



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori GIORGIS, MALPEZZI, VERINI, PARRINI, ALFIERI, MIRABELLI, MISIANI, D’ELIA, ASTORRE, FINA, FRANCESCHINI, FURLAN, LOSACCO, MANCA, MARTELLA, NICITA, ROJC e ZAMBITO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 OTTOBRE 2022

Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell’articolo 49 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge mira a dare una più organica ed effettiva attuazione all'articolo 49 della Costituzione e, in particolare, al diritto che esso riconosce ai cittadini di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare l'indirizzo politico delle comunità in cui vivono.

Si tratta di un diritto fondamentale la cui attuazione e il cui esercizio contribuiscono a definire lo svolgimento del principio di sovranità popolare di cui all'articolo 1 della Costituzione e, al tempo stesso, contribuiscono a sostanziare il ruolo e la funzione politica emancipante della Repubblica in tutte le sue diverse articolazioni territoriali.

Dare effettività ai diritti politici dei cittadini, «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono (...) l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», ricostruendo le condizioni di un protagonismo virtuoso dei partiti politici, in grado di rafforzare la capacità di integrazione politica (e quindi di «governo») delle istituzioni rappresentative del pluralismo, non è infatti solo una questione di democrazia, ma il presupposto per porre tali istituzioni nella condizione di poter rimuovere le diseguaglianze sempre più marcate che si sono venute consolidando e, anche per questa via, sostenere un processo di crescita e di sviluppo.

Com'è noto, durante i lavori dell'Assemblea costituente e per molti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, prevalse un atteggiamento di diffidenza verso ogni forma di regolamentazione pubblica dei partiti politici e, in particolare, verso ogni forma di regolazione della loro vita interna.

Il timore di una compromissione dell'ambito riservato all'autonomia associativa e organizzativa dei cittadini e il timore di una regolamentazione (e quindi di un controllo da parte della magistratura) in danno delle minoranze e del pluralismo politico e culturale ebbero la meglio, anche per note ragioni di carattere storico-politico, su ogni altra considerazione ed esigenza di democraticità e trasparenza (connesse al particolare rilievo pubblico dell'attività e della funzione che i partiti sono chiamati a svolgere).

Nel corso del tempo, anche in conseguenza dell'evoluzione del quadro politico nazionale e internazionale e della progressiva crisi di legittimazione che ha investito l'intero sistema politico, è però cresciuta la consapevolezza dell'importanza di una disciplina pubblicistica in grado di garantire maggiore attenzione al principio del «metodo democratico»: si è infatti compreso che solo partiti trasparenti e autenticamente democratici al proprio interno possono rendere effettivo il fondamentale diritto dei cittadini di concorrere a determinare l'assetto politico, economico e sociale del Paese e delle comunità territoriali in cui ciascuno è inserito; e si è compreso che solo partiti autenticamente democratici anche al proprio interno possono riconquistare la fiducia dei cittadini e, in tal modo, promuovere la partecipazione e rafforzare la capacità rappresentativa, e quindi di governo, delle nostre istituzioni democratiche.

Negli ultimi anni si sono così susseguiti diversi interventi legislativi che hanno regolato alcuni o più profili dell'azione esterna e della vita interna dei partiti politici: dalle modalità di finanziamento, pubblico e privato (che sono state più volte riformate e ri-

definite), ai vincoli di trasparenza dei flussi economici (che sono stati resi via via più stringenti), al controllo dei rendiconti e degli statuti (affidato dal 2012 a una specifica Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, nominata dai Presidenti delle Camere su indicazione dei vertici delle supreme magistrature ordinaria e amministrative), alle norme relative allo svolgimento delle campagne elettorali, fino all'istituzione del registro nazionale dei partiti politici e alla disciplina di alcune condizioni di democraticità interna e di trasparenza dell'organizzazione che è necessario rispettare per accedere ai sostegni economici e per presentare le liste alle elezioni.

Dall'insieme delle disposizioni emanate emerge un quadro normativo consistente e articolato, che tuttavia, in alcuni casi, appare di non facile interpretazione e coordinamento e, in relazione a taluni aspetti, bisognoso di integrazioni.

Di qui la proposta, contenuta nel disegno di legge, di integrare e rafforzare alcuni requisiti di trasparenza e di democrazia interna dei partiti e di conferire al Governo la delega ad adottare un decreto legislativo recante un testo unico per il riordino e la razionalizzazione delle molteplici norme attinenti al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti secondo quanto previsto dall'articolo 49 della Costituzione.

Accanto a disposizioni che rafforzano i requisiti di trasparenza e democrazia interna dei partiti e a disposizioni contenenti la delega al Governo per la razionalizzazione e il riordino della normativa vigente in un testo unico, il presente disegno di legge contiene disposizioni volte ad assicurare ai partiti politici le condizioni materiali per poter organizzare nel modo migliore la partecipazione politica e rendere così effettivo il diritto riconosciuto a ogni individuo di associarsi e di concorrere (con metodo democratico) a

determinare l'indirizzo politico delle comunità in cui vive.

Assicurare ai partiti politici un finanziamento pubblico ragionevole, condizionato al rispetto dei principi di democrazia interna e di gestione trasparente delle risorse, rafforzando al tempo stesso i limiti al finanziamento privato, contribuisce altresì ad assicurare la separazione e l'autonomia della sfera politica dalla sfera economica. E questo, com'è noto, è uno dei principali obiettivi del costituzionalismo uscito dalla tragica esperienza della guerra e delle diverse dittature nazionali, ed è uno dei presupposti di ogni ordinamento democratico e pluralista: limitare, separare e distribuire il potere in modo da assicurare appunto a ogni essere umano – indipendentemente dai caratteri dell'indirizzo politico che di volta in volta si afferma come prevalente e dalle ragioni del calcolo economico – le condizioni (materiali e culturali) per poter realizzare, nella maniera più piena, lo sviluppo della propria persona ed effettivamente partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Del resto, com'è altrettanto noto, la limitazione, la separazione e la distribuzione del potere, in un ordinamento democratico pluralista, si realizzano innanzitutto prescrivendo che ciascun bene (il cui possesso conferisce potere) sia distribuito – per usare le parole di Michael Walzer – secondo il proprio « criterio intrinseco »: per cui il ricoprire una posizione dominante o di rilievo in una delle tre sfere (politica, economica, culturale o dei mezzi di comunicazione) non dovrebbe dare titolo per assumere una posizione dominante o di rilievo in alcuna delle altre due. L'aver, ad esempio, molto consenso non conferisce il diritto di acquisire un riconoscimento scientifico, né dà il diritto di ottenere fortune economiche; così come l'aver dimostrato particolare abilità nella sfera culturale o in quella economica non dà il diritto di ottenere cariche politiche. In un ordinamento democratico pluralista occorre, insomma,

scongiurare il rischio che chi detiene ingenti risorse in una delle sfere possa, per ciò solo, acquisire una posizione dominante anche nelle altre: chi detiene ingenti risorse economiche non dovrebbe pertanto poter acquisire, attraverso l'esercizio del potere economico, potere culturale (dei mezzi di comunicazione) e potere politico né, attraverso l'esercizio di questi ultimi, acquisire ulteriore potere economico, dando così origine a un circolo vizioso che conduce a una sempre maggiore concentrazione del potere.

La concentrazione del potere e la progressiva destrutturazione dei corpi intermedi, peraltro - come dimostra l'esperienza di questi anni - non aumentano l'efficienza delle istituzioni politiche né accrescono la loro capacità di governo dei processi economici e sociali, ma concorrono solo ad aumentare le disuguaglianze, le divisioni e i conflitti sociali. Laddove i partiti politici perdono radicamento e faticano a organizzare una costante partecipazione critica e riflessiva, contribuendo così anche a mitigare le pulsioni più irrazionali e distruttive, le istituzioni politiche finiscono con il perdere, oltre alla capacità di rappresentare, anche la capacità di governare e, in particolare, di indirizzare e coordinare l'attività economica a fini sociali (articolo 41 della Costituzione). Le scorciatoie plebiscitarie possono dare l'impressione di sopperire alle difficoltà dei processi partecipativi e alla frammentazione politica, ma alla fine si dimostrano incapaci di conferire alle istituzioni la forza e la legittimazione di cui necessitano per mantenere le promesse dell'eguaglianza e della crescita che non esclude nessuno dal diritto a un'esistenza libera e dignitosa.

Per le ragioni sopra esposte, con il presente disegno di legge si propone di apportare alcune modifiche alla disciplina vigente

(introdotta con il citato decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014) in modo da incrementare le risorse pubbliche che possono essere destinate dai cittadini ai partiti politici e, contemporaneamente, ridurre l'influenza della ricchezza privata dei singoli contribuenti e, più specificamente, di coloro che intendono sostenere l'azione dei partiti politici. In particolare, confermando le misure introdotte dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, a tutela della trasparenza di ogni finanziamento, si propone di ridurre il limite di importo attualmente previsto per le erogazioni liberali delle persone giuridiche, portandolo da 100.000 a 50.000 euro all'anno. Al contempo, si propone di incrementare l'autorizzazione di spesa relativa al fondo, di cui all'articolo 12, comma 4, del medesimo decreto-legge n. 149 del 2013, per l'attuazione della destinazione volontaria del due per mille della quota parte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che ciascun contribuente può destinare a favore di un partito politico, portandola da 25,1 a 45,1 milioni di euro all'anno (come del resto aveva originariamente previsto lo stesso articolo 12, a decorrere dall'anno 2017); e si propone di estendere ai partiti politici un meccanismo di ripartizione - anche del cosiddetto « inoptato » - analogo a quello che vige in materia di sostegno alle confessioni religiose (secondo la legge 20 maggio 1985, n. 222, e le leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose acattoliche), così attenuando l'incidenza della ricchezza del singolo contribuente sull'ammontare complessivo che ciascun partito riceve, come avviene appunto nei confronti delle diverse confessioni religiose che accedono alla ripartizione dell'otto per mille.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti dei partiti politici)

1. All'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo la lettera *0a)* è inserita la seguente:

«*0b)* i principi politici ai quali il partito ispira la propria azione, che costituiscono lo scopo dell'associazione, nonché le forme di garanzia del loro rispetto da parte degli organi rappresentativi ed esecutivi del partito »;

b) alla lettera *c)*, dopo le parole: « le procedure » è inserita la seguente: « democratiche »;

c) dopo la lettera *c)* è inserita la seguente:

«*c-bis)* le forme e le modalità di iscrizione al partito, che devono essere idonee a garantire il carattere libero e personale dell'iscrizione medesima; le cause di rigetto motivato della domanda di iscrizione, contro il quale deve essere ammesso il ricorso agli organi di garanzia del partito »;

d) dopo la lettera *d)* è inserita la seguente:

«*d-bis)* le regole che disciplinano l'istituzione, l'accesso all'anagrafe degli iscritti e di eventuali albi degli elettori e la loro gestione trasparente, nel rispetto della norma-

tiva vigente in materia di protezione dei dati personali »;

e) la lettera e) è sostituita dalla seguente:

« e) i criteri e le garanzie con cui è assicurata la partecipazione delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi »;

f) alla lettera m), dopo le parole: « le procedure » è inserita la seguente: « rafforzate ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di trasparenza e semplificazione)

1. All'articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2.1. Nei siti *internet* dei partiti politici sono pubblicate, inoltre, le informazioni riguardanti le attribuzioni e la composizione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata in carica dei loro componenti ».

Art. 3.

(Ulteriori modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di finanziamento dei partiti politici)

1. Al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10, comma 8, primo periodo, la parola: « 100.000 » è sostituita dalla seguente: « 50.000 »;

b) all'articolo 12:

1) al comma 1, la parola: « 2014 » è sostituita dalla seguente: « 2023 » e le parole: « può destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico iscritto nella seconda sezione del registro di cui all'articolo 4 » sono sostituite dalle seguenti: « può destinare un ammontare pari al due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore dei partiti politici iscritti nella seconda sezione del registro di cui all'articolo 4, indicando altresì il partito politico scelto al fine della ripartizione ai sensi del comma 2 del presente articolo »;

2) al comma 2, primo periodo, le parole: « Le destinazioni di cui al comma 1 sono stabilite esclusivamente sulla base delle scelte » sono sostituite dalle seguenti: « La quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche complessivamente destinata dai contribuenti ai sensi del comma 1 è ripartita tra i partiti politici in proporzione alle scelte »;

3) al comma 4, le parole: « 25,1 milioni di euro » sono sostituite dalle seguenti: « 45,1 milioni di euro »;

4) al comma 6, le parole: « nuovamente riversate all'entrata del bilancio dello Stato » sono sostituite dalle seguenti: « ripartite, in proporzione ai voti di lista conseguiti, tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro di cui all'articolo 4 che abbiano ottenuto nelle ultime elezioni della Camera dei deputati almeno il 2 per cento dei voti di lista validi ».

2. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per i rapporti con il Parlamento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al decreto del Presidente del Consiglio dei mi-

nistri 28 maggio 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 162 del 15 luglio 2014, sono adottate le modifiche necessarie al fine di adeguarlo alle disposizioni di cui al presente articolo, stabilendo altresì le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ai partiti iscritti nella seconda sezione del registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, che abbiano conseguito, nelle ultime elezioni della Camera dei deputati, almeno il 2 per cento dei voti di lista validi.

Art. 4.

(Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e movimenti politici)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione concernenti i partiti e i movimenti politici, nel quale, con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo, sono riunite le disposizioni di cui alla presente legge e le altre disposizioni legislative vigenti, comprendovi, in particolare, quelle riguardanti le seguenti materie:

a) trasparenza e democraticità dei partiti e dei movimenti politici nonché delle fondazioni, delle associazioni e dei comitati a essi equiparati, anche con riguardo alla disciplina della contribuzione volontaria e indiretta, tra cui, in particolare, le disposizioni vigenti contenute nella legge 2 maggio 1974, n. 195, nella legge 18 novembre 1981, n. 659, nella legge 2 gennaio 1997, n. 2, nella legge 3 giugno 1999, n. 157, nella legge 6 luglio 2012, n. 96, nel decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con

modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e nella legge 9 gennaio 2019, n. 3;

b) pubblicità delle spese per le campagne elettorali, di cui alla legge 10 dicembre 1993, n. 515;

c) pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive, di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441;

d) svolgimento delle campagne elettorali, di cui alla legge 4 aprile 1956, n. 212, alla legge 24 aprile 1975, n. 130, al decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, alla legge 10 dicembre 1993, n. 515, alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, e alla legge 6 novembre 2003, n. 313.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinare, sotto il profilo formale, il testo delle disposizioni legislative vigenti apportando le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina;

c) aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

d) indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

4. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere ai

fini dell'espressione dei pareri da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

5. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al comma 4, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni parlamentari sono espressi entro dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

6. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 4 e 5 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega previsto dal comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

7. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo adottato ai sensi del comma 1 entro un anno dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo la procedura di cui al presente articolo.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, pari a 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, si provvede a valere sulle maggiori risorse derivanti da interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica.

2. Entro il 31 dicembre 2022 sono adottati provvedimenti regolamentari e ammini-

strativi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica tali da assicurare minori spese per 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023.

€ 1,00