- in caso di omissione di dati nel rendiconto di esercizio ovvero di difformità di dati rispetto alle scritture e alla documentazione contabili: la sanzione amministrativa pecuniaria pari al **quintuplo dell'importo non dichiarato**

o difforme dal vero, in luogo della decurtazione dell'importo non dichiarato o difforme dal vero, sino al limite di un terzo, dalla complessiva quota annuale del due per mille spettante (lett. c) che modifica l'art. 8, comma 4, primo periodo);

- **sanzione amministrativa da euro da euro 1.000 a euro 10.000** per ogni informazione del rendiconto difforme rispetto all'allegato A della legge n. 2 del 1997, il quale reca il modello di redazione del rendiconto di esercizio, oltre alla decurtazione fino a un ventesimo della complessiva quota annuale del due per mille spettante (lett. d) che modifica l'art. 8, comma 4, secondo periodo);
- **sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500** per ogni informazione omessa, o non corretta, o non veritiera della situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione o della nota integrativa (circa la valutazione e composizione delle voci del rendiconto; la partecipazione in imprese; su crediti e debiti, ratei e risconti, oneri finanziari, impegni non risultanti dallo stato patrimoniale proventi e oneri straordinari, numero di dipendenti per categoria: è l'allegato C della legge n. 2 del 1997), oltre alla decurtazione fino a un ventesimo delle somme a valere sul due per mille, nel limite di un terzo di tale importo (lett. e) che modifica l'art. 8, comma 5).

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 (lett. f) e g) che modifica l'art. 8, commi 6 e 7).

D.L. 28 dicembre 2013, n. 149	
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato dall'A.C. 3610</i>
Art. 8 <i>Controllo dei rendiconti dei partiti</i>	
1. I controlli sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e successive modificazioni, e dei relativi allegati, nonché sull'ottemperanza agli obblighi di trasparenza e pubblicità di cui al presente decreto, sono effettuati dalla Commissione. Nell'ambito del controllo, la Commissione invita i partiti a sanare eventuali irregolarità o inottemperanze, con le modalità e nei termini di cui ai commi 4, 5, 6 e 7 dell'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96.	<i>Identico</i>
2. In caso di inottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 7 del presente	2. In caso di inottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 7 del presente

D.L. 28 dicembre 2013, n. 149	
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato dall'A.C. 3610</i>
decreto o all'obbligo di presentare il rendiconto e i relativi allegati o il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno, qualora l'inottemperanza non venga sanata entro il successivo 31 ottobre, la Commissione dispone, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data della contestazione, la cancellazione del partito politico dal registro di cui all'articolo 4.	decreto o all'obbligo di presentare il rendiconto e i relativi allegati o il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno, qualora l'inottemperanza non venga sanata entro il successivo 31 ottobre, la Commissione dispone, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data della contestazione, la cancellazione del partito politico dal registro di cui all'articolo 4 e applica una sanzione amministrativa da euro 200.000 a euro 300.000.
3. Ai partiti politici che non abbiano rispettato gli obblighi di cui all'articolo 8, commi da 5 a 10- <i>bis</i> , della legge 2 gennaio 1997, n. 2, o abbiano omissso la pubblicazione nel proprio sito internet dei documenti di cui all'articolo 5, comma 2, del presente decreto nel termine ivi indicato, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione di un terzo delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12.	3. Ai partiti politici che non abbiano rispettato gli obblighi di cui all'articolo 8, commi da 5 a 10- <i>bis</i> , della legge 2 gennaio 1997, n. 2, o abbiano omissso la pubblicazione nel proprio sito internet dei documenti di cui all'articolo 5, comma 2, del presente decreto nel termine ivi indicato, la Commissione applica una sanzione amministrativa da euro 20.000 a euro 60.000 e procede alla decurtazione di un terzo delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12.
4. Ai partiti politici che nel rendiconto di esercizio abbiano omissso dati ovvero abbiano dichiarato dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo non dichiarato o difforme dal vero, consistente nella decurtazione delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12, nel limite di un terzo dell'importo medesimo. Ove una o più voci del rendiconto di un partito non siano rappresentate in conformità al modello di cui all'allegato A alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino a un ventesimo delle somme ad esso spettanti ai sensi dell'articolo 12.	4. Ai partiti politici che nel rendiconto di esercizio abbiano omissso dati ovvero abbiano dichiarato dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari al quintuplo dell'importo non dichiarato o difforme dal vero. Ove una o più voci del rendiconto di un partito non siano rappresentate in conformità al modello di cui all'allegato A alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, la Commissione applica una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 10.000 e procede alla decurtazione fino a un ventesimo delle somme ad esso spettanti ai sensi dell'articolo 12.
5. Ai partiti politici che nella relazione sulla gestione e nella nota integrativa abbiano omissso di indicare, in tutto o in parte, le informazioni previste dagli allegati B e C alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, o non le abbiano rappresentate in forma corretta o veritiera, la Commissione	5. Ai partiti politici che nella relazione sulla gestione e nella nota integrativa abbiano omissso di indicare, in tutto o in parte, le informazioni previste dagli allegati B e C alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, o non le abbiano rappresentate in forma corretta o veritiera, la Commissione

D.L. 28 dicembre 2013, n. 149	
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato dall'A.C. 3610</i>
<p>applica, per ogni informazione omessa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, la sanzione amministrativa pecuniaria fino a un ventesimo delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12, nel limite di un terzo dell'importo medesimo.</p>	<p>applica, per ogni informazione omessa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, una sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500 e procede, per ogni informazione omessa, non correttamente rappresentata o riportante dati non corrispondenti al vero, alla decurtazione fino a un ventesimo delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12, nel limite di un terzo dell'importo medesimo.</p>
<p>6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 2, le sanzioni applicate non possono superare nel loro complesso i due terzi delle somme spettanti ai sensi dell'articolo 12. Nell'applicazione delle sanzioni, la Commissione tiene conto della gravità delle irregolarità commesse e ne indica i motivi.</p>	<p>6. Nell'applicazione delle sanzioni, la Commissione tiene conto della gravità delle irregolarità commesse e ne indica i motivi.</p>
<p>7. Qualora le inottemperanze e le irregolarità di cui ai commi da 2 a 5 siano state commesse da partiti politici che abbiano già percepito tutte le somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 e che non abbiano diritto a percepirne di nuove, la Commissione applica le relative sanzioni amministrative pecuniarie in via diretta al partito politico fino al limite dei due terzi dell'importo ad esso complessivamente attribuito ai sensi dell'articolo 12 nell'ultimo anno.</p>	<p>7. Qualora le inottemperanze e le irregolarità di cui ai commi 3, 4 e 5 debbano applicarsi a partiti politici che abbiano già percepito tutte le somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 e che non abbiano diritto a percepirne di nuove, la Commissione applica le relative sanzioni amministrative pecuniarie in via diretta al partito politico.</p>
<p>8. Ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo, nonché ai fini della tutela giurisdizionale, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, salvo quanto diversamente previsto dall'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, come modificato dall'articolo 14 del presente decreto, e salvo quanto previsto dal presente articolo. Non si applicano gli articoli 16 e 26 della medesima legge n. 689 del 1981, e successive modificazioni.</p>	<i>Identico</i>
<p>9. I partiti che abbiano fruito della contribuzione volontaria agevolata di cui all'articolo 11 e della contribuzione</p>	<i>Identico</i>

D.L. 28 dicembre 2013, n. 149	
<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato dall'A.C. 3610</i>
<p>volontaria ai sensi dell'articolo 12 sono soggetti, fino al proprio scioglimento e, comunque, non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali, all'obbligo di presentare alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e successive modificazioni.</p>	
<p>10. Le sanzioni di cui ai commi da 3 a 7 sono notificate al partito politico interessato e sono comunicate al Ministero dell'economia e delle finanze, che riduce, nella misura disposta dalla Commissione, le somme di cui all'articolo 12 spettanti per il periodo d'imposta corrispondente all'esercizio rendicontato cui si riferisce la violazione.</p>	<i>Identico</i>
<p>11. Nei casi di cui al comma 2, coloro che svolgono le funzioni di tesoriere del partito o funzioni analoghe perdono la legittimazione a sottoscrivere i rendiconti relativi agli esercizi dei cinque anni successivi.</p>	<i>Identico</i>
<p>12. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.</p>	<i>Identico</i>

La delega al Governo per il riordino della normativa riguardante i partiti politici

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

Si ricorda che la materia è stata interessata negli ultimi anni da numerosi interventi legislativi (v. il paragrafo "I recenti interventi normativi sulla materia").

Già la legge 96/2012 – nel rideterminare il sistema di contribuzione pubblica ai partiti politici – aveva delegato il Governo (art. 15) all'adozione di un decreto legislativo di riordino della normativa sulle disposizioni vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni ed ai partiti e ai movimenti politici, nonché di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali. A tale delega non è stata tuttavia data attuazione entro il termine stabilito.

La proposta di legge C. 3004 Fontanelli prevede (art. 5) che la delega vada esercitata **entro 90 giorni** dalla data di entrata in vigore della proposta di legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

La delega riguarda la definizione di **un testo unico compilativo e non innovativo** nel quale ("con le sole modifiche necessarie al coordinamento normativo") sono riunite le disposizioni legislative in materia di:

- a) disciplina dei partiti politici;
- b) forme di contribuzione in favore dei partiti politici;
- c) trasparenza delle informazioni e controllo dei bilanci e dei rendiconti dei partiti politici.

Le proposte di legge **C. 3147 Guerini** e **C. 3610 D'Alia** delega il Governo (art. 3) ad adottare un testo unico nel quale, "con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo", sono riunite le disposizioni legislative in materia di:

- a) disciplina in materia di partiti politici ed attività politica e dello svolgimento delle campagne elettorali, anche in relazione alla regolamentazione della comunicazione politica;
- b) agevolazioni in favore di candidati alle elezioni, di partiti e movimenti politici e di gruppi politici organizzati nonché rendicontazione delle spese sostenute in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie;
- c) attività di controllo e disciplina sanzionatoria;
- d) disciplina delle elezioni primarie, prevista dalla sola proposta di legge C. 3610 D'Alia;

Vengono previsti, quali principi e criteri direttivi cui il Governo è tenuto ad attenersi in sede di attuazione della delega la puntuale individuazione del testo vigente delle norme; la ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; il coordinamento del testo delle disposizioni vigenti in

modo da garantire la razionale applicazione nonché la coerenza logica e sistematica della normativa.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in **6 mesi** decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge per la proposta di legge C. 3147 Guerini e dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo sulle elezioni primarie (prevista dall'art. 3 della proposta di legge C. 3610 D'Alia – v. *infra*) per la proposta di legge C. 3610 D'Alia.

Viene individuata quindi la **procedura** da applicare per l'attuazione della delega.

Lo schema del decreto legislativo è adottato su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento, previo parere del Consiglio di Stato, che si esprime entro 45 giorni dalla data di trasmissione.

Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il proprio parere entro 60 giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato. E' infine previsto un meccanismo di "scorrimento" in base al quale qualora il termine per l'espressione del parere scada nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di 60 giorni.

Tutte le disposizioni di delega prevedono dunque l'adozione di un testo unico non innovativo della legislazione vigente, inclusa quella di cui alle proposte di legge in commento.

Le disposizioni di delega prevedono un termine differente per il relativo esercizio e non è del tutto coincidente il perimetro di esercizio della delega come definito nelle tre proposte.

La delega al Governo per la disciplina delle elezioni primarie

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 termine per l'esercizio della delega è fissato in 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

La sola proposta 3610 D'Alia prevede il **parere parlamentare** che deve essere reso entro 30 giorni (presumibilmente decorrenti dalla trasmissione da parte del Governo dello schema di provvedimento).

Le due proposte stabiliscono principi e criteri direttivi, in parte analoghi, cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega.

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 pdl C. 3610 D'Alia limita la partecipazione alle primarie ai partiti iscritti nel registro nazionale dei partiti.

La legge 6 maggio 2015, n. 52 ha definito il nuovo sistema elettorale per la Camera dei deputati, mentre per il Senato la proposta di riforma costituzionale, già approvata in prima deliberazione da entrambe le Camere ed in seconda deliberazione dal Senato, prevede un sistema di elezione di secondo grado (A.C. 2613-D).

I principali elementi qualificanti del nuovo sistema elettorale della Camera sono i seguenti:

- la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta in complessivi 100 collegi plurinominali;
- a ciascun collegio è assegnato un numero di seggi compreso tra tre e nove. La determinazione dei collegi è disposta con un decreto legislativo del Governo, da emanare secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla legge entro il termine di 90 giorni;

- disposizioni speciali riguardano le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali sono costituiti collegi uninominali; per il Trentino-Alto Adige, inoltre, tre seggi sono assegnati con sistema proporzionale;
- i seggi sono attribuiti alle liste su base nazionale;
- accedono alla ripartizione dei seggi le liste che raggiungono la soglia del 3 per cento dei voti validi su base nazionale (oltre, a determinate condizioni, alle liste rappresentative di minoranze linguistiche);
- alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale sono attribuiti 340 seggi;
- qualora nessuna lista raggiunga la soglia del 40 per cento si procede a un turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti;
- alla lista che prevale nel ballottaggio sono attribuiti 340 seggi;
- non è prevista la possibilità per le liste di collegarsi in coalizione e non è consentita nessuna forma di apparentamento o collegamento fra liste tra i due turni di votazione;
- i seggi sono successivamente ripartiti nelle circoscrizioni, in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto;
- si procede infine alla ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali delle circoscrizioni, anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista;
- viene introdotto l'obbligo per i partiti che intendono partecipare alle elezioni di depositare lo statuto;
- le liste elettorali sono formate da un candidato capolista e da un elenco di candidati; l'elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (cd. 'doppia preferenza di genere'), tra quelli che non sono capolista: sono infatti proclamati eletti dapprima i capolista nei collegi (cd. capolista 'bloccati'), e successivamente, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;
- con la finalità di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, 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 cinquanta per cento;
- nessuno può essere candidato in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capolista, che possono essere candidati, al massimo, in 10 collegi;
- sono stabilite modalità per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo le modalità che saranno definite di intesa tra i ministri competenti.

Le nuove disposizioni per l'elezione della Camera dei deputati si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016.

In particolare, la delega 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 plurinomiale 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 che deve essere assicurato l'equilibrio di genere della rappresentanza nello svolgimento delle primarie e **garantire il rispetto delle disposizioni della legge 52/2015** aventi tale finalità.

In base alla legge n. 52/2015 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 pdl C. 3494 Zampa prevede 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 DL 149/2013.

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.

Patrimonio e sedi di partito

La proposta di legge D'Alia C. 3610 detta 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 (art. 6);
- 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 (art. 7, commi 1-3);
- 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 (art. 7, comma 4);
- la messa a disposizione da parte degli enti territoriali di locali per lo svolgimento di iniziative (congressi, assemblee, riunioni...) dei partiti politici iscritti nel registro, con spese a carico dei partiti.

Patrimonio del partito

La proposta di legge D'Alia C. 3610 prevede che i beni mobili e immobili del partito devono 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.

Destinazione di immobili da parte dell'Agenzia del demanio

La proposta di legge D'Alia C. 3610 (art. 7, commi 1-3) disciplina 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.

Assegnazione degli immobili utilizzati da 20 anni

La proposta di legge D'Alia C. 3610 (art. 7, comma 4) dispone 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.

Messa a disposizione di locali per le iniziative politiche

La proposta di legge D'Alia C. 3610 (art. 8) dispone che gli enti territoriali, previa disciplina della materia con apposito regolamento, anche attraverso convenzioni con istituzioni pubbliche e private, mettono 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 attualmente contenuta nell'art. 8 della legge n. 96 del 2012, che viene conseguentemente abrogato (art. 10).

Si ricorda infine che attualmente sono in vigore altre disposizioni volte ad agevolare l'accesso dei partiti all'utilizzo di immobili di proprietà pubblica.

La prima si riferisce alle campagne elettorali per le elezioni politiche: l'art. 19 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, stabilisce che dalla data di indizione dei comizi elettorali per il rinnovo delle Camere, i comuni sono tenuti a mettere a disposizione dei partiti e movimenti politici presenti nella competizione elettorale i locali di loro proprietà già predisposti per conferenze e dibattiti. La disposizione è cogente, ma nel contempo esclude che dalla concessione dei locali possano derivare oneri per i comuni.

È invece facoltativa la possibilità di concedere locali per le campagne elettorali degli altri tipi di elezione e per le attività politiche ordinarie al di fuori dei periodi di campagna elettorale. L'art. 5 della legge 3 giugno 1999, n. 157, prevede che i consigli comunali e provinciali possono prevedere nei loro regolamenti forme di utilizzazione non onerosa di strutture comunali e provinciali idonee ad ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti politici nel rispetto dei principi di trasparenza, di pluralismo e di uguaglianza. Gli oneri per l'utilizzazione di tali strutture sono posti a carico dei bilanci dei rispettivi enti. Hanno diritto a tale agevolazione esclusivamente i partiti che hanno rappresentanti eletti nelle elezioni politiche, europee, regionali o locali.

Disposizioni transitorie e finali

La proposta di legge Fontanelli C. 3004 reca (**art. 6**) una norma finale per l'adeguamento alle previsioni in essa contenuta da parte:

- dei **partiti costituiti** alla data di entrata in vigore della proposta di legge;
- dei **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 DL 149/2013 - sono **tenuti agli adempimenti** richiesti dall'articolo 3 del DL 149/2013 **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della proposta di legge.

Si ricorda che in base all'art. 3 del DL 149/2013, come risultante dalle modifiche delle proposte di legge in commento – i partiti politici sono, in particolare, tenuti a dotarsi di un **atto costitutivo** e di uno **statuto**, redatti nella forma di atto pubblico. Lo statuto, oltre alla descrizione del simbolo che, con la denominazione, costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito deve contenere gli **elementi necessari** richiesti dal citato art. 3 come integrati dalle proposte di legge (*v. supra*).

A tal fine, la proposta di legge C. 3004 prevede un arco temporale di 12 mesi per il relativo adeguamento considerata la necessità di rivedere il contenuto degli statuti tenendo conto delle nuove previsioni.

Si ricorda che una disposizione analoga era contenuta nel DL 149/2013 nel momento in cui fu disposta l'iscrizione nel registro nazionale quale requisito necessario per i benefici previsti dalla legge.

I recenti interventi normativi sul finanziamento dei partiti e sul contenuto dello statuto

Il decreto-legge 149/2013 ha disposto l'abolizione dei contributi pubblici diretti ai partiti e la loro sostituzione con **benefici economici basati sulla contribuzione volontaria o indiretta dei cittadini** (detrazioni per le erogazioni liberali e destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF).

La possibilità di accedere a queste forme di contribuzione è condizionata dalla legge al rispetto di requisiti di trasparenza e democraticità ivi indicati: è stata, a tal fine, prevista l'istituzione di un **registro dei partiti politici** per l'accesso ai benefici. E' inoltre richiesto che i rendiconti siano conformi alla legge, previa verifica dalla Commissione di garanzia.

Il decreto-legge 149/2013 ha altresì attribuito alla Commissione anche il compito di **verificare la presenza nello statuto dei partiti** degli elementi indicati dalla legge ai fini dell'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti politici, necessaria per l'accesso ai benefici previsti dalla legge (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e 2 per mille dall'IRPEF).

Alla Commissione sono altresì riconosciuti poteri sanzionatori in caso di mancato o parziale rispetto degli obblighi di legge.

Il DL 149/2013 ha disposto una **riduzione graduale** del finanziamento pubblico (rimborsi elettorali e cofinanziamento), nella misura del 25, 50 e 75 % rispettivamente per gli anni 2014, 2015 e 2016, fino alla abrogazione definitiva nel 2017.

Nel periodo transitorio, l'erogazione dei contributi è subordinata all'esito positivo dei controlli della Commissione.

Tra le principali caratteristiche del sistema introdotto dal decreto-legge 149/2013 si segnalano dunque:

- l'adozione, da parte dei partiti politici, di statuti recanti necessari elementi procedurali e sostanziali che garantiscano la democrazia interna, ai fini dell'accesso ai benefici;
- l'istituzione del registro nazionale dei partiti politici che accedono ai benefici previsti dalla legge, consultabile dal sito *internet* del Parlamento;
- la realizzazione da parte di ciascun partito politico di un sito *internet* dal quale devono risultare le informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci;
- l'estensione delle funzioni di controllo della Commissione di garanzia anche al rispetto delle prescrizioni sul contenuto statutario e sulla trasparenza;
- la riduzione delle risorse loro spettanti per i partiti che non rispettano le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive;

- l'applicazione progressiva dell'abolizione dei contributi pubblici, con la riduzione parziale dei contributi diretti che cesseranno completamente nel 2017; non è inoltre prevista alcuna forma di finanziamento pubblico per le elezioni successive all'entrata in vigore del decreto;
- l'estensione al personale dei partiti della disciplina sul trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà.

Della legge n. 96 del 2012, a seguito dell'approvazione del decreto-legge 149/2013, viene mantenuta la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci.

Il DL 149/2013 ha disciplinato inoltre gli **elementi necessari dello statuto**, posti nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento europeo.

Tali elementi necessari riguardano:

- l'indirizzo della sede legale del partito;
- l'indicazione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo (numero, composizione, attribuzioni, modalità di elezione, durata degli incarichi);
- la rappresentanza legale;
- la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali;
- le procedure deliberative;
- le procedure per lo scioglimento e per le altre cause che incidano sull'attività delle eventuali articolazioni territoriali del partito, nonché i criteri con i quali assicurare a queste le risorse;
- le misure disciplinari e i procedimenti ad esse relativi;
- le modalità di selezione delle candidature per le competizioni elettorali;
- le procedure per la modificazione dello statuto, del simbolo e della denominazione;
- l'indicazione del responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e dell'organo deputato ad approvare il rendiconto di esercizio;
- le regole per assicurare la trasparenza, in particolare della gestione economico-finanziaria del partito, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali.

La indicazione di tali elementi costituisce una condizione di democrazia interna del partito, così come la predeterminazione di ulteriori elementi, anch'essi richiesti dallo stesso comma 2, quali:

- l'indicazione dei diritti e i doveri degli iscritti con i relativi istituti ed organi di garanzia;
- le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito;
- la promozione delle minoranza interne, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi;
- le modalità per promuovere la parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

Da ultimo, è intervenuta la legge 175/2015, che ha riguardato la Commissione di garanzia, introducendo altresì una disciplina specifica per gli **anni 2013 e 2014** sulle modalità di controllo dei bilanci dei partiti, in virtù della quale non si applica, per quegli anni, la verifica della conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse, considerato che da parte della Commissione di garanzia non è stato possibile effettuare tale verifica in quell'arco temporale. Tale verifica si applica quindi con riferimento ai rendiconti dei partiti politici relativi agli esercizi successivi al 2014.

La legge 175/2015 è intervenuta altresì sull'applicazione ai partiti politici dei **benefici derivanti dagli ammortizzatori sociali**, specificando che essa operi anche nei confronti delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti dotate di autonomia legale e finanziaria e nei confronti dei **partiti non iscritti al registro nazionale dei partiti politici**. Il decreto-legge

Lo statuto dei partiti politici europei

Le disposizioni relative allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee sono **disciplinate dal regolamento (UE, EURATOM) 1141/2014**, approvato il 22 ottobre 2014, che ha sostituito il precedente regolamento (CE) n. 2004/2003, introducendo numerose innovazioni.

In particolare, il regolamento, le cui disposizioni si applicheranno **a partire dal 1° gennaio 2017**:

- riconosce ai partiti politici europei ed alla 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. In particolare è istituita una **autorità monocratica** – il cui direttore è nominato di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione per un periodo di cinque anni non rinnovabile - che decide su registrazione dei partiti politici europei e delle fondazioni e loro cancellazione dal registro ed è responsabile del loro controllo e delle sanzioni ad essi applicabili in conformità del regolamento. È prevista inoltre l'istituzione di un **comitato di 6 personalità indipendenti** (nominati due ciascuno da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) incaricato di esprimere, su richiesta dell'autorità sopracitata, un parere su possibili violazioni manifesta e grave dei valori su cui si fonda l'Unione europea commessa da un partito politico europeo o da una fondazione politica europea;
- eleva il tetto delle **donazioni** individuali ai partiti politici a livello europeo dagli attuali 12.000 a **18.000 euro** su base annuale.

Nella XVI legislatura la I Commissione Affari costituzionali e la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati hanno approvato il 20 dicembre 2012 un documento finale nel quale esprimono una valutazione positiva sulla proposta di regolamento della Commissione europea, con alcune osservazioni riferite, in particolare:

alla necessità di chiarire l'effettiva **portata** del riconoscimento di una **personalità giuridica europea** per i partiti politici europei; alla previsione della **soglia limite del 40 per cento** del bilancio annuale del partito per i **contributi** a favore di un partito politico europeo provenienti dai suoi membri; all'impatto finanziario dell'aumento delle donazioni erogabili.

Per approfondimenti si veda la pagina dedicata a [I partiti politici a livello europeo](#) del sito del Parlamento europeo.

Il procedimento per l'accesso ai benefici previsti dalla legge (2 per mille e detrazioni fiscali) in base alla legislazione vigente

Statuto

I partiti politici che intendono usufruire dei benefici previsti dalla legge devono dotarsi di uno **statuto**, redatto nella forma dell'atto pubblico (art. 2, co. 1, DL 149/2013).

L'**atto pubblico** è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato (art. 2699 codice civile).

Lo statuto deve contenere il **simbolo** e la **denominazione** del partito che costituiscono insieme elemento essenziale di riconoscimento del partito.

Gli elementi necessari dello statuto sono indicati all'art. 3, co. 2, del DL 149/2013.

Tali elementi necessari riguardano:

- l'indirizzo della sede legale del partito;
- l'indicazione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo (numero, composizione, attribuzioni, modalità di elezione, durata degli incarichi);
- la rappresentanza legale;
- la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali;
- le procedure deliberative;
- le procedure per lo scioglimento e per le altre cause che incidano sull'attività delle eventuali articolazioni territoriali del partito, nonché i criteri con i quali assicurare a queste le risorse;
- le misure disciplinari e i procedimenti ad esse relativi;
- le modalità di selezione delle candidature per le competizioni elettorali;
- le procedure per la modificazione dello statuto, del simbolo e della denominazione;
- l'indicazione del responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e dell'organo deputato ad approvare il rendiconto di esercizio;
- regole per assicurare la trasparenza, in particolare della gestione economico-finanziaria del partito, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali.

L'indicazione di tali elementi costituisce una condizione di democrazia interna del partito, così come, sotto un profilo ancor più sostanziale, la

predeterminazione di ulteriori elementi, anch'essi richiesti dallo stesso comma 2, quali:

- l'indicazione dei diritti e i doveri degli iscritti con i relativi istituti ed organi di garanzia;
- le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito;
- la promozione delle minoranza interne, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi;
- le modalità per promuovere la parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

Registro nazionale

Un volta redatto lo statuto, il rappresentante legale deve inviarne una copia autentica alla [Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici](#).

La Commissione verifica che nello statuto siano presenti gli elementi necessari sopra indicati e provvede ad iscrivere il partito nel **registro nazionale** (art. 4, DL 149/2013).

Se lo statuto non è conforme ai requisiti di cui sopra, la Commissione invita il partito ad apportare le **modifiche necessarie** per adeguarlo alla legge. In caso contrario adotta un provvedimento di **diniego** sul quale è ammesso ricorso al TAR.

Il registro è costituito di due parti: la **parte prima** indica i partiti con statuto conforme alla legge, nella **parte seconda** i partiti ammessi ai benefici (v. *infra*). A sua volta la parte seconda è suddivisa in due sezioni (A e B) dove sono indicati rispettivamente i partiti che usufruiscono delle detrazioni fiscali e quelli del 2 per mille ([Deliberazione 26 settembre 2014, n. 5](#)).

Entro **un mese** dalla data di iscrizione nel registro, gli statuti dei partiti sono **pubblicati** nella *Gazzetta Ufficiale* a cura della Commissione.

Il registro dei partiti politici è consultabile in una [apposita sezione](#) del sito internet del Parlamento.

Oltre all'iscrizione nel registro (articolo 4), i partiti politici che intendono usufruire dei benefici devono essere in possesso di determinati requisiti e devono **farne formale richiesta alla Commissione**.

Tali requisiti sono stabiliti all'articolo 10 del decreto-legge, che dopo aver sancito nell'**alinea del primo comma** che oltre all'iscrizione nel registro è necessaria la presenza di un rappresentante in Parlamento, aggiunge (alle

lettere a) e b)) i requisiti necessari, in alternativa tra loro, per ciascuna tipologia di beneficio.

Per poter accedere al **finanziamento in regime fiscale agevolato** è necessario aver conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo in una delle seguenti assemblee rappresentative (art. 10, co. 1, lett. a), DL 149/2013):

- Camera;
- Senato;
- Parlamento europeo;
- consiglio regionale o delle province autonome.

Oppure, in mancanza di eletti, aver presentato candidati, nella medesima elezione, in almeno:

- tre circoscrizioni per la Camera;
- tre regioni per il Senato;
- un consiglio regionale o delle province autonome;
- una circoscrizione per il Parlamento europeo.

Per poter accedere al **2 per mille** i requisiti sono più stretti: è necessario avere almeno un candidato eletto alla Camera, al Senato o al Parlamento europeo (art. 10, co. 1, lett. b), D.L. 149/2013).

In sede applicativa, tale disciplina è stata interpretata rilevando come i requisiti posti nell'alinea, costituiti dall'**iscrizione nel registro** di cui all'art. 4 e dalla **presenza di un rappresentante in Parlamento**, intendendo sia il Parlamento nazionale, sia il Parlamento europeo, costituiscano entrambi *conditio sine qua non* per l'ammissione ai benefici di cui agli articoli 11 e 12, atteso che l'alinea individua chiaramente, e ponendoli sullo stesso piano, **due presupposti di ordine generale** (TAR Lazio Sez. I, 9 marzo 2015, n. 3914).

Sono, inoltre, ammessi ad entrambi i benefici anche i partiti, iscritti al registro, che dichiarino di fare riferimento ad un **gruppo parlamentare**, o ad una componente del gruppo misto, costituito in almeno una Camera; oppure che abbiano **partecipato in forma aggregata con altri partiti** ad una elezione per il rinnovo della Camera, del Senato o del Parlamento europeo, mediante presentazione congiunta di un contrassegno elettorale, conseguendo almeno un candidato eletto (art. 10, co. 2, D.L. 149/2013).

Se in possesso di uno dei requisiti di cui sopra, i partiti politici presentano apposita richiesta **entro il 30 novembre dell'anno precedente** a quello per il quale richiedono l'accesso ai benefici.

La Commissione esamina le richieste **entro 30 giorni** dalla loro presentazione e in caso di sussistenza dei requisiti iscrive i partiti nella seconda parte del registro nella sezione A (detrazioni fiscali) o B (2 per mille) o in entrambe (art. 10, co. 3, DL 149/2013).

I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE RELATIVI ALL'ART. 49

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 democrazia 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".

Diversi membri della Sottocommissione evidenziarono come l'attribuzione di compiti costituzionali ai partiti politici investa l'ambito di **competenza della seconda sottocommissione**. In relazione a queste considerazioni, la Sottocommissione non pervenne 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 attribuzione 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 (art. 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 on. 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.