



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MARCUCCI, MIRABELLI e MATTESINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MARZO 2016

Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati
alle elezioni inerenti cariche monocratiche

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si pone l'importante obiettivo di regolamentare le elezioni primarie in quanto strumento di partecipazione democratica.

Prima di entrare nel merito dei contenuti del disegno di legge, è opportuno inserirlo nel contesto dell'evoluzione del quadro normativo e del dibattito politico che si svolge intorno al tema della disciplina dei partiti politici. Occorre considerare che nel nostro Paese va estendendosi in modo sempre più diffuso la propensione a selezionare le candidature attraverso le elezioni primarie, organizzate da partiti, movimenti politici e coalizioni tra i medesimi.

È con la nascita del Partito Democratico nel 2007 (anche se la prima vera consultazione degli elettori risale al 2005, e riguardò la scelta di Romano Prodi quale candidato *premier* del centrosinistra) che le elezioni primarie sono diventate uno strumento rilevante di selezione della classe politica.

Da allora ad oggi si sono tenute decine di consultazioni per varie cariche (da sindaco a presidente di regione, da parlamentare a segretario di partito), che hanno sempre fornito un risultato soddisfacente in termini di partecipazione dell'elettorato di riferimento, tanto che in Europa si parla ormai apertamente di «primarie all'italiana».

Secondo alcuni istituti che hanno svolto accurate ricerche sulla composizione sociale del cosiddetto «popolo» delle primarie, i partecipanti sono perfettamente rappresentativi, come età, livello di studio e aspettative valoriali, dell'elettorato di riferimento. Tali studi sfatano una delle accuse ricorrenti che sono state rivolte al modello di primarie

«aperte», che consentirebbe ad elettori di altra parte politica di influenzarne il risultato.

Le primarie sono uno strumento utile a stimolare una moderna forma di partecipazione alla politica, che appare assolutamente in linea con alcune leggi approvate in questi anni come quella che introduce un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici e sulla destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Un dato che appare confermato dai risultati sul primo anno di erogazione del due per mille ai partiti, relativi all'anno di imposta 2014.

Poiché le elezioni primarie sono un fondamentale strumento di partecipazione dei cittadini alla vita politica è necessario superare alcune criticità che sono emerse negli anni e che rischiano di inficiare la rilevanza e la portata innovativa delle stesse. Pertanto sembra opportuno elaborare un quadro normativo che regolamenti le elezioni primarie in modo rigoroso.

Al fine quindi di procedere di pari passo con l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, il presente disegno di legge si propone di «istituzionalizzare» le primarie, elevandole a strumento esplicitamente previsto dall'ordinamento e fissando con rigore le procedure e i termini ai quali i partiti che intendono farvi ricorso devono attenersi per una rigorosa selezione della propria classe politica, prevedendo tre diversi modelli, sulla base delle preferenze più o meno espresse dai diversi soggetti politici: aperte, semiaperte e chiuse.

L'idea di fondo che sta alla base di tale scelta è che la titolarità del diritto di selezionare i candidati ai vertici delle amministra-

zioni sia affidata ai cittadini. I partiti mantengono ovviamente un ruolo nell'individuazione delle regole e dei limiti dell'elettorato passivo e dunque nell'elaborazione delle proposte da sottoporre ai cittadini, ma sia il potere di scelta - conferito direttamente ai cittadini e dunque sottratto alle dirigenze dei partiti - sia il sistema di garanzie circa il corretto svolgimento delle operazioni elettorali sono posti al medesimo livello del procedimento elettorale vero e proprio.

L'articolo 1 stabilisce le finalità del presente disegno di legge prevedendo che le elezioni primarie si svolgano per la selezione dei candidati dei partiti politici, dei movimenti politici e delle coalizioni tra i medesimi alle cariche di sindaco, sindaco metropolitano ove ne sia prevista l'elezione diretta, presidente della giunta regionale e presidente delle province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 2 disciplina l'indizione delle elezioni primarie prevedendo che, entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle candidature, il legale rappresentante di uno o più soggetti politici possa richiedere all'ufficio elettorale competente di indire elezioni primarie per la selezione dei propri candidati alle suddette cariche. La richiesta di indizione di elezioni primarie è soggetta alla raccolta di un numero di firme pari a quelle necessarie per la presentazione delle liste nelle elezioni corrispondenti. L'ufficio elettorale competente stabilisce le sedi e la data in cui si svolgono le elezioni primarie, sentiti il prefetto e i sindaci dei comuni in cui si svolgono le elezioni stesse, e comunica ai cittadini data e modalità di svolgimento delle elezioni primarie mediante affissioni pubbliche. Le medesime comunicazioni sono altresì pubblicate nel sito *internet* del Ministero dell'interno e nel sito ufficiale dei soggetti politici promotori delle elezioni primarie.

L'articolo 3 prevede che, unitamente alla richiesta di indire le elezioni primarie, i soggetti politici depositino il regolamento di di-

sciplina delle elezioni stesse. Il regolamento stabilisce le condizioni per la presentazione delle candidature, le norme di comportamento per la campagna elettorale idonee ad assicurare il contenimento, entro limiti appropriati, delle spese sostenute dai candidati, condizioni di parità dei candidati nell'accesso alle candidature con riferimento anche all'entità, alle modalità e alla documentazione delle spese, nonché le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni ivi previste.

Il regolamento può prevedere che il diritto di sottoscrivere le candidature alle elezioni primarie sia riservato a un determinato numero di cittadini, ovvero ai soli iscritti, ovvero che sia attribuito, in via comunque non esclusiva, a un numero qualificato di componenti dell'organismo dirigente dei soggetti politici promotori. In tale ultimo caso, il numero massimo delle sottoscrizioni non può essere superiore al 35 per cento dei componenti del medesimo organismo. Il regolamento indica inoltre a quale forma di elezioni primarie si intenda ricorrere.

L'articolo 4 definisce appunto le forme che possono assumere le elezioni primarie. Le elezioni primarie sono definite aperte, se il diritto di voto è attribuito alla generalità degli elettori; semiaperte, se il diritto di voto è attribuito agli elettori che al momento del voto si dichiarano sostenitori di un soggetto politico e sono disposti a farsi registrare in quanto tali in un albo; chiuse, se il diritto di voto è attribuito a coloro che risultano, alla data di indizione delle elezioni primarie, regolarmente iscritti a un dato soggetto politico oppure a un albo degli elettori all'uopo costituito da quello stesso soggetto politico.

L'articolo 5 disciplina il collegio dei garanti, istituito in caso di indizione di elezioni primarie, che sovrintende alla regolarità delle elezioni anche in fase di presentazione delle candidature, nomina gli scrutatori e i componenti delle commissioni elettorali, vigila sul rispetto dei risultati elettorali, deli-

bera su qualsiasi ricorso e proclama il vincitore. Il collegio dei garanti si dota di un regolamento interno per l'esercizio delle proprie funzioni riguardante, in particolare, i tempi per la presentazione dei ricorsi e per l'adozione delle conseguenti decisioni, di cui dà ampia pubblicità. Il regolamento interno stabilisce altresì l'importo che i soggetti politici che intendono partecipare alle elezioni primarie devono versare al collegio dei garanti quale cauzione.

L'articolo 6 disciplina le norme in materia di elettorato attivo e passivo prevedendo che alle elezioni primarie si applichino le disposizioni normative vigenti limitative dell'esercizio dell'elettorato attivo e passivo, previste per le corrispondenti consultazioni elettorali. I soggetti politici possono stabilire, con il regolamento di disciplina, ulteriori limitazioni all'elettorato passivo.

L'articolo 7 disciplina le modalità di organizzazione delle elezioni primarie prevedendo che ad esse si applichino gli obblighi derivanti dalla normativa vigente in materia di disciplina della campagna elettorale. Il voto è espresso a scrutinio segreto; ciascun elettore esprime il proprio voto per un solo candidato. È selezionato il candidato che ottiene il più alto numero di voti; in caso di sua rinuncia, impedimento o morte, gli subentra chi ha ottenuto il numero più alto di voti tra gli altri candidati alle elezioni primarie; in caso di più candidati a parità di voti, viene selezionato il più anziano per età. Qualora sia stata avanzata una sola candidatura alle elezioni primarie, non si svolgono le ulteriori fasi del procedimento elettorale e il collegio dei garanti procede a dichiarare il vincitore.

L'articolo 8 disciplina lo svolgimento delle elezioni primarie prevedendo che le stesse si svolgano in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il novantesimo e il sessantesimo giorno antecedente il termine per la presentazione delle candidature e che ciascun elettore non possa partecipare alle

elezioni primarie di più di un soggetto politico, per la medesima carica e nella medesima tornata elettorale. Le elezioni primarie richieste da più soggetti politici per la medesima carica si svolgono nello stesso giorno.

L'articolo 9 stabilisce che i soggetti politici che non adottano le elezioni primarie per la selezione dei propri candidati non possono accedere ai benefici previsti dal decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici e di destinazione volontaria del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Tale esclusione ha l'evidente scopo di incentivare l'utilizzo delle consultazioni a tutti i soggetti politici che intendono presentare proprie candidature ad una determinata elezione.

L'articolo 9 stabilisce altresì che la cauzione versata al collegio dei garanti dai soggetti politici che intendono partecipare alle elezioni primarie non venga restituita in caso di inosservanza del risultato delle elezioni primarie da parte dei soggetti politici che le hanno promosse. In caso di mancato rispetto del risultato delle elezioni primarie da parte di singoli candidati, a carico di questi ultimi è irrogata anche una sanzione pecuniaria di importo pari alla metà di quello della cauzione.

L'articolo 10 stabilisce che soggetto politico, a condizione che presenti una dichiarazione di collegamento con un gruppo parlamentare esistente o un numero di firme di elettori iscritti nelle liste elettorali compreso tra un minimo di trentamila e un massimo di quarantamila, può richiedere che le disposizioni della presente legge si applichino anche alla procedura di selezione del proprio *leader* nazionale, sia esso denominato segretario, presidente o con altro termine che indichi il titolare della carica apicale monocratica.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge disciplina le elezioni primarie per la selezione dei candidati dei partiti politici, dei movimenti politici e delle coalizioni tra i medesimi, di seguito denominati «soggetti politici», alle cariche di sindaco, di sindaco metropolitano ove ne sia prevista l'elezione diretta, di presidente della giunta regionale e di presidente delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Le regioni adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di principio desumibili dalla presente legge ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Art. 2.

(Indizione delle elezioni primarie)

1. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine previsto dalla legge per la presentazione delle candidature, il legale rappresentante di uno o più soggetti politici può richiedere all'ufficio elettorale competente di indire le elezioni primarie per la selezione dei propri candidati alle cariche di cui al comma 1 dell'articolo 1.

2. La richiesta di indizione delle elezioni primarie deve essere corredata di un numero di sottoscrizioni pari a quello previsto per la presentazione delle liste nelle elezioni corrispondenti.

3. L'ufficio elettorale competente stabilisce le sedi e la data in cui si svolgono le

elezioni primarie, sentiti il prefetto e i sindaci dei comuni in cui si svolgono le elezioni stesse.

4. L'ufficio elettorale competente comunica la data e le modalità di svolgimento delle elezioni primarie mediante affissioni pubbliche. Le medesime comunicazioni sono altresì pubblicate nel sito *internet* del Ministero dell'interno e nel sito ufficiale dei soggetti politici promotori delle elezioni primarie.

Art. 3.

(Regolamento di disciplina delle elezioni primarie)

1. Unitamente alla richiesta di indizione di cui al comma 1 dell'articolo 2, i soggetti politici depositano il regolamento di disciplina delle elezioni primarie, di seguito denominato «regolamento».

2. Il regolamento stabilisce le condizioni per la presentazione delle candidature, le norme di comportamento per la campagna elettorale idonee ad assicurare il contenimento entro limiti appropriati delle spese sostenute dai candidati, condizioni di parità dei candidati nell'accesso alle candidature anche con riferimento all'entità, alle modalità e alla documentazione delle spese, nonché le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni ivi previste.

3. Il regolamento può prevedere che il diritto di sottoscrivere le candidature alle elezioni primarie sia riservato a un determinato numero di cittadini ovvero ai soli iscritti, ovvero che sia attribuito, in via comunque non esclusiva, a un numero qualificato di componenti dell'organismo dirigente dei soggetti politici promotori delle elezioni primarie. In tale ultimo caso, il numero massimo delle sottoscrizioni non può essere superiore al 35 per cento dei componenti del medesimo organismo.

4. Il regolamento indica la forma di elezioni primarie alla quale si intende ricorrere fra quelle previste dall'articolo 4.

Art. 4.

(Forme delle elezioni primarie)

1. Le elezioni primarie sono:

a) aperte, se il diritto di voto è attribuito alla generalità degli elettori;

b) semiaperte, se il diritto di voto è attribuito agli elettori che al momento del voto si dichiarano sostenitori di un soggetto politico e sono registrati in quanto tali in un apposito albo;

c) chiuse, se il diritto di voto è attribuito a coloro che risultano, alla data di indizione delle elezioni primarie, regolarmente iscritti al soggetto politico promotore ovvero a un albo degli elettori appositamente costituito dallo stesso soggetto politico.

Art. 5.

(Collegio dei garanti)

1. In caso di indizione di elezioni primarie, è istituito un apposito collegio dei garanti che sovrintende alla regolarità delle elezioni anche con riferimento alla presentazione delle candidature, nomina gli scrutatori e i componenti delle commissioni elettorali, vigila sul rispetto dei risultati, delibera su qualsiasi ricorso e proclama il vincitore.

2. Il collegio dei garanti, composto da tre membri di riconosciuta indipendenza e competenza, è eletto a maggioranza qualificata dall'assemblea elettiva corrispondente all'ambito territoriale al quale le elezioni primarie si riferiscono. I componenti del collegio dei garanti non possono fare parte degli organi direttivi dei soggetti politici promotori delle elezioni primarie.

3. Il collegio dei garanti si dota di un regolamento interno per l'esercizio delle pro-

prie funzioni riguardante, in particolare, i tempi per la presentazione dei ricorsi e per l'adozione delle conseguenti decisioni, di cui dà ampia pubblicità. Il regolamento interno stabilisce altresì l'importo che i soggetti politici che intendono partecipare alle elezioni primarie devono versare al collegio dei garanti a titolo di cauzione.

4. Il collegio dei garanti provvede alla restituzione della cauzione di cui alla comma 3, all'esito delle elezioni primarie e salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 9.

5. Il collegio dei garanti cessa dalle sue funzioni a conclusione delle operazioni di cui al comma 1.

Art. 6.

(Elettorato attivo e passivo)

1. Alle elezioni primarie si applicano le disposizioni normative vigenti in materia di limiti all'esercizio dell'elettorato attivo e passivo, previste per le corrispondenti consultazioni elettorali.

2. I soggetti politici possono stabilire, con il regolamento di disciplina di cui all'articolo 3, ulteriori limitazioni all'esercizio dell'elettorato passivo.

Art. 7.

(Modalità di organizzazione delle elezioni primarie)

1. Alle elezioni primarie si applicano gli obblighi derivanti dalla normativa vigente in materia di svolgimento della campagna elettorale.

2. Il voto per le elezioni primarie è espresso a scrutinio segreto; ciascun elettore esprime il proprio voto per un solo candidato. È selezionato il candidato che ottiene il più alto numero di voti; in caso di rinuncia, impedimento o morte del candidato selezionato, subentra chi ha ottenuto il più

alto numero di voti tra gli altri candidati alle elezioni primarie; in caso di parità di voti tra più candidati, è selezionato il più anziano per età. Qualora sia stata presentata una sola candidatura alle elezioni primarie, il procedimento elettorale non ha luogo e il collegio dei garanti procede a proclamare il vincitore.

Art. 8.

(Svolgimento delle elezioni primarie)

1. Le elezioni primarie si svolgono in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il novantesimo e il sessantesimo giorno antecedente il termine previsto dalla legge per la presentazione delle candidature alle elezioni cui le primarie sono riferite.

2. Ciascun elettore non può partecipare alle elezioni primarie di più di un soggetto politico, per la medesima carica e nella medesima tornata elettorale.

3. Le elezioni primarie richieste da più soggetti politici per la medesima carica si svolgono nello stesso giorno.

Art. 9.

(Sanzioni)

1. I soggetti politici che non adottano le elezioni primarie per la selezione dei propri candidati ai sensi della presente legge non possono accedere ai benefici di cui agli articoli 11 e 12 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e successive modificazioni.

2. La cauzione di cui al comma 4 dell'articolo 5 non è restituita in caso di inosservanza del risultato delle elezioni primarie da parte del soggetto politico che le ha promosse. In caso di mancato rispetto del risultato delle elezioni primarie da parte di singoli candidati, a carico di questi ultimi è irrogata anche una sanzione pecuniaria di im-

porto pari alla metà di quello stabilito per la cauzione.

Art. 10.

*(Elezione del vertice esecutivo
di un soggetto politico)*

1. Un soggetto politico, che presenti una dichiarazione di collegamento con un gruppo parlamentare esistente ovvero un numero di firme di elettori iscritti nelle liste elettorali compreso tra un minimo di trentamila e un massimo di quarantamila, può richiedere che le disposizioni di cui alla presente legge si applichino anche per la selezione del proprio *leader* nazionale, sia esso denominato segretario, presidente, o con altro termine atto a indicare il titolare della carica apicale monocratica di un soggetto politico.

Art. 11.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivante dall'attuazione della presente legge, valutati in 15 milioni di euro annui a decorrere dal 2017, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2017 e 2018 dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

