

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVI, FORCIERI, VILLONE,  
BARBIERI, GUERZONI, BESOSTRI, ROGNONI, BUCCIARELLI,  
DE GUIDI, PARDINI, BONAVITA, CADDEO, D’ALESSANDRO  
PRISCO, DE ZULUETA, DONISE, DUVA, FIGURELLI,  
FERRANTE, GAMBINI, MICELE, PAGANO, PAPPALARDO,  
PAROLA, PASQUINI, PASSIGLI, PELLEGRINO, PILONI,  
PIZZINATO, TAPPARO e VELTRI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 APRILE 1999**

—————

Norme in materia di riforma dei partiti politici e di partecipa-  
zione dei cittadini alla vita politica in attuazione dell’articolo  
49 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 49 della Costituzione, di cui questo disegno di legge si propone l'attuazione, pone la questione del metodo democratico che i partiti devono seguire nel concorrere a determinare gli indirizzi della politica nazionale. L'obbligo di osservare il metodo democratico non costituisce solo un limite all'azione esterna dei partiti, ma anche all'attività interna: si riflette - secondo la dottrina giuridica e politologica prevalente - sulla stessa organizzazione dei partiti. È infatti evidente come una struttura organizzativa o metodi di decisione basati su sistemi non democratici possano porre a rischio più facilmente il rispetto dei valori costituzionalmente protetti da parte del partito.

Una regolamentazione dello statuto dei partiti politici in passato è stata osteggiata per timore di un eccessivo controllo dello Stato sui cittadini. Questo timore appare ormai infondato e nuove sono le esigenze che la realtà ci pone. Assistiamo ad una profonda trasformazione dello stesso modo di essere dei partiti, anche per effetto del cambiamento dei sistemi elettorali, in cui si sommano una disaffezione dei cittadini verso la politica - che si è espressa anche con l'alta percentuale di astensionismo alle elezioni - e la preoccupazione per la crescente distanza dei giovani dalla militanza attiva. Noi riteniamo che occorra avere coraggio e aprirsi all'intera società, al di là dei riferimenti e degli interessi più tradizionali. Per questo avanziamo la presente proposta: per favorire il rapporto di fiducia tra i cittadini e la politica attraverso la formulazione di regole di trasparenza e di partecipazione democratica.

Finora il Parlamento si è occupato prevalentemente, a più riprese e con grandi contrasti tra le forze politiche, delle questioni

relative al finanziamento dei partiti. Dopo il referendum abrogativo del 1993, si è voluto dare una risposta sia ai problemi posti dall'espressione largamente maggioritaria della volontà popolare sia a quelli legati alla funzionalità delle organizzazioni di partito mediante l'approvazione di una legge fondata sulla contribuzione volontaria dei cittadini. Si sono registrate difficoltà in sede di applicazione della citata legge, tanto che il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la norma relativa alla copertura delle spese relative ai rimborsi del 1998 e si è arrivati alla proposizione di un disegno di legge, ora all'esame del Senato, dopo l'approvazione della Camera, fondato soprattutto sull'adeguamento dei rimborsi per le spese elettorali.

Al di là di ogni valutazione sulle soluzioni adottate, è certo che forme di sostegno pubblico al costo della politica sono previste in tutte le democrazie europee, sulla base del principio per il quale non è dato di avere vita politica associata, in forma democratica, senza che i partiti e movimenti politici abbiano risorse adeguate. Se non si creano le premesse perché questo avvenga, funzioni e compiti dei partiti verranno assolti da altri soggetti: Stato, apparati burocratici, gruppi di interessi particolari.

Non sono però solo le risorse economiche che occorrono per dare impulso alla partecipazione alla vita politica associata. È essenziale una riforma dei partiti che ne rafforzi il carattere di associazioni volontarie di cittadini, che concorrono a determinare la politica nazionale, secondo la previsione dell'articolo 49 della Costituzione.

A tal fine il presente disegno di legge prevede due innovazioni di grande portata. In primo luogo, si prevede che gli statuti dei partiti siano resi pubblici secondo pecu-

liari modalità, e che il loro contenuto regolamenti alcuni essenziali aspetti del «metodo democratico» nella vita interna dei partiti. Per tal via non si attua una pubblicizzazione dei partiti, che sarebbe in contrasto con il «divieto di associarsi liberamente» che l'articolo 49 riconosce ai cittadini.

I partiti restano associazioni di diritto privato «non riconosciute»; ma sono tenuti, qualora intendano usufruire dei rimborsi per le spese elettorali, e di ogni altra elargizione o beneficio normativi, ad adottare uno statuto conforme ai criteri legislativamente indicati.

La seconda innovazione concerne la previsione di regole per le elezioni «primarie». Non si tratta di rendere obbligatorio questo canale democratico di selezione del personale politico, bensì di predisporre regole e strutture pubbliche, che consentano ai partiti, o alle coalizioni di partiti, che intendano chiamare i propri iscritti o «simpatizzanti» ad un'espressione diretta nella fase rilevantissima in una democrazia, quale è quella della scelta dei candidati alle elezioni, di far ciò in un quadro di certezze democratiche e di adeguato supporto organizzativo.

Il presente disegno di legge interviene su due profili, individuabili in base ai capi in cui si suddivide: gli statuti dei partiti e le elezioni primarie.

Il capo I (articoli 1-4) stabilisce che i partiti devono avere statuti pubblici e ne indica i tratti democratici che devono essere obbligatoriamente presenti.

In particolare, l'articolo 1 riguarda tempi e modalità di approvazione e di pubblicazione dello statuto.

L'articolo 2 ha per oggetto il contenuto minimo degli statuti dei partiti per ciò che

riguarda la democrazia interna e il criterio della trasparenza cui devono ispirarsi. Viene inoltre stabilita l'esclusione dall'applicazione della disciplina relativa ai rimborsi delle spese elettorali o a qualunque beneficio o agevolazione per i partiti che non adeguino lo statuto a queste disposizioni (articolo 3), attribuendo alla Corte di cassazione il giudizio di conformità degli statuti alle norme di legge. Si prevede, altresì, la certificazione dei conti consuntivi dei partiti o movimenti politici da parte di società esterne di revisione contabile o di revisori ufficiali dei conti, a seconda che i contributi ricevuti siano superiori o meno ad un miliardo di lire (articolo 4).

Il capo II (articoli 5-8) disciplina lo svolgimento delle elezioni primarie per la scelta della candidature per le elezioni politiche generali, amministrative e per il Parlamento europeo, prevedendo la consultazione degli elettori iscritti e «simpatizzanti» al partito o alla coalizione, con il controllo e la garanzia dell'ufficio elettorale competente. Il registro degli elettori «simpatizzanti» è collocato presso le segreterie comunali.

Il meccanismo non prevede l'obbligatorietà per il partito o la coalizione di adottare questa modalità di selezione delle candidature ma, qualora ciò avvenga, il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti è candidato di diritto per il partito o la coalizione che abbiano promosso le elezioni primarie, a condizione che abbiano partecipato al voto più della metà degli aventi diritto e abbia ottenuto almeno un terzo dei voti validamente espressi.

Infine, si rinvia a un decreto ministeriale la definizione degli adempimenti necessari per lo svolgimento delle primarie.

**DISEGNO DI LEGGE**

## CAPO I

## STATUTO

## Art. 1.

*(Statuto dei partiti)*

1. In attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, i partiti politici approvano per atto pubblico, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il proprio statuto, che è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Variazioni successive dello statuto sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, entro sessanta giorni dalla loro approvazione.

## Art. 2.

*(Principi e criteri direttivi  
per gli statuti dei partiti)*

1. Tutti i cittadini e gli stranieri residenti in Italia hanno diritto di chiedere l'iscrizione ad un partito politico e di avere risposta, entro tre mesi dalla richiesta, dagli organi competenti previsti dallo statuto.

2. Lo statuto dei partiti di cui all'articolo 1, comma 1, indica:

a) gli organi dirigenti, le loro competenze e funzioni, il termine del mandato e le modalità della loro elezione da parte degli iscritti o da un organo rappresentativo degli iscritti;

b) la composizione e la procedura di convocazione dell'organo rappresentativo degli iscritti;

c) le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano la linea politica del partito;

d) le forme di garanzia per le minoranze e le modalità della partecipazione delle stesse agli organi del partito;

e) le regole in tema di equilibrio della rappresentanza dei sessi;

f) i casi e i motivi per cui può essere deciso lo scioglimento di un organo territoriale del partito, nonchè le relative procedure di ricorso;

g) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, nonchè le modalità che assicurino l'indipendenza di tali organi rispetto a quelli di direzione politica;

h) le misure disciplinari nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso;

i) le modalità di selezione dei candidati da presentare alle elezioni per la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica, il Parlamento europeo e per le Amministrazioni locali e regionali.

### Art. 3.

#### *(Sanzioni)*

1. La mancata approvazione dello statuto, o la non conformità alla presente legge, comportano per il partito l'esclusione dai rimborsi per le spese elettorali e da qualunque agevolazione o beneficio previsto da norme vigenti.

2. La conformità dello statuto alla presente legge è accertata, prima della pubblicazione, dall'ufficio centrale presso la Corte di Cassazione di cui all'articolo 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

### Art. 4.

#### *(Controllo contabile)*

1. Dopo l'articolo 2 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, è aggiunto il seguente:

«Art. 2-bis. *(Controllo contabile)* - 1. I conti consuntivi dei partiti o dei movimenti politici che godono di contributi pubblici o

privati superiori a un miliardo di lire per anno solare devono essere certificati da una società di revisione contabile entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono stati erogati i contributi previsti dalla presente legge. Nel caso di contributi pubblici o privati fino ad un miliardo di lire, i conti possono essere certificati da un revisore ufficiale dei conti o da un collegio di tre membri, di cui almeno due iscritti all'ordine dei dottori commercialisti o al collegio dei ragionieri».

## CAPO II

### ELEZIONI PRIMARIE

#### Art. 5.

##### *(Elezioni primarie)*

1. Entro il ventesimo giorno antecedente la scadenza per la presentazione delle candidature, il legale rappresentante di un partito o di una coalizione di partiti può richiedere all'ufficio elettorale competente di far svolgere elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche, amministrative e per il Parlamento europeo.

2. L'ufficio elettorale competente stabilisce la data e le sedi in cui si svolgono le elezioni primarie, previo consenso del soggetto che ha formulato la richiesta di cui al comma 1, sentiti il prefetto e il sindaco del comune in cui si svolgono le elezioni stesse.

3. Le sedi di cui al comma 2 sono individuate tra quelle messe a disposizione dai partiti o, in mancanza, tra quelle delle amministrazioni pubbliche.

4. L'ufficio elettorale competente provvede a dare comunicazione ai cittadini della data di svolgimento delle elezioni primarie e delle sue modalità mediante affissioni pubbliche.

5. Alle elezioni primarie si applicano le disposizioni in materia di propaganda e di spese elettorali.

## Art. 6.

*(Aventi diritto)*

1. Alle elezioni primarie hanno diritto a partecipare gli elettori iscritti e i simpatizzanti dei partiti che le abbiano richieste.

2. L'elenco degli elettori iscritti è trasmesso, insieme alla richiesta di cui all'articolo 5, all'ufficio elettorale competente.

3. Gli elettori non iscritti ad alcun partito possono iscriversi quali simpatizzanti dei partiti promotori delle elezioni primarie in apposito registro, tenuto presso la segreteria dei comuni ove si svolgono le elezioni. Le firme sono autenticate a cura dell'amministrazione comunale, con indicazione di nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore.

4. L'ufficio elettorale competente verifica la regolarità delle iscrizioni di cui al comma 3 e compila un elenco degli aventi diritto, che comprende gli iscritti al registro dei simpatizzanti e gli iscritti al partito precedentemente trasmessi, che consegna al presidente del seggio elettorale, nonchè al legale rappresentante del partito o della coalizione.

## Art. 7.

*(Svolgimento delle elezioni primarie)*

1. Le elezioni primarie si svolgono in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il ventesimo e il decimo giorno antecedente il termine per la presentazione delle candidature di cui all'articolo 5.

2. Le candidature per le elezioni primarie devono essere presentate in tempo utile, sulla base dei criteri previsti dallo statuto del partito.

3. Il voto deve essere segreto, personale e libero e si esercita, indicando una sola preferenza, nel seggio elettorale al quale l'elettore è iscritto.

4. Il seggio elettorale è costituito da un numero dispari di componenti, designati dai

partiti richiedenti, salvo il presidente che è designato dall'ufficio elettorale competente.

5. Il seggio elettorale è competente a effettuare lo spoglio e a decidere su tutte le questioni che insorgano durante lo svolgimento delle elezioni. In caso di parità prevale il voto del presidente. I risultati dello spoglio vengono trasmessi senza indugio all'ufficio elettorale competente, insieme a una relazione del presidente del seggio circa la regolarità delle operazioni.

6. L'ufficio elettorale competente decide in maniera definitiva su ogni ricorso relativo al regolare svolgimento delle elezioni primarie.

7. Chi ha ottenuto il maggior numero di voti alle elezioni primarie, purchè alle stesse abbia partecipato almeno la metà più uno degli aventi diritto e purchè abbia ottenuto almeno un terzo dei voti validi espressi, è candidato, salvo rinuncia, per il partito o la coalizione.

#### Art. 8.

##### *(Norme di attuazione)*

1. Con regolamento da adottare con decreto del Ministro dell'interno, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti le garanzie, i termini e le modalità per l'applicazione delle disposizioni del presente Capo. Il regolamento detta altresì le necessarie disposizioni tecniche relative alla predisposizione della scheda per le elezioni primarie.

2. Il regolamento di cui al comma 1 è adottato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, che lo esprimono entro venti giorni dalla trasmissione alle Camere del relativo schema.