

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6185

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ROSSI DI MONTELERA, CACCIA, ALESSI, ANTONUCCI, ARMELLIN, BALESTRACCI, BATTAGLIA PIETRO, BONSIGNORE, CAROLI, CIOCCI CARLO ALBERTO, FIORI, FRASSON, FUMAGALLI CARULLI, GELPI, LEONE, MAZZUCONI, MELELEO, MENSORIO, NUCCI MAURO, ORSINI GIANFRANCO, PELLIZZARI, PERANI, PERRONE, PICCIRILLO, PIREDDA, RABINO, RAVASIO, RIGHI, RUSSO FERDINANDO, SANESE, SAVIO, SINESIO, SANZA, TEALDI, TORCHIO, ZOLLA, ZOPPI, ZUECH

Presentata il 12 dicembre 1991

Disciplina del partiti politici

ONOREVOLI COLLEGHI! — Che i partiti politici siano ormai diventati il vero centro decisionale delle principali scelte del nostro Paese è cosa nota a tutti, e non ha bisogno di dimostrazione alcuna. Ne consegue che ogni riforma istituzionale che voglia davvero essere tale deve incominciare proprio da qui, dal vero luogo in cui si forma l'indirizzo politico nazionale, e cioè dalla regolamentazione dell'attività dei partiti politici. A cosa serve modificare la Costituzione formale, se poi, tanto, la Costituzione intesa in senso materiale è quella che risulta dall'interpretazione e dall'applicazione che ne danno le forze politiche rappresentate dai partiti? A cosa serve modificare la legge elettorale,

se poi, tanto, la scelta dei candidati da presentare alle elezioni continua ad essere effettuata con meccanismi che non sono regolati da alcuna norma vincolante?

La proposta di legge che si sottopone al vostro esame è il frutto di queste considerazioni, ed è infatti finalizzata a dare una regolamentazione compiuta del partito politico, nel rispetto delle libertà sancite dalla Costituzione. Il problema principale che tutte le leggi in materia devono affrontare è sempre quello, non nuovo, del contrasto tra la libertà di associazione, da una parte, e, dall'altra, i diritti inviolabili dell'uomo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali. È, in altre parole, il contrasto tra

l'articolo 18 e l'articolo 2 della Costituzione che però, in questo caso, è reso ancora più stridente dal particolare ruolo assegnato al partito politico dall'articolo 49 della Costituzione. In base all'articolo 49, infatti, il partito svolge indubbiamente un ruolo pubblico, essendo lo strumento attraverso il quale i cittadini possono « concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale » e rientra pertanto a pieno titolo tra quelle formazioni sociali nelle quali, secondo l'articolo 2, il singolo « svolge la sua personalità ». Ma il partito è anche, sempre secondo l'articolo 49, una libera associazione di cittadini, cui vanno pertanto riconosciute tutte le garanzie dell'articolo 18 in materia di libertà di associazione.

Risulta allora evidente la natura ibrida del partito politico: esso è una associazione privata che svolge però una funzione pubblica. Anzi, una delle più rilevanti funzioni pubbliche: quella di permettere ai cittadini di partecipare alla vita politica.

Ed è proprio questa la principale difficoltà che si incontra quando si vuole tentare di regolare il partito politico: la sua natura di « associazione necessitata », cioè privata per la struttura e pubblica per i poteri che esercita.

Nella proposta di legge che si sottopone alla vostra attenzione si è tentato di far convivere questi due tratti fondamentali del partito, facendone prevalere a volte l'uno a volte l'altro. A seconda delle situazioni, si è in alcuni casi preferito sottoporre il partito alla disciplina tipica degli enti pubblici, mentre in altri è sembrato più opportuno riconoscergli l'autonomia e l'indipendenza delle associazioni private. Per questo motivo non si è voluta usare una formula definitoria assoluta della sua natura — pubblica o privata —, ma si è preferito applicare di volta in volta gli istituti pubblicistici o privatistici che sembravano più opportuni.

In particolare, la proposta di legge che si sottopone alla vostra attenzione si propone tre scopi principali.

Il primo è quello di garantire la possibilità per tutti i cittadini di ottenere il maggior numero di informazioni sulla attività e sulla vita interna del partito. Questa è infatti una esigenza essenziale per garantire che il partito svolga appieno la sua funzione di strumento di partecipazione alla vita politica nazionale e locale, offrendo a tutti i cittadini la opportunità di controllare la correttezza con la quale ciascun partito si organizza internamente.

A tal fine sono previsti due strumenti, strettamente connessi tra loro: l'obbligo di registrazione dei partiti ed il diritto di accesso ai documenti. L'obbligo di registrazione è previsto anche da molte delle altre proposte di legge in materia di regolamentazione dei partiti politici. Per ottenere la registrazione, il partito deve depositare presso la segreteria del TAR quelli che sono i documenti fondamentali sui quali si basa la sua attività: lo statuto, l'elenco degli iscritti e l'elenco dei dirigenti, con le relative cariche e la durata delle stesse. In tal modo, chiunque ne abbia interesse può prendere in visione tali documenti, senza peraltro che l'onere organizzativo sia troppo gravoso. Inoltre, per permettere una ancora maggiore attuazione del diritto di accesso a questi documenti fondamentali, è previsto che gli elenchi dei soci e dei dirigenti siano consultabili anche presso ciascun comune in cui è presente almeno una sezione del partito ma, naturalmente, solo per gli iscritti ed i dirigenti delle articolazioni territoriali del partito operanti in quel comune.

Per i documenti del partito che riguardano singole deliberazioni, la proposta di legge prevede che debbano essere i cittadini interessati ad attivarsi, chiedendone la consultazione o la copia all'articolazione territoriale del partito che li ha emessi e potendo, in casi di diniego, rivolgersi al TAR.

Il secondo scopo cui questa proposta di legge è diretta è la tutela della democrazia interna dei partiti: esso pertanto non riguarda tutti i cittadini, ma solo

quelli che sono iscritti al partito, e che dunque hanno diritto di partecipare a pieno titolo alle decisioni politiche fondamentali. La proposta di legge prevede una rigorosa procedura per l'ammissione e per l'espulsione degli iscritti; per la ripartizione delle competenze tra organi del partito e tra partito e gruppi parlamentari e consiliari e per le modalità di votazione. Al tempo stesso, si è cercato di salvaguardare l'autonomia dei partiti in quanto associazioni private, lasciando spesso agli statuti il compito di definire alcuni aspetti assai importanti dell'organizzazione interna del partito e limitandosi a dettare, con la presente proposta di legge, solamente i criteri direttivi cui attenersi.

Ma il partito non è sostenuto solo dagli iscritti, bensì anche da coloro che lo votano, e dunque anche ad essi deve essere concessa la possibilità di intervenire nelle decisioni politiche. Scartata l'ipotesi dell'elezione degli organi di partito direttamente da parte dei cittadini, sul modello dei *caucuses* statunitensi, si è preferito riconoscere ai parlamentari e consiglieri eletti nel partito la funzione di rappresentare gli elettori, oltre che in Parlamento e nei consigli degli enti locali, anche negli organi del partito. È per questo motivo che si è prevista una quota di voti riservata a parlamentari e consiglieri, nelle votazioni delle assemblee di ciascuna articolazione territoriale del partito, secondo un modello già adottato da alcuni statuti di partiti italiani, e reso obbligatorio in Germania dalla *Parteienge-setz*. È sempre in questa ottica che si è voluta salvaguardare il più possibile l'autonomia dei gruppi parlamentari e consiliari, vietando nel modo più rigoroso qualsiasi indebita ingerenza degli organi di partito in materia di competenza dei gruppi.

Il terzo scopo della presente proposta di legge è complementare ai due precedenti. È infatti evidente che una regolamentazione dell'attività dei partiti che non preveda anche un sistema di controlli giurisdizionali sarebbe del tutto

inutile, realizzando l'ipotesi manualistica della norma priva di sanzione. Dall'altra parte sta la preoccupazione di evitare ogni indebita ingerenza dell'autorità giurisdizionale in quel campo così delicato come l'attività politica. Per questo si è voluto conferire al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva nella materia regolata dalla presente proposta di legge. Sembra infatti che il giudice amministrativo possa fornire serie garanzie di non ingerenza nelle scelte politiche del partito, essendo strutturalmente abilitato a decidere della sola legittimità e quasi mai del merito degli atti e dei comportamenti sottoposti al suo giudizio. Inoltre, la scelta del TAR come luogo esclusivo di risoluzione delle dispute relative ai diritti dei cittadini nei confronti dei partiti sembra rispondere ad una tendenza ormai consolidata del legislatore ed anche della giurisprudenza. Tale tendenza si è recentemente sviluppata nella direzione del conferimento ai giudici amministrativi delle competenze in quelle materie al confine tra il diritto privato ed il diritto amministrativo, relative a posizioni giuridiche nelle quali è difficile distinguere i diritti soggettivi dagli interessi legittimi. Basti pensare alla cosiddetta « legge *anti-trust* », alla legge Martelli sulla regolamentazione della immigrazione degli extracomunitari, alla stessa legge sul procedimento amministrativo che regola anche il diritto di accesso ai documenti amministrativi. È inevitabile che l'intervento del giudice amministrativo in questo campo comporti l'esercizio da parte sua di attività cui non è aduso, come la comminazione di sanzioni pecuniarie (articolo 13), ma è anche vero che ciò non sembra essere incompatibile con l'ordinamento.

Infine, si è previsto anche un controllo specifico sull'attività finanziaria dei partiti, ad opera della Corte dei conti, con il relativo giudizio di responsabilità contabile. Si sono infatti voluti equiparare i funzionari di partito preposti alla tesoreria a coloro che maneggiano denaro pubblico, sia perché, in effetti, parte di quel denaro è erariale, proveniendo dal finan-

ziamento pubblico, sia perché, comunque, si deve esigere la massima correttezza e trasparenza nella gestione finanziaria dei partiti.

Pur nella consapevolezza della perfezionabilità della presente proposta di legge, essa rappresenta un tentativo organico e

non frammentato di regolamentazione dei partiti politici. La materia è di estrema difficoltà e comporta implicazioni assai rilevanti, ma è anche la prima che deve essere trattata, e con la massima urgenza, se davvero si vuole affrontare seriamente il tema delle riforme istituzionali.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

DEFINIZIONE DEI PARTITI POLITICI.

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Ai fini della presente legge, è partito politico ogni associazione di cittadini che intenda concorrere a determinare la politica nazionale o locale, a tal scopo presentando candidati alle elezioni per il Parlamento o per uno o più consigli regionali, provinciali, comunali o delle province autonome di Trento o di Bolzano.

2. Perde la qualifica di cui al comma 1 il partito che non abbia più presentato candidati da almeno sei anni in alcuna delle elezioni indicate al medesimo comma 1 e non abbia più alcun candidato eletto in Parlamento o in uno o più consigli regionali, provinciali, comunali o delle province autonome di Trento o di Bolzano.

3. Al partito che presenti candidati per la elezione in un solo consiglio comunale, non si applicano l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 11.

CAPO II.

NORME SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DEI PARTITI.

ART. 2.

(Obbligo di registrazione).

1. I partiti politici, prima di presentare per la prima volta candidati in una delle elezioni di cui all'articolo 1, hanno l'obbligo di depositare presso la segreteria del TAR del luogo in cui hanno la sede legale i seguenti documenti:

a) statuto;

b) elenco degli iscritti;

c) elenco dei dirigenti, relative cariche e durata delle stesse.

2. Entro il 31 gennaio di ogni anno, essi devono comunicare alla segreteria del TAR le eventuali modifiche dei documenti depositati, intervenute nel corso dell'anno precedente.

3. Presso ciascun comune in cui abbia sede almeno una sezione del partito, debbono essere depositati gli elenchi di iscritti e dirigenti appartenenti alle sezioni aventi sede in quel comune, ad opera delle sezioni stesse. Anche per questi documenti vige l'obbligo di comunicazione delle modifiche, con le stesse modalità e gli stessi termini di cui al comma 2.

4. Qualora lo statuto del partito ammetta la redazione di statuti locali, essi devono essere depositati presso la segreteria del TAR del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del partito che ha redatto lo statuto locale.

ART. 3.

(Diritto di accesso ai documenti).

1. I documenti depositati presso la segreteria dei TAR e presso i comuni, ai sensi dell'articolo 2 possono essere esaminati da chiunque ne faccia domanda motivata. L'esame è gratuito; il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione.

2. Le stesse disposizioni si applicano anche ai seguenti atti degli organi sia locali che nazionali di ogni partito politico:

a) verbali di nomina dei dirigenti;

b) verbali di accettazione o di mancata accettazione di nuovi soci;

c) verbali delle decisioni congressuali;

d) bilancio annuale.

2. Qualora l'interessato non ottenga i documenti di cui ha fatto regolare domanda, può avvalersi del procedimento previsto dall'articolo 25, commi 2, 4, 5 e 6 del legge 7 agosto 1990, n. 241.

CAPO III.

ORDINAMENTO INTERNO.

ART. 4.

(Procedure associative).

1. Ogni cittadino che intenda iscriversi ad un partito deve presentare domanda scritta, con firma autenticata. A questi soli fini, il segretario della sezione presso la quale è presentata la domanda è considerato pubblico ufficiale abilitato ad autenticare la firma.

2. Presso ciascuna sezione deve essere istituito un registro delle domande di iscrizione, sotto la diretta responsabilità del segretario.

3. Le domande di iscrizione cui non venga data risposta entro 60 giorni si intendono accettate.

4. Lo statuto deve prevedere le cause per le quali può essere rifiutata l'iscrizione, e la motivazione del rifiuto deve indicarle espressamente. Tra tali cause può anche esservi l'appartenenza ad altro partito.

ART. 5.

(Sanzioni disciplinari).

1. Le sanzioni disciplinari possono essere comminate solo con atto motivato.

2. Lo statuto deve indicare con sufficiente precisione le fattispecie che danno origine a sanzioni disciplinari, nonché le sanzioni stesse.

3. L'espulsione dal partito è possibile solo per indegnità personale o morale, per scelte politiche incompatibili con la linea del partito o per atti lesivi dell'onorabilità del partito.

4. Contro l'espulsione, l'iscritto può ricorrere al TAR, il quale decide ai sensi dell'articolo 10 comma 3.

ART. 6.

(Organi del partito e loro competenze).

1. Ciascuna articolazione territoriale del partito deve avere almeno i seguenti organi:

- a) assemblea;
- b) consiglio direttivo;
- c) collegio dei probiviri.

2. L'assemblea dell'articolazione territoriale inferiore, sezione, è formata da tutti gli iscritti e dalle altre persone indicate dallo statuto. L'assemblea delle articolazioni territoriali superiori è formata dai delegati di quelle immediatamente inferiori e dalle altre persone indicate dallo statuto.

3. L'assemblea elegge il consiglio direttivo, il collegio dei probiviri ed i propri delegati all'assemblea dell'articolazione territoriale superiore; decide inoltre dello scioglimento dell'articolazione territoriale e della modificazione dello statuto o regolamento interno della stessa, se esistente.

4. Il collegio dei probiviri decide delle sanzioni disciplinari nei confronti dei soci e dell'espulsione.

5. Il consiglio direttivo è competente per tutte le decisioni che non spettino all'assemblea o al collegio dei probiviri.

6. Lo statuto stabilisce la ripartizione delle competenze tra le diverse articolazioni territoriali del partito.

7. Lo statuto stabilisce la durata massima degli organi, che non può comunque superare i cinque anni, nonché le incompatibilità per i componenti degli organi stessi.

ART. 7.

(Gruppi parlamentari e consiliari).

1. Nei limiti stabiliti dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti parla-

mentari e consiliari a tutela dell'autonomia del Parlamento e degli organi degli enti locali, lo statuto del partito può regolare la costituzione ed il funzionamento dei gruppi parlamentari e consiliari, indicandone anche le competenze specifiche. In ogni caso, le proposte di candidatura ad incarichi pubblici i cui titolari debbano essere eletti dal Parlamento o dai consigli degli enti locali, sono sempre di competenza dei gruppi parlamentari o consiliari relativi.

2. Nessun organo del partito può discutere di argomenti la cui decisione sia riservata ai gruppi parlamentari o consiliari.

3. L'atto con il quale viene convocato il consiglio direttivo o altro organo del partito per discutere di argomenti di cui al comma 2 è illegittimo, ed è ammesso ricorso al TAR competente per chiederne l'annullamento, previa sospensione in caso d'urgenza. Il firmatario è deferito automaticamente innanzi al collegio dei probiviri, in seguito alla ordinanza di sospensione emessa dal TAR.

4. Qualora il consiglio direttivo si riunisca per discutere un argomento di cui al comma 2, la convocazione del gruppo parlamentare o consiliare può essere richiesta anche da un solo componente.

ART. 8.

(Modalità di votazione).

1. Per l'elezione del consiglio direttivo, del collegio dei probiviri e dei delegati all'assemblea dell'articolazione territoriale superiore, l'assemblea vota secondo le modalità stabilite dallo statuto, il quale deve comunque prevedere che almeno il 30 per cento dei voti sia riservato agli iscritti che siano membri del Parlamento o dei consigli degli enti locali del livello territoriale corrispondente.

2. Per le altre decisioni ad essa riservate, l'assemblea vota a maggioranza dei 2/3.

3. Il consiglio direttivo decide a maggioranza semplice, con eccezione dei casi nei quali lo statuto richieda una maggioranza diversa.

4. Il Collegio dei probiviri decide a maggioranza assoluta per la irrogazione delle sanzioni; a maggioranza dei 3/5 per l'espulsione.

CAPO IV.

CONTROLLI E SANZIONI.

ART. 9.

(Controllo preventivo).

1. Il TAR con decisione in camera di consiglio, entro trenta giorni dal deposito di cui all'articolo 2, può rifiutare la registrazione del partito per i seguenti motivi:

a) incompatibilità dello statuto con le disposizioni della presente legge;

b) gravi irregolarità nella compilazione degli elenchi degli iscritti o dei dirigenti.

2. Nei casi non compresi tra quelli di cui al comma 1, il TAR può ordinare ai presentatori di sanare eventuali irregolarità, stabilendo un termine perentorio, all'inutile scadere del quale la registrazione si intende rifiutata.

3. In ogni caso, il TAR ha l'obbligo di segnalare alla competente autorità giudiziaria gli eventuali reati di falso riscontrati nel controllo degli elenchi degli iscritti.

4. Nell'ipotesi di silenzio oltre i trenta giorni dal deposito, la registrazione si intende effettuata.

5. Contro la decisione espressa o implicita del TAR chiunque abbia interesse può ricorrere al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini di cui ai commi precedenti.

ART. 10.

(Controllo successivo sull'attività in generale del partito).

1. Nel caso di violazione della presente legge, l'interessato può ricorrere al

TAR del luogo nel quale ha sede l'articolazione territoriale del partito che ha commesso la violazione, il quale giudica con giurisdizione esclusiva.

2. L'interessato deve proporre ricorso al TAR entro 60 giorni da quando è venuto a conoscenza della violazione.

3. Il TAR adito può annullare atti di organi del partito, ordinare al partito, anche in via cautelare, di riammettere un iscritto che sia stato espulso, comminare le sanzioni previste dalla presente legge.

4. Il TAR può sospendere in via cautelare l'efficacia di atti impugnati, ai sensi dell'articolo 21, settimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

ART. 11.

*(Controllo successivo
sull'attività finanziaria del partito).*

1. La gestione finanziaria del partito è regolata dal regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modifiche e integrazioni.

2. Lo statuto deve indicare i responsabili della gestione finanziaria di ogni articolazione territoriale del partito. Ad essi si applicano gli articoli 44 e seguenti del testo unico della legge sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo adotta i regolamenti necessari all'applicazione, ai partiti politici, del regio-decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e degli articoli 44 e seguenti del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 ed al loro coordinamento con la legge 2 maggio 1974, n. 195. Tali norme sono comunque immediatamente applicabili, in quanto compatibili.

ART. 12.

(Responsabilità penale).

1. I dirigenti di partito, nell'espletamento delle loro funzioni, sono considerati responsabili ai sensi degli articoli 314 e seguenti del codice penale.

ART. 13.

(Sanzioni).

1. A seconda della gravità della violazione commessa, il TAR può comminare al partito o ad una sua articolazione territoriale una o più delle seguenti sanzioni:

a) revoca della registrazione, qualora vengano meno i requisiti necessari per la registrazione;

b) sospensione totale o parziale del finanziamento pubblico, per gravi irregolarità nella gestione finanziaria, ovvero per ripetute violazioni della presente legge o dello statuto;

c) sanzioni pecuniarie amministrative da lire 500.000 a lire 10 milioni.

2. Le associazioni di cittadini che svolgano attività di cui all'articolo 1 senza la registrazione al TAR non possono presentare candidati alle elezioni per il Parlamento o per i consigli comunali, provinciali o regionali o delle province autonome di Trento o di Bolzano.

CAPO V.

NORME TRANSITORIE.

ART. 14.

(Partiti già esistenti).

1. I partiti già esistenti al momento della data di entrata in vigore della presente legge devono adempiere agli obblighi da essa previsti entro un anno dalla medesima data.

2. Per gli elenchi dei soci, i segretari di ogni sezione possono certificare, sotto responsabilità penale, il numero e le generalità degli iscritti alla sezione. Tale certificazione sostituisce la domanda di iscrizione con firma autenticata.