

proposta di deliberazione n. 8/12

PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE

concernente:

NORME SUL DIRITTO DEI CITTADINI DI ASSOCIARSI LIBERAMENTE
IN PARTITI, SULLA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI,
IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 49 DELLA COSTITUZIONE

(articolo 121, secondo comma, della Costituzione)

a iniziativa del Consigliere Latini

presentata in data 5 gennaio 2012

Signori Consiglieri,

La presente proposta di legge al Parlamento intende contribuire al confronto istituzionale in materia di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Tale iniziativa parte dalla necessità di realizzare, tramite strumenti legislativi che partendo dal territorio vengono poste all'attenzione del Parlamento, forme attuative del pluralismo e del metodo democratico intesi come principi ispiratori nel determinare la politica nazionale, regionale e locale.

Scopo della presente proposta di legge è l'estensione del pluralismo e del metodo democratico anche all'interno dei partiti, sempre nel rispetto dell'autonomia delle forme organizzative e delle procedure di indirizzo e direzione politica.

Gli effetti della mancata attuazione dell'articolo 49 si sono manifestati sia nel rapporto forma di governo e partiti, sia in termini di regolamentazione interna ai partiti, i quali hanno evidenziato ritardi ed incapacità ad armonizzare i propri ordinamenti in conformità al principio del metodo democratico. La centralità ed il primato dei partiti ha prevalso sul compimento democratico delle istituzioni della politica, non facendo emergere interamente la portata del dettato costituzionale che va oltre il rapporto di stretta concorrenza interpartitica e che sancisce il diritto di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti per determinare la politica nazionale, che a sua volta regola il funzionamento delle istituzioni dello Stato.

Nelle controversie interne ai partiti, ormai prevale l'applicazione normativa del codice civile in materia di associazioni riconosciute; di fatto una evoluzione rispetto alle prime dichiarazioni di incompetenza della giurisdizione ordinaria secondo l'articolo 2 della Costituzione che dichiara inviolabili i diritti dei singoli anche all'interno di formazioni sociali.

L'esperienza dei partiti storici ha dimostrato quanto sia articolata l'autoregolamentazione interna secondo il principio dell'autodichia interna corporis degli organi collegiali. Se per taluni aspetti la sua adozione discende dalla necessità di indipendenza dell'associazione da ingerenze esterne ad essa, per quanto riguarda gli organi di garanzia, di fatto in deroga al principio di separazione dei poteri, tale principio è da considerarsi complementare al diritto di ricorso al giudice, al fine di dirimere le controversie interne ed assicurare la corretta applicazione delle regole statutarie di partito.

In ogni caso l'autorità giudiziaria ha fatto riferimento, secondo il principio della confor-

mità, alle norme statutarie che regolano i singoli partiti in termini di attività e deliberazioni.

È allora preminente definire con la norma i contenuti e i criteri attuativi del metodo democratico interno ai partiti al fine di determinare la politica nazionale, regionale e locale, disciplinando al contempo l'attività associativa e stabilendo i diritti e i doveri degli associati.

Intraprendere iniziative legislative tese ad attuare l'articolo 49 attraverso il pluralismo ed il metodo democratico interni ai partiti, contribuisce a ridurre il divario che di fatto esiste fra Costituzione Formale e Costituzione Materiale, nel superiore interesse della democrazia e della effettiva partecipazione dei cittadini a determinare la politica nazionale, regionale e locale.

La presente proposta di legge al Parlamento è composta da 14 articoli.

L'articolo 1 definisce i partiti politici come associazioni che concorrono a determinare la politica nazionale, regionale e locale secondo il metodo democratico sancito all'articolo 49 della Costituzione.

L'articolo 2 definisce la natura giuridica dei partiti come associazioni riconosciute ai sensi del d.p.r. del 10 febbraio 2000, n. 361.

L'articolo 3 definisce lo statuto e gli obiettivi statuari in conformità al metodo democratico e della rappresentanza di genere ai sensi degli articoli 49 e 51 della Costituzione.

La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dello statuto e delle eventuali modificazioni deve avvenire entro un mese dalla sua approvazione ovvero dalla data di modificazione, condizione necessaria per accedere a tutte le forme di finanziamento pubblico.

L'articolo 4 definisce il simbolo di partito depositato all'atto della sua costituzione, identificativo in modo univoco e non confondibile con il simbolo di altri partiti.

L'articolo 5 definisce il metodo democratico interno ai partiti ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, stabilendone gli elementi fondamentali:

- a) procedure di iscrizione;
- b) diritti e doveri degli iscritti;
- c) la partecipazione di ogni iscritto a determinare la linea politica di partito ed il diritto all'informazione per una effettiva partecipazione consapevole;
- d) la partecipazione di ogni iscritto agli organi collegiali;
- e) le modalità di voto secondo i principi della uguaglianza, libertà e segretezza;
- f) gli organismi dirigenti e le relative competenze;

- g) le procedure di convocazione degli organi rappresentativi, il rispetto dei quorum necessari alle delibere e le procedure di approvazione;
- h) la ripartizione delle risorse finanziarie tra organi centrali ed articolazioni territoriali;
- i) il riequilibrio della rappresentanza ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione;
- j) garanzie del pluralismo interno con il riconoscimento delle minoranze;
- k) presenza delle minoranze formalmente riconosciute in tutti gli organi collegiali;
- l) attribuzione alle minoranze di quote di risorse finanziarie;
- m) presenza delle minoranze formalmente riconosciute nelle candidature di partito;
- n) temporaneità e limite di mandato;
- o) incompatibilità tra partecipazione agli organi esecutivi e titolarità di cariche istituzionali;
- p) previsioni di referendum generale fra gli iscritti;
- q) competenze e modalità di elezione degli organi di garanzia ai diversi livelli; individuazione dei criteri di incompatibilità per l'indipendenza dagli organi di garanzia da quelli di direzione politica;
- r) criteri di selezione delle candidature alle cariche istituzionali e per gli organi di partito.

L'articolo 6 definisce le modalità di iscrizione, il dovere di partecipazione alla vita di partito, il limite temporale pari ad anni uno per esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo per gli organi di partito.

L'articolo 7 prevede il diritto irrinunciabile per ogni iscritto alla tutela giurisdizionale, ricorrendo al giudice nei casi di violazione della presente legge, dello statuto, delle delibere degli organi collegiali di partito ovvero in tutti i casi di limitazione del metodo democratico.

L'articolo 8 regola l'anagrafe degli iscritti.

L'articolo 9 definisce e regola l'assemblea generale degli iscritti e le relative decisioni in termini di indirizzo politico, candidature, scelte delle coalizioni. Stabilisce i criteri di validità delle sedute e le modalità di voto e le modalità di delega.

L'articolo 10 regola gli organi esecutivi ai quali spetta l'attuazione delle deliberazioni assembleari. Assicura la rappresentanza proporzionata alle minoranze negli organi collegiali; stabilisce la rappresentanza legale; definisce le modalità di revoca degli organi esecutivi monocratici.

L'articolo 11 definisce le norme statutarie relative agli organi di garanzia e controllo cui è

affidata la verifica della osservanza della presente legge, dello statuto, e delle deliberazioni degli organi esecutivi. Nel caso di violazioni l'organo di garanzia può annullare gli atti e irrogare, nei confronti degli iscritti, le sanzioni previste dallo statuto. Lo statuto definisce le incompatibilità tra la carica di componente l'organo di garanzia rispetto alle altre cariche di partito ed istituzionali. Stabilisce i requisiti idonei alla funzione di componente l'organo di garanzia.

Le deliberazioni degli organi di garanzia non limitano il diritto per ogni iscritto, alla tutela giurisdizionale.

L'organo di controllo deve essere nominato su indicazione delle minoranze ed i membri devono possedere requisiti idonei per lo svolgimento delle funzioni.

L'articolo 12 specifica le applicazioni della presente legge alle articolazioni territoriali.

A tali livelli territoriali è esclusa la costituzione del partito come associazione riconosciuta così come non sono applicabili le norme in materia di anagrafe degli iscritti che deve essere unica per tutto il partito così come il riconoscimento di persona giuridica.

Lo statuto disciplina i casi di particolare gravità per lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento delle articolazioni territoriali del partito. Il provvedimento sanzionatorio è adottato in prima istanza, previo contraddittorio, dall'organo di garanzia territoriale e può essere impugnato presso gli organi di garanzia dai livelli territoriali superiori.

Il provvedimento sanzionatorio non può essere adottato per la manifestazione di opinioni o espressioni di voto in dissenso politico.

L'articolo 13 limita l'accesso delle risorse pubbliche esclusivamente ai partiti che si qualificano ai sensi della presente legge; prevede le procedure di ricorso.

L'articolo 14 costituisce norma transitoria e finale. Prevede, per i partiti che abbiano rappresentanti eletti al Parlamento o in almeno tre consigli regionali, lo status di associazioni riconosciute a partire dall'entrata in vigore della presente legge. Definisce per essi il termine pari ad anni uno per l'adeguamento degli statuti e delle rispettive organizzazioni alla presente legge. Nel caso di mancato adeguamento cessa ogni diritto per il conferimento al partito di risorse pubbliche. La norma prevede inoltre l'assegnazione transitoria, la sospensione e la ripresa di erogazione delle risorse pubbliche.

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Visto il secondo comma dell'articolo 121 della Costituzione che prevede la possibilità da parte dei Consigli regionali di presentare proposte di legge alle Camere;

Visto l'articolo 91 del Regolamento interno;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

D E L I B E R A

- 1) di approvare l'allegata proposta di legge alle Camere;
- 2) di presentare la stessa alla Camera dei Deputati.

Art. 1
(Definizione)

1. I partiti politici sono associazioni di donne e uomini aventi lo scopo di concorrere a determinare la politica nazionale, regionale e locale, sulla base del più ampio metodo democratico e attraverso la partecipazione libera e continua dei cittadini alla vita pubblica.

Art. 2
(Natura giuridica)

1. I partiti politici sono associazioni riconosciute e dotate di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al d.p.r. 10 febbraio 2000 n. 361.

Art. 3
(Statuto)

1. Il partito ha uno statuto che definisce gli obiettivi e ne disciplina l'organizzazione e l'ordinamento interno. Lo Statuto è conforme alla presente legge e deve garantire il rispetto del metodo democratico ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione e dell'articolo 5 della presente legge, in osservanza al principio di genere di cui all'articolo 51 della Costituzione.

2. Lo Statuto è adottato per atto pubblico e deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale entro un mese dalla sua approvazione. La pubblicazione è condizione per accedere a tutte le forme di finanziamento pubblico.

3. Eventuali variazioni successive dello Statuto sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale sempre entro un mese dalla loro approvazione.

Art. 4
(Simbolo)

1. Il partito ha un simbolo che viene depositato all'atto della costituzione.

2. Il simbolo deve essere identificativo in modo univoco del partito e non deve essere suscettibile di essere confuso con il simbolo di altri partiti.

Art. 5
(Principi di metodo democratico)

1. Ai fini della presente legge, gli elementi costitutivi del metodo democratico ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione che il partito deve osservare nello Statuto, riguardano:

- a) le modalità e le procedure di iscrizione;
- b) la titolarità per ciascun iscritto al partito degli stessi diritti e doveri;

- c) la partecipazione di ciascun iscritto alla determinazione della linea politica ed all'attuazione della medesima e il diritto di ciascun iscritto ad una piena e completa informazione ai fini di una partecipazione consapevole;
- d) la partecipazione di ciascun iscritto agli organi collegiali secondo le modalità previste dallo statuto, che le definisce perseguendo l'obiettivo di agevolare la più ampia partecipazione alle discussioni e votazioni;
- e) la partecipazione di ciascun iscritto alle votazioni con voto libero ed eguale nonché la effettiva segretezza del voto ove il voto segreto sia prescritto o richiesto;
- f) gli organismi dirigenti, le loro competenze e le modalità della loro elezione da parte di un organo rappresentativo degli iscritti;
- g) la procedura di convocazione degli organi rappresentativi degli iscritti, l'effettivo rispetto dei quorum strutturali e funzionali per le delibere degli organi collegiali e le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano la linea politica del partito;
- h) la ripartizione predeterminata delle risorse finanziarie disponibili tra gli organi centrali e le articolazioni territoriali del partito;
- i) la previsione di azioni volte al riequilibrio della rappresentanza in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione;
- j) la garanzia del pluralismo interno e la possibilità di un riconoscimento formale di minoranze;
- k) la presenza delle minoranze formalmente costituite in tutti gli organi collegiali secondo il criterio proporzionale;
- l) l'attribuzione alle minoranze formalmente costituite di quote delle risorse pubbliche conferite al partito, in misura corrispondente alla consistenza delle minoranze medesime;
- m) la presenza delle minoranze formalmente costituite nelle candidature del partito nelle competizioni elettorali;
- n) la temporaneità delle cariche di partito e il numero limitato dei mandati nella medesima carica;
- o) la incompatibilità tra la partecipazione ad organi esecutivi del partito e la titolarità di cariche istituzionali e di funzioni amministrative;
- p) la previsione di un referendum generale tra gli iscritti, secondo le modalità previste dallo statuto, su richiesta di un numero di iscritti non inferiore al 10 per cento del totale degli iscritti. Il quesito referendario è definito dai richiedenti. Nel referendum è consentito il voto per via telematica, assicurando la segretezza ove prescritta o richiesta. Non può essere prescritto un quorum di partecipanti per la validità del voto;

- q) le competenze e le modalità di elezione degli organi di garanzia ai diversi livelli con sistemi di individuazione ed incompatibilità che assicurino loro indipendenza rispetto agli organi di direzione politica;
- r) le modalità di selezione delle candidature, avendo particolare riguardo ai criteri meritocratici, da presentare per il Parlamento europeo, nazionale, per i consigli regionali, provinciali, comunali, per le cariche di sindaco, presidente di provincia e di regione, per gli organi dell'esecutivo.

Art. 6

(Definizione di iscritto)

1. Il diritto di iscrizione al partito si esercita presentando apposita domanda in forma scritta personalmente dall'interessato. La domanda di iscrizione contiene l'espressa adesione allo statuto ed al progetto del partito. La domanda è accettata o rigettata entro un tempo definito dallo statuto e comunque non superiore a sessanta giorni.

2. I soci hanno il dovere di partecipare alla vita associativa del partito e solo dopo un periodo di verifica di effettiva militanza da disciplinarsi dallo Statuto e comunque non inferiore ad anni uno, possono esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo per gli organi del partito e presentare la propria candidatura.

Art. 7

(Tutela giurisdizionale)

1. È diritto irrinunciabile dell'iscritto ricorrere al giudice per ottenere rimedio alla violazione della presente legge, dello statuto, di delibere degli organi collegiali del partito, o avverso qualunque atto o comportamento che costituisca compressione, limitazione, violazione del metodo democratico come definito dall'articolo 5. Il diritto alla tutela giurisdizionale non può essere vietato o limitato dallo statuto né l'esercizio può costituire in alcun modo elemento a carico dell'iscritto, tale da limitare o ostacolare l'esercizio di altre facoltà o diritti di cui sia titolare in quanto iscritto.

Art. 8

(Anagrafe degli iscritti)

1. L'anagrafe degli iscritti è l'archivio comprendente, per ogni iscritto, l'indicazione del nome e cognome, della data di nascita, del luogo di residenza e del luogo di iscrizione al partito nel caso di organizzazione territorialmente differenziata.

2. L'anagrafe degli iscritti è aggiornata annualmente.

3. L'inserimento nell'anagrafe degli iscritti è condizione per l'esercizio da parte dell'iscritto dei diritti previsti dalla presente legge e dallo statuto.

4. Entro il 31 gennaio di ogni anno è depositata presso le Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica l'anagrafe degli iscritti di ciascun partito attestante gli iscritti al partito per l'anno precedente. Il deposito è condizione per il conferimento al partito di risorse pubbliche a qualunque titolo ed in qualunque forma per l'anno in corso. In caso di mancato deposito le somme eventualmente già percepite devono essere restituite.

Art. 9

(Assemblea generale degli iscritti)

1. L'assemblea generale degli iscritti è l'organo rappresentativo del partito e vi partecipano tutti gli iscritti al partito.

2. Lo statuto del partito prevede che all'assemblea spettino in ogni caso le decisioni relative alla definizione della linea politica generale del partito, ai programmi elettorali, ai criteri di scelta delle candidature, alla partecipazione a coalizioni, all'elezione degli organi esecutivi del partito.

3. Le deliberazioni dell'assemblea sono valide con la presenza della metà più uno degli iscritti e sono assunte a maggioranza assoluta dei presenti. Lo statuto può prevedere in casi determinati che le deliberazioni siano assunte a maggioranza qualificata.

4. L'assemblea delibera in via generale a voto palese. Una quota di iscritti determinata dallo statuto, in ogni caso non inferiore al 10 per cento degli aventi diritto, può chiedere su qualsiasi oggetto il voto segreto.

5. Lo statuto del partito può prevedere che l'assemblea generale degli iscritti deleghi le sue funzioni ad un organo collegiale più ristretto.

Art. 10

(Organi esecutivi)

1. Agli organi esecutivi spetta l'attuazione delle deliberazioni dell'assemblea generale degli iscritti.

2. Gli organi esecutivi collegiali sono eletti a voto segreto dall'assemblea generale degli iscritti. Se nel partito sono presenti minoranze formalmente costituite, l'assemblea delibera con voto limitato, in modo da assicurare una rappresentanza proporzionale delle minoranze negli organi esecutivi collegiali.

3. Alle deliberazioni degli organi collegiali si applicano le norme previste dall'articolo 9 per l'assemblea generale degli iscritti. In tal caso i diritti dell'iscritto si intendono riferiti al componente dell'organo collegiale.

4. La rappresentanza legale del partito spetta all'organo esecutivo monocratico. Tale organo è eletto a voto segreto secondo le modalità stabilite dallo statuto.

5. Lo statuto prevede le modalità per la revoca degli organi esecutivi monocratico e collegiali da parte dell'assemblea generale degli iscritti. Alla revoca si procede su iniziativa di una quota di iscritti non inferiore al 25 per cento dei componenti dell'assemblea, per voto segreto, contestualmente eleggendo nuovi organi esecutivi collegiali e monocratico.

Art. 11

(Organi di garanzia e controllo)

1. Lo statuto prevede organi collegiali di garanzia cui è affidata la verifica del rispetto della presente legge, dello statuto e delle deliberazioni adottate nell'ambito delle proprie competenze dagli organi del partito. Nel caso di violazioni l'organo collegiale può annullare gli atti e irrogare, nei confronti degli iscritti, le sanzioni previste dallo statuto.

2. Lo statuto prevede le incompatibilità con la carica di componente degli organi collegiali di garanzia, tra le quali rientra la partecipazione agli organi collegiali esecutivi e la titolarità di cariche esecutive monocratiche nel partito, la titolarità di funzioni istituzionali o amministrative per le quali la designazione sia stata fatta dal partito. I componenti gli organi di garanzia e controllo devono avere requisiti di cultura ed esperienza idonei alla funzione da esercitare e devono essere scelti da un albo alla cui iscrizione gli associati possono concorrere annualmente.

3. La previsione e le deliberazioni di organi di garanzia non limita in alcun modo il diritto di ciascun iscritto alla tutela giurisdizionale, di cui all'articolo 7.

4. L'organo di controllo deve essere nominato su indicazione delle minoranze e i membri devono avere requisiti idonei per lo svolgimento delle funzioni.

Art. 12

(Organizzazione territoriale)

1. L'organizzazione interna del partito può essere articolata territorialmente secondo quanto stabilito dallo statuto.

2. La presente legge si applica anche alle articolazioni territoriali del partito, ove siano previste. È esclusa l'applicazione delle norme concernenti la costituzione del partito in associazione riconosciuta nonché di quelle relative all'anagrafe degli iscritti, che deve essere unica per tutto il partito.

3. L'articolazione territoriale del partito non può in alcun caso essere limite o impedimento per i diritti dell'iscritto.

4. Lo statuto disciplina tassativamente i casi, di particolare gravità, in cui si può procedere allo scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento di articolazioni territoriali del partito. Il provvedimento sanzionatorio è adottato in prima istanza previo contraddittorio dall'organo di garanzia del livello territoriale corrispondente e può essere impugnato presso gli organi di garanzia dei livelli territoriali superiori. Il provvedimento sanzionatorio non può essere adottato per la manifestazione di opinioni e di voti di dissenso politico e può sempre essere oggetto di ricorso davanti al giudice.

Art. 13

(Decadenza dal finanziamento pubblico)

1. Il rimborso delle spese elettorali e ogni forma di accesso alle risorse pubbliche, ivi comprese quelle a favore dell'editoria di partito, è attribuito esclusivamente alle associazioni che si qualificano come partiti ai sensi della presente legge.

2. Chiunque vi abbia interesse può agire in giudizio perché sia accertata la non conformità dello statuto di un partito alle norme della presente legge, inclusa la violazione dei principi di cui all'articolo 5. La sentenza definitiva dichiara la decadenza totale o parziale dal diritto del partito ai benefici di cui al comma 1.

Art. 14

(Norma transitoria e finale)

1. I partiti che alla data di entrata in vigore della presente legge abbiano rappresentanti eletti nel Parlamento nazionale o in almeno tre consigli regionali, acquistano dalla stessa data la natura di associazioni giuridicamente riconosciute ai sensi della presente legge. Essi adeguano i propri statuti e la propria organizzazione interna alle disposizioni della presente legge entro il termine inderogabile di un anno. Nel caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, ogni conferimento di risorse pubbliche a qualsiasi titolo cessa a decorrere dal termine di cui al primo periodo.

2. Per i partiti di cui al comma 1, il nome, il simbolo e lo statuto già adottati alla data di entrata in vigore della presente legge sono equiparati a quelli depositati ai sensi dell'articolo 4.

3. Per i partiti di cui al comma 1, il conferimento di risorse pubbliche in ogni forma è consentito in via transitoria fino alla scadenza del primo termine annuale per la presentazione dell'anagrafe degli iscritti, successivo all'adeguamento di cui al medesimo comma 1.

4. Per tutti gli altri partiti, ogni conferimento di risorse pubbliche cessa alla data di entrata in vigore della presente legge. Il conferimento è ripreso previa costituzione in associazione giuridicamente riconosciuta secondo le modalità previste dalla presente legge e dal momento della presentazione dell'anagrafe degli iscritti.