

CAMERA DEI DEPUTATI N. 186

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PISICCHIO

Disciplina dell'attività dei partiti politici

Presentata il 15 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Un'ormai antica *querelle* lasciata aperta dalla Carta costituzionale ci ha accompagnato per i lunghi decenni di vita democratica della nostra Repubblica fino a raggiungere i nostri giorni con eguale forza dirompente anche se con ulteriori e, se possibile, ancora più stringenti motivazioni. La *querelle* di cui si parla riguarda infatti i partiti politici e la loro mancata regolamentazione giuridica.

Il dibattito intorno al ruolo e alle funzioni della forma-partito nell'ordinamento italiano si accese fin dagli albori della rinascita democratica del Paese, schierando da un lato coloro i quali, in dottrina e nella politica militante, vedevano nel partito di massa il nuovo vero protagonista della nascente democrazia e dall'altro le culture politiche (soprattutto di impianto liberale), che ne giustificavano l'azione solo in quanto mezzo per la

promozione dei *leader* politici, esclusivi determinanti, secondo queste culture, della vita pubblica del Paese.

La *querelle* non si risolse in sede di dibattito costituente: la Costituzione scelse di offrire rilevanza al pluralismo dei partiti politici, con un riconoscimento importante contenuto nell'articolo 49, che in qualche modo sanzionava, nella dimensione più solenne, il ruolo di egemonia assoluta assunto nella vita pubblica del Paese dal sistema dei nuovi partiti del Comitato nazionale di liberazione (CNL), in evidente soluzione di continuità con il sistema previgente al fascismo, laddove i moderni partiti di massa erano ancora allo stato nascente e le strutture politiche si reggevano sul notabilato del collegio uninominale.

Ma l'importante riconoscimento concesso ai partiti si fermò sulla soglia di un formalismo che non intese ingerirsi negli

« *interna corporis* » del nuovo protagonista della politica nazionale, neppure quando, stabilito come criterio regolatore della dialettica politica il « metodo democratico », accettò, con formula anodina, che tale statuizione potesse essere interpretata non solo dal lato esterno (metodo di lotta « tra » i partiti) ma anche dal lato interno (metodo di lotta « nei » partiti).

I lunghi anni del proporzionale, dunque, videro realizzarsi il paradosso del ritaglio all'interno dell'ordinamento di una sorta di extraterritorialità in favore dei partiti politici e dei loro ordinamenti interni. La particolarità di quella situazione stava in questo: il più potente, ed anzi l'esclusivo strumento, di determinazione della vita pubblica, non solo in termini di partecipazione democratica, ma anche in termini di selezione della classe dirigente, di decisione degli assetti nelle più alte cariche dello Stato (la « lottizzazione »), di ingerenza in ogni interstizio della vita civile del Paese (non si dimentichi la stagione del panpartitismo onnivoro, abilitato a intervenire in ogni anfratto della vita del cittadino, dalla cultura, allo sport, all'organizzazione professionale e perfino alla sessualità), era, al cospetto dello Stato, « *legibus solutus* ». Insomma, il cittadino avrebbe ricevuto una più ampia tutela giurisdizionale, in caso di pretesa violazione dei suoi diritti di socio, in una bocciofila piuttosto che in un partito politico, dove l'eventuale contenzioso veniva devoluto alla giustizia interna dei « probiviri ».

Questa anomalia italiana aveva i suoi prodromi proprio nella cultura dei partiti costituenti e in particolare dei partiti marxisti che, immaginando di esporsi a indesiderati *vulnus* della propria autonomia da parte di Ministri dell'interno democristiani che avessero voluto brandire il grimaldello della verifica statuale degli statuti in chiave anticomunista, si opponevano a una pubblicizzazione del partito politico, trovando in verità, con il passare degli anni, ben poca opposizione da parte degli altri soggetti politici, sperimentatori delle larghe comodità di una condizione di extraterritorialità così ampia.

Del resto un'analoga situazione si era verificata anche per i sindacati per i quali, addirittura, il Costituente aveva fatto esplicito obbligo di registrazione. Con l'avvento del finanziamento pubblico, tuttavia, quella condizione già anomala diventò subito stridente: come immaginare di non sottoporre ad alcuna verifica di funzionalità democratica, di rispetto dei diritti del socio e, teoricamente, anche dell'elettore, un partito che è anche destinatario del denaro pubblico? Anche in quella circostanza ci si accontentò di verifiche e di riscontri solo contabili, sottolineando più gli interessi formalmente rivolti ai profili patrimoniali che le preoccupazioni per la tenuta della democrazia interna.

Declinò la cosiddetta « prima Repubblica » e con il maggioritario prese corpo una nuova stagione politica. Non uno dei vecchi partiti costituenti sopravvisse a se stesso e si andarono rapidamente a modificare la forma organizzativa e la stessa sostanza democratica di cui era impastato il partito. In luogo del partito ideologico, fortemente radicato sul territorio, con una larga base di militanti (circa 6 milioni erano gli iscritti ai partiti politici italiani negli anni ottanta, circa il 15 per cento dell'intero corpo elettorale!) e con ordinamenti interni minutamente predisposti a consentire almeno la teorica espressione di una democrazia di base, si andò ad affermare il partito personale e post-ideologico, a forte caratura leaderistica, con poca struttura organizzativa, con un impianto statutario orientato verso il plebiscitarismo e con pochissime garanzie formali all'iscritto, del tutto privo di militanza di base, aduso a utilizzare strumenti mediatici per comunicare con l'elettorato piuttosto che i canali di democrazia interna.

Questo stato di cose si è tradotto, nel periodo di vigenza del sistema maggioritario, nell'esaltazione di una ristretta oligarchia di partito che tende ad autopettersi anche attraverso il controllo delle candidature in occasione delle elezioni politiche e amministrative: il sapiente uso delle liste bloccate e l'amministrazione oculata delle candidature nei collegi uni-

nominali, che è avvenuta, com'è noto, espungendo i militanti dal processo di selezione e chiedendo ai cittadini solo un voto « ideologico », di schieramento, hanno di fatto garantito a ristrette oligarchie l'affermazione di una nuova condizione della politica, definita efficacemente « partitocrazia senza partiti ».

Né il nuovo sistema elettorale, introdotto alla vigilia delle consultazioni politiche dell'aprile 2006, è servito a porre rimedio al grave *vulnus* di partecipazione democratica derivante dal nuovo atteggiarsi della « forma-partito », *vulnus* che, anzi, si è acuito con l'adozione del sistema proporzionale « a liste bloccate ». Il nuovo sistema, infatti, confisca ai cittadini il diritto di scegliere la propria rappresentanza, per consegnarlo alle oligarchie di partito chiamate, attraverso questo meccanismo, a una logica di autoconservazione.

Infatti sono sopravvissuti tutti quei fenomeni che venivano un tempo definiti « degenerativi » del sistema dei partiti (compresi la « lottizzazione » che oggi si chiama più nobilmente « *spoils system* » e il fenomeno dei tesseramenti gonfiati), ma non c'è più neanche quel plausibile temperamento rappresentato dalla dialettica democratica garantita dalle correnti interne ai partiti. Oggi più ancora di ieri, allora, si rende necessario un intervento legislativo che offra garanzie di agibilità politica al cittadino che intenda partecipare alla vita democratica del Paese attraverso il partito politico, che continua ad

essere, ancora più di ieri, il determinante principale, se non esclusivo, delle scelte politiche generali del Paese.

Per queste ragioni, allora, si ritiene che la proposta di legge sottoposta alla vostra attenzione abbia oggi un valore ancora più importante che non in un recente passato.

La proposta di legge è composta da dieci articoli. Con l'articolo 1 è istituito il registro dei partiti politici presso la Corte costituzionale. L'articolo 2 regola le modalità del deposito dello statuto del partito e di eventuali regolamenti, facendone decorrere l'acquisizione della personalità giuridica da quel momento. Con l'articolo 3 sono stabiliti i requisiti minimi che devono essere contenuti nello statuto. Con gli articoli 4 e 5 si stabiliscono i principi di tutela delle minoranze e le modalità di svolgimento delle votazioni interne e delle assise congressuali. L'articolo 6 regola la pubblicità degli atti interni di partito, mentre l'articolo 7 stabilisce le procedure di garanzia per la selezione delle candidature in occasione delle elezioni politiche e amministrative. L'articolo 8 pone i principi regolativi degli organi giurisdizionali interni. Con l'articolo 9 si stabiliscono principi di tutela dell'iscritto che adisca la magistratura ordinaria per far valere i suoi diritti di socio e si dispongono sanzioni per l'omesso deposito degli statuti, condizionando alla regolarità delle procedure di iscrizione al registro la concessione di eventuali contributi pubblici. Con l'articolo 10, infine, è stabilita la nominatività dei titoli appartenenti al partito.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Registro dei partiti politici).

1. È istituito presso la Corte costituzionale il registro dei partiti politici.

ART. 2.

(Deposito dello statuto e personalità giuridica).

1. È fatto obbligo ai cittadini che si associano in partito politico ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione di depositare lo statuto, con gli eventuali regolamenti integrativi e le modificazioni successive e con la sottoscrizione autentica del presidente e del segretario, presso il registro di cui all'articolo 1. A decorrere dalla data del deposito dello statuto il partito politico acquista la personalità giuridica di diritto privato.

ART. 3.

(Contenuto minimo dello statuto).

1. Lo statuto deve indicare il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo del partito, disciplinare le procedure di ammissione, recesso ed esclusione dei singoli membri, nonché includere garanzie democratiche per la convocazione, lo svolgimento e le decisioni degli organi centrali e periferici. Requisiti inderogabili per l'ammissione e la permanenza nel partito sono in ogni caso la cittadinanza italiana e il godimento dei diritti politici.

ART. 4.

(Elezioni interne).

1. L'elezione a cariche interne di partito, la designazione di candidati a cariche

pubbliche elettive e l'approvazione delle relative liste nonché le votazioni che importano valutazioni su persone avvengono a scrutinio segreto.

2. La rappresentanza delle minoranze in tutti gli organi deliberativi e di controllo è assicurata mediante il divieto di votare per più di due terzi degli eligendi.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla formazione di comitati elettorali o di altri organi straordinari o transitori.

ART. 5.

(Altre garanzie delle minoranze).

1. Decorso un trimestre dalla scadenza del mandato di qualsiasi organo elettivo interno del partito, l'assemblea o il congresso competenti ai sensi dello statuto a procedere alla rinnovazione possono essere indetti, rispettivamente, da un decimo degli aderenti iscritti o delle organizzazioni di base interessate.

2. Decorso il termine massimo previsto dallo statuto per la durata delle gestioni commissariali, e in ogni caso decorso un semestre dalla nomina, ogni potere dei commissari cessa di pieno diritto e rinvengono nella pienezza dei loro poteri gli organi precedentemente disciolti, salvo in ogni caso l'esercizio del diritto di convocazione di cui al comma 1.

ART. 6.

(Pubblicità degli atti interni di partito).

1. Le deliberazioni del congresso o dell'assemblea nazionale concernenti l'elezione degli organi interni del congresso, le conclusioni in ordine alla verifica dei poteri, le modificazioni dello statuto o di regolamenti integrativi, le eventuali delegazioni di poteri propri del congresso ad altri organi e l'approvazione del bilancio consuntivo e della relazione che lo accompagna devono risultare da apposito verbale, redatto da un notaio.

2. Nel termine di tre giorni dalla fine delle operazioni congressuali, unitamente alle osservazioni e alle deduzioni che ogni membro del congresso o dell'assemblea nonché di ogni organizzazione del partito possono fare pervenire entro il secondo giorno perché siano ad esso allegate, il verbale è trasmesso alla cancelleria della Corte costituzionale, dove rimane liberamente accessibile unitamente alle osservazioni e alle deduzioni che entro un mese dalla data dell'avvenuto deposito gli stessi aventi diritto possono far allegare.

ART. 7.

(Candidature a cariche pubbliche).

1. Un decimo dei membri del congresso, dell'assemblea o dell'organo interno al partito cui spetti ai sensi dello statuto procedere alla formazione delle liste o alla designazione dei candidati per le elezioni al Parlamento della Repubblica, alle assemblee regionali e ai consigli provinciali e comunali può richiedere l'intervento di un notaio, nonché provvedervi a proprie cura e spese in caso di rifiuto o di inerzia. Il notaio accerta l'osservanza delle norme prescritte per la valida costituzione dell'adunanza e redige il processo verbale, facendo altresì constatare le contestazioni eventualmente sorte.

2. Ogni membro del partito può ottenere a proprie spese copia autentica del verbale redatto ai sensi del comma 1, unitamente alle osservazioni eventualmente pervenute da parte di un membro dell'assemblea, del congresso o di un organo interno, anche non intervenuto all'adunanza, entro due giorni dalla sua chiusura o entro ventiquattro ore dal suo aggiornamento.

ART. 8.

(Organi probivirali).

1. Presso ogni organizzazione territoriale del partito, nonché nella sede centrale, sono istituiti un collegio probivirale

o una corte statutaria, eletti secondo le norme dello statuto, rispettivamente, dall'assemblea o dal congresso locale competenti ai sensi dello statuto medesimo ovvero dal congresso nazionale. Tali organi di controllo, su denuncia o ricorso motivato di un iscritto o di un organo del partito investito di poteri deliberativi o esecutivi, hanno competenza esclusiva in materia di disciplina e di interpretazione delle norme statutarie o regolamentari.

2. Non può fare parte degli organi di controllo di cui al comma 1 l'iscritto al partito che riveste cariche interne di altro tipo. Avverso le pronunce di tali organi, emesse previo contraddittorio, è ammesso ricorso sempre e in ogni caso direttamente all'organo centrale, che si pronuncia, in tale caso, in prima e unica istanza.

3. Le decisioni del collegio probivirale o della corte statutaria centrale sono depositate presso la cancelleria della Corte costituzionale.

ART. 9.

(Modificazioni statutarie o regolamentari e norme generali).

1. Nessuna modificazione degli statuti e dei regolamenti integrativi può essere validamente invocata nel corso di un procedimento giudiziario se non è stata debitamente depositata presso la cancelleria della Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 2.

2. È nulla di diritto ogni disposizione di statuto che contenga sanzioni nonché ogni sanzione comminata a carico dell'iscritto al partito che adisca le vie giudiziarie per far valere diritti tutelati da disposizioni della presente legge o di altre norme vigenti.

3. Le disposizioni della presente legge non sono derogabili dai singoli statuti o regolamenti integrativi. Norme penali speciali determinano le sanzioni per l'omesso deposito degli atti di partito di cui alla presente legge. Tale deposito condiziona altresì la corresponsione degli eventuali

contributi pubblici disposti con legge in favore dei partiti politici.

ART. 10.

(Patrimonio del partito).

1. I beni mobili e immobili del partito devono essere ad esso intestati.

2. I titoli intestati al partito devono sempre essere nominativi, anche se titoli di Stato o emessi all'estero o nelle regioni a statuto speciale la cui legislazione ammette titoli al portatore.

ART. 11.

(Sanzioni).

1. L'inosservanza delle disposizioni contenute nella presente legge è causa di esclusione dalle risorse previste dalla legge 195/1974 e successive modificazioni.

