



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 2011

Norme sul diritto dei cittadini di associarsi in partiti o movimenti politici,
in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge presentato 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.

I Padri Costituenti avevano demandato al legislatore, quindi al Parlamento, il compito di emanare norme specifiche attuative tese a garantire anche il principio di democrazia interna, ma nonostante varie iniziative parlamentari, ad oggi il *vacuum legis* permane.

Tale mancata attuazione ha determinato una incongruenza di fatto tra «Costituzione formale» e «Costituzione materiale».

Lo stesso Aldo Moro evidenziò in sede costituente la necessità di introdurre nel testo dell'articolo 49 il principio della democrazia interna perché necessario requisito per costruire, in coerenza e congruenza, quella «esterna», tracciando così il percorso democratico come «ponte biunivoco» tra cittadini ed istituzioni.

Gli effetti della mancata attuazione dell'articolo 49 si sono manifestati sia nel rapporto forma di governo - 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 hanno 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.

Insigni costituzionalisti, anche di recente, hanno evidenziato quanto l'adozione del metodo democratico interno sia un prerequisito irrinunciabile per l'attribuzione ai partiti dei compiti istituzionali affidati secondo il principio della rappresentanza e che tale processo non può avvenire senza concreti interventi attuativi in ambito legislativo. Anzi, ai fini del principio di rappresentanza, l'articolo 49 è una conferma attuativa dell'articolo 1 della Costituzione nella definizione dell'Italia come Repubblica democratica.

Già in sede costituente, si invocò la necessità di adottare il metodo democratico interno ai partiti. Tale condizione fu ritenuta, in particolare da Calamandrei, premessa di autentica costruzione democratica delle istituzioni e garanzia per il futuro politico del Paese.

D'altro canto il generale diritto alla libera associazione sancito dall'articolo 18 della Costituzione confrontato con il diritto di tutti i cittadini alla libera associazione in partiti ha reso più articolate e differenziate le valutazioni sullo *status* costituzionale dei partiti e sulla necessità di normare il metodo democratico interno ad essi.

Per quanto attiene alla forma giuridica dei partiti la bivalenza sia privatistica (come associazione disciplinata dagli accordi fra i soci) sia pubblicistica (per quanto riguarda candidature e finanziamenti pubblici) si è rivelata un elemento che ha penalizzato di fatto percorsi tesi a realizzare forme compiute di pluralismo interno ai partiti secondo il metodo democratico.

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 conformità, 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.

Scopo del presente disegno di legge è pertanto l'estensione del pluralismo e del metodo democratico anche all'interno dei par-

titi, sempre nel rispetto dell'autonomia delle forme organizzative e delle procedure di indirizzo e direzione politica.

La proposta di legge 92 nel testo licenziato dalla I Commissione del Consiglio regionale del Piemonte, è il risultato dell'attività svolta dal gruppo di lavoro interno alla stessa Commissione, istituito allo scopo di predisporre un testo di legge più snello e semplificato rispetto a quello iniziale, che era stato tra l'altro sottoposto alla consultazione delle parti sociali interessate.

La proposta di legge licenziata consta di dieci articoli (il testo originario era composto da quattordici articoli).

Preliminarmente alla descrizione dell'articolato, pare importante sottolineare che, in sede di Commissione, si è scelto di includere tra i destinatari della proposta di legge, accanto ai partiti, anche i movimenti politici (intesi come «una variante organizzativa» dei partiti).

L'articolo 1 definisce quindi i partiti politici e i movimenti politici come associazioni costituite al fine 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.

L'articolo 2 definisce la natura giuridica dei partiti e movimenti politici come associazioni riconosciute ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica del febbraio 2000, n. 361.

L'articolo 3 stabilisce che il partito o movimento politico abbiano un proprio statuto che ne definisca gli obiettivi e ne disciplini l'organizzazione e l'ordinamento interno.

Lo statuto è adottato per atto pubblico ed è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data di iscrizione del partito o movimento politico nel registro delle persone giuridiche, ai sensi dell'articolo 1 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000 o dalla data delle eventuali successive modificazioni. Detta pubblicazione è condizione

necessaria per accedere a tutte le forme di finanziamento pubblico.

L'articolo 4 definisce il simbolo di partito o del movimento politico depositato all'atto della sua costituzione, identificativo in modo univoco e non confondibile con il simbolo di altri partiti. Si stabilisce inoltre che il simbolo è di esclusiva proprietà del partito o movimento.

L'articolo 5 disciplina il contenuto dello statuto, il quale indica in particolare:

a) gli organi esecutivi e dirigenti del partito o movimento politico;

b) la titolarità per ciascun iscritto degli stessi diritti e doveri, inclusa la partecipazione alla determinazione e all'attuazione della linea politica e il diritto ad una piena e completa informazione, ai fini di una partecipazione consapevole;

c) le modalità di partecipazione di ogni iscritto agli organi collegiali del partito o del movimento politico;

d) le procedure di convocazione degli organi rappresentativi del partito o movimento politico, di approvazione delle delibere degli organi collegiali e degli atti che impegnano la linea politica del partito o movimento politico;

e) le modalità di ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per l'organizzazione dell'attività del partito o del del movimento politico;

f) la previsione di azioni volte al riequilibrio della rappresentanza di genere, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione;

g) la garanzia del pluralismo interno e il riconoscimento formale delle minoranze e delle loro prerogative in ordine alla partecipazione negli organi collegiali e di garanzia;

h) la durata delle cariche di partito o del movimento politico e l'eventuale limitazione del numero di mandati nella medesima carica;

i) le cause di incompatibilità tra la partecipazione agli organi esecutivi del partito e

la titolarità di cariche istituzionali o in pubbliche amministrazioni;

l) un organo interno di garanzia e controllo e le sanzioni che lo stesso può applicare in caso di violazione delle norme statutarie e delle deliberazioni degli organi di partito o movimento politico;

m) le modalità di attuazione dell'organizzazione territoriale del partito o movimento politico prevista all'articolo 8.

L'articolo 6 sancisce che 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.

L'articolo 7 regola l'anagrafe degli iscritti, stabilendo in particolare che deve essere gestita nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

L'articolo 8 specifica le applicazioni delle disposizioni contenute nel disegno di legge alle articolazioni territoriali in cui possono organizzarsi i partiti e i movimenti politici.

Lo statuto disciplina inoltre i casi di particolare gravità per lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento delle articolazioni territoriali del partito.

L'articolo 9 stabilisce che 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 partito o movimento politico in conformità a quanto previsto dal disegno di legge.

L'articolo 10 prevede infine che i partiti e i movimenti politici adeguino i propri statuti e la propria organizzazione interna alle disposizioni della legge entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione)

1. I partiti e i movimenti politici sono associazioni costituite allo 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 e i movimenti politici sono associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361.

Art. 3.

(Statuto)

1. I partiti e i movimenti politici hanno uno statuto che ne definisce gli obiettivi e ne disciplina l'organizzazione e l'ordinamento interno.

2. Lo statuto è adottato per atto pubblico ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data di iscrizione del partito o del movimento politico nel registro delle persone giuridiche, ai sensi dell'articolo 1 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000. La suddetta pubblicazione è condizione per accedere ai rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie e alle agevo-

lazioni di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, nonché ai contributi pubblici concessi alle imprese editrici di quotidiani e periodici o alle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti o movimenti politici, previsti dalla legislazione vigente in materia.

3. Eventuali modificazioni successive dello statuto sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* entro un mese dalla data di approvazione.

Art. 4.

(Simbolo)

1. I partiti e i movimenti politici hanno un simbolo che viene depositato nel registro di cui all'articolo 3, comma 2, contestualmente allo statuto.

2. Il simbolo identifica in modo univoco il partito o il movimento politico e non deve essere suscettibile di confusione con il simbolo di altri partiti o movimenti politici.

3. Il simbolo è di esclusiva proprietà del partito o del movimento politico ed è utilizzato in conformità a quanto previsto dallo statuto.

Art. 5.

(Contenuto dello statuto)

1. Al fine di assicurare il rispetto del metodo democratico di cui all'articolo 49 della Costituzione, lo statuto indica:

a) le modalità e le procedure di iscrizione al partito o del movimento politico;

b) i criteri per l'utilizzazione del simbolo;

c) le modalità per l'istituzione e l'accesso all'anagrafe degli iscritti prevista all'articolo 7;

d) le modalità di approvazione delle deliberazioni del partito o del movimento politico;

e) gli organi esecutivi del partito o del movimento politico, le loro funzioni e le modalità di costituzione e revoca degli stessi;

f) gli organi dirigenti del partito o movimento politico, le loro competenze e le modalità di elezione da parte degli iscritti;

g) la titolarità per ciascun iscritto degli stessi diritti e doveri, inclusa la partecipazione alla determinazione e all'attuazione della linea politica e il diritto ad una piena e completa informazione, ai fini di una partecipazione consapevole;

h) le modalità di partecipazione di ogni iscritto agli organi collegiali del partito o del movimento politico;

i) le procedure di convocazione degli organi rappresentativi del partito o del movimento politico, di approvazione delle delibere degli organi collegiali e degli atti che impegnano la linea politica del partito o del movimento politico;

l) le modalità di ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per l'organizzazione dell'attività del partito o del movimento politico;

m) la previsione di azioni volte al riequilibrio della rappresentanza di genere, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione;

n) la garanzia del pluralismo interno e il riconoscimento formale delle minoranze e delle loro prerogative in ordine alla partecipazione negli organi collegiali e di garanzia;

o) la durata delle cariche di partito o del movimento politico e l'eventuale limitazione del numero di mandati nella medesima carica;

p) le cause di incompatibilità tra la partecipazione agli organi esecutivi del partito o del movimento politico e la titolarità di cariche istituzionali o nelle pubbliche amministrazioni;

q) un organo interno di garanzia e controllo, le relative competenze e modalità di elezione che ne assicurino l'indipendenza rispetto agli organi di direzione politica;

r) le sanzioni che l'organo di garanzia e controllo applica in caso di violazione delle

norme statutarie e delle deliberazioni degli organi di partito o movimento politico;

s) le modalità di attuazione dell'organizzazione territoriale del partito o del movimento politico prevista all'articolo 8.

Art. 6.

(Tutela giurisdizionale)

1. 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.

Art. 7.

(Anagrafe degli iscritti)

1. L'anagrafe degli iscritti è l'archivio interno al partito o al movimento politico 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 o al movimento politico, nel caso di organizzazione territorialmente differenziata.

2. L'anagrafe degli iscritti è gestita nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ed è aggiornata annualmente.

Art. 8.

(Organizzazione territoriale)

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

2. Lo statuto disciplina i casi, di particolare gravità, in cui si può procedere allo scioglimento, chiusura o sospensione delle articolazioni territoriali del partito o del movimento politico.

Art. 9.

(Accesso al 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 partito o movimento politico ai sensi della presente legge.

Art. 10.

(Norma transitoria)

1. I partiti e i movimenti politici sono tenuti ad adeguare i propri statuti e la propria organizzazione interna alle disposizioni della presente legge entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore.

