

## **Proposta di legge di iniziativa popolare**

*“Disposizioni sull’applicazione del metodo democratico e della trasparenza dei **partiti politici** e sul finanziamento pubblico diretto alla partecipazione politica”*

ONOREVOLI DEPUTATI, ONOREVOLI SENATORI! - Nel corso degli ultimi anni abbiamo assistito con preoccupazione al venir meno di quel senso di appartenenza e di fiducia verso le istituzioni democratiche che ha a lungo contraddistinto il nostro Paese attraverso l’alto tasso di partecipazione al voto sia a livello politico ed europeo che regionale ed amministrativo.

Come è ben noto, è assai diffusa la considerazione dell’astensione e della apatia politica come elementi positivi, quale attestazione non solo di una sostanziale accettazione della democrazia, ma anche della condivisione delle scelte di fondo del sistema.

A differenza di quanto si è pensato per lungo tempo, e cioè che la non partecipazione dei cittadini andasse considerata come una patologia dei sistemi democratici (Norberto Bobbio all’inizio degli anni ’80 parlava delle “promesse non mantenute della democrazia”, includendovi anche il «cittadino non educato»), si è considerata sempre più decisamente — verrebbe da dire: spavalidamente — l’astensione, e in generale lo scarso attivismo politico, come un fenomeno da non sopravvalutare, e appunto come una conferma della salute dei sistemi democratici.

Si tratta in realtà di un circolo vizioso, come sempre avviene quando il circolo virtuoso non funziona più: una politica, che sempre più si fonda sulla lontananza dei cittadini, poiché non ha gli strumenti — né analitici, né operativi — per invertire la tendenza, impiega la non-partecipazione come strumento di legittimazione, anziché come occasione di una riflessione critica sulla propria delegittimazione.

Proprio tale consapevolezza deve orientare le proposte, non solo nel ribadire la centralità della partecipazione per la vita politica democratica, ma anche nell’ispirare i molteplici strumenti attraverso i quali intervenire per invertire la tendenza all’astensione e alla passività.

Al fine di incentivare la fuoriuscita dei cittadini dalla chiusura nel privato alimentata dalla sfiducia nella politica, e per innescare al contempo un percorso di rilegittimazione della politica e delle istituzioni, appaiono certamente cruciali e prioritarie sia una proposta che tenti di riattivare lo strumento tradizionale (ma sempre mutevole) dei partiti.

Ciò passa in tutta evidenza per una duplice strada: da un lato dalla capacità dei partiti politici di improntare la loro vita interna a democrazia e trasparenza, in modo tale che le decisioni sulle maggiori scelte politiche, come pure sulla formazione delle liste per le varie competizioni elettorali, siano sottratte alla deriva oligarchica cui si è assistito nel corso degli ultimi anni.

D’altro canto, si ripropone il problema oggettivo dei costi della politica, e quindi delle forme specifiche del suo finanziamento: nel momento in cui si ammette il valore costituzionale della presenza dei partiti politici come strumenti della democrazia di grado quasi istituzionale, risulta impossibile ritenere che il loro concreto funzionamento debba essere basato unicamente sulla dimensione del finanziamento delle loro attività su base esclusivamente volontaria (due per mille, donazioni private...), con il rischio che cospicui centri di potere finanziario possano influenzare strutturalmente le loro scelte di fondo.

Si può quindi ipotizzare una forma di finanziamento pubblico dei partiti politici che sia saldamente agganciata al rispetto di criteri ben definiti e rigorosi e sottoposta a controlli sistematici, al fine di verificare le modalità di spesa legittima anche attraverso la creazione di specifici enti collegati ai partiti che abbiano preminenti finalità di studio e formazione.

Ciò peraltro serve per contrastare il rischio più volte paventato (e non solo paventato) di un sistema politico in cui solo chi ha accesso a rilevanti mezzi finanziari (propri o di danti causa più o meno conosciuti) possa oggi fare politica a certi livelli, tradendo così l'impostazione costituzionale che vuole permettere a tutte le idee politiche di proporsi alla libera valutazione dei cittadini e alla possibilità di accedere alla guida del Paese.

La proposta che sottoponiamo alla Vostra attenzione, onorevoli parlamentari, si struttura quindi come realizzazione del dettato dell'art. 49 della Costituzione laddove esso prescrive l'adozione del "metodo democratico" come forma specifica in cui consiste il libero associarsi in partiti dei cittadini.

La proposta di legge, dopo avere definito cosa siano i partiti politici e gli enti ad essi collegati (art.1), prevede l'istituzione di un Registro nazionale dei partiti politici e ne definisce le modalità di iscrizione (art.2).

L'art. 3 definisce i criteri fondamentali che debbono avere gli statuti dei singoli partiti al fine di disciplinare il metodo democratico previsto dall'art.49 della Costituzione, senza i quali verrebbe negata l'iscrizione al Registro di cui sopra.

L'art. 4 regola le modalità di accesso al finanziamento pubblico diretto dei partiti secondo criteri di trasparenza e proporzionalità al fine di compensare le spese relative alla campagna elettorale, alle attività istituzionali, alla formazione politica e alle attività di promozione della partecipazione democratica, regolando poi (art.5) le modalità di trasparenza finanziaria e le eventuali sanzioni in caso di inadempienze.

Sono poi presenti norme specifiche sulla parità di genere (art.6) e sulle forme di applicazione del metodo democratico all'interno dei partiti (art. 7).

Con l'art. 8 viene istituita l'Autorità nazionale sui partiti politici, la quale avrà il compito di verificare la coerenza degli statuti con i principi della presente legge e la conseguente ammissione o revoca del partito nel Registro nazionale.

L'art. 9 regola gli enti di partito (che possono avere la forma di fondazioni, associazioni o altro ancora), che dovranno avere un collegamento strutturale con i singoli partiti e che dovranno avere funzioni di ricerca e di promozione di cultura politica.

L'art. 10 dispone una ricognizione quinquennale delle norme contenute nella presente legge, in modo da verificare l'effettivo rispetto delle regole ed i possibili adattamenti della legge stessa all'evoluzione della situazione concreta.

## Proposta di legge di iniziativa popolare

*“Disposizioni sull’applicazione del metodo democratico e della trasparenza dei partiti politici e sul finanziamento pubblico diretto alla partecipazione politica”*

### Articolo 1 (Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si definiscono "partiti politici" le associazioni di cittadini ai sensi dell'art. 49 Cost. che concorrono alla determinazione della politica nazionale, organizzano la rappresentanza politica sul territorio, formulano programmi di governo e presentano propri candidati alle elezioni delle istituzioni rappresentative locali, regionali, nazionali ed europee.
2. Ai sensi della presente legge, sono "partiti politici" tutte le associazioni, organizzazioni, movimenti, gruppi organizzati, comitati, enti che perseguono le finalità di cui al comma 1 e si determinano per conseguirle, indipendentemente dalla propria denominazione formale di "partito".
3. Ai fini della presente legge, si definiscono "enti del partito" tutti gli enti giuridici a diverso titolo denominati, quali le "fondazioni", le "associazioni", gli "istituti", i "centri studi", giuridicamente distinti dal partito, i cui organi gestionali e direttivi sono designati a diverso titolo dal partito medesimo.
4. Resta salva la facoltà per le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di regolare e promuovere i fenomeni civici o "liste civiche" che concorrono alla politica locale e regionale, pur non rifacendosi ad uno specifico partito, nel rispetto del sistema costituzionale, delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa e dei principi stabiliti dalla presente legge.

### Articolo 2 (Forma giuridica e iscrizione)

1. I partiti 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.
2. È istituito il Registro Nazionale dei partiti politici presso l'Autorità Nazionale sui Partiti Politici. L'iscrizione è obbligatoria entro 60 giorni dalla loro costituzione o dall'entrata in vigore della presente legge per quei partiti che risultano già costituiti ed è subordinata, in ogni caso, al rispetto del principio democratico e delle leggi vigenti. All'atto dell'iscrizione i partiti depositano il proprio simbolo insieme al proprio statuto.
3. Per quanto non espressamente previsto dallo statuto, ai partiti politici si applicano le disposizioni del codice civile e le norme previste dall'ordinamento giuridico vigente.

### Articolo 3 (Statuto dei partiti)

1. Ciascun partito politico è tenuto a dotarsi di uno statuto, che deve essere depositato presso il Registro Nazionale.
2. Al fine di disciplinare il metodo democratico dei partiti di cui all'art. 49 Cost., lo statuto deve indicare i seguenti elementi:
  - a) I principi fondamentali che ispirano l'azione del partito, lo scopo e le modalità con cui il partito ne assicura il rispetto, tramite organi rappresentativi degli iscritti;
  - b) L'organizzazione interna del partito, gli organi dirigenti e rappresentativi a livello territoriale e nazionale, le loro competenze, la durata dell'incarico e le modalità di elezione;
  - c) Le procedure democratiche per l'approvazione degli atti, delle determinazioni e delle decisioni comunque denominate che impegnano il partito, prevedendo modalità di partecipazione degli iscritti al processo decisionale;
  - d) I diritti e i doveri degli iscritti, le modalità di iscrizione, le cause di rigetto, l'istituzione di una anagrafe degli iscritti, i diritti di manifestazione del pensiero all'interno dell'associazione, il diritto di voto e le sue modalità, gli organi di garanzia sui diritti degli iscritti e le procedure di ricorso interne;
  - e) La partecipazione degli iscritti alle votazioni, l'effettiva segretezza del voto e le modalità, procedure trasparenti e termini per l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo;
  - f) Le misure per garantire la regolarità, la trasparenza e la democraticità delle procedure di voto elettronico, assicurando l'integrità, l'autenticità e la segretezza del voto, nonché tempi e procedure per garantire il rispetto dei diritti degli iscritti e la certificazione dei risultati del voto;
  - g) Le disposizioni per garantire la rappresentanza di entrambi i generi negli organi collegiali;
  - h) La previsione di Assemblee congressuali nazionali, regionali e territoriali, comunque denominate, per il dibattito democratico interno e per favorire la trasparenza e l'imputabilità delle idee politiche all'interno del partito; nonché la disposizione della loro convocazione almeno una volta ogni due anni solari;
  - i) La previsione di procedure aggravate per la modifica dello Statuto, del simbolo e della denominazione e l'inclusione nel processo di revisione della consultazione di tutti gli iscritti;
  - j) I criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie tra organi nazionali e articolazioni territoriali;
  - k) Le disposizioni relative ai casi, alle modalità e ai termini relativi allo scioglimento e al commissariamento, comunque temporaneo, di sezioni locali, sedi territoriali e organi nazionali collegiali o monocratici, con la previsione dei meccanismi di coinvolgimento degli iscritti per il superamento di tali eventi;
  - l) L'obbligo di adozione di un codice etico che definisca i principi guida dell'azione politica e associativa degli individui iscritti e responsabili del partito e degli organi del partito;
  - m) Le disposizioni sull'attribuzione della rappresentanza legale a un soggetto individuato attraverso metodo democratico; sulla nomina di un tesoriere e un comitato responsabile del bilancio e dei fondi del partito; sulla nomina di un collegio sindacale e una società di revisione contabile.

### *(Finanziamento pubblico diretto dei partiti)*

1. I partiti politici iscritti al Registro Nazionale il cui statuto è conforme alla presente legge sono ammessi a ricevere finanziamenti pubblici diretti per le attività relative alla partecipazione alle elezioni politiche locali, regionali, nazionali ed europee.
2. I finanziamenti pubblici diretti sono erogati nel rispetto dei criteri di trasparenza e proporzionalità e sono destinati a compensare le spese relative alla campagna elettorale, alle attività istituzionali funzionalmente connesse alle cariche istituzionali di cui membri del partito sono titolari, alla formazione politica, all'organizzazione e animazione territoriale e alle attività di promozione della partecipazione democratica tenute direttamente dal partito politico. I criteri di riparto della quota di finanziamento diretto sono stabiliti con atto motivato della Autorità di cui all'articolo 8. La misura del limite massimo del finanziamento pubblico diretto complessivo è stabilita ogni anno con atto motivato dall'Autorità di cui all'articolo 8, alla cui adozione segue una relazione tecnica inviata alle Camere.
3. Per accedere a finanziamenti pubblici diretti relativi all'attività di formazione, il singolo partito è tenuto istituire un ente ai sensi degli articoli 1 e 9.
4. Al fine di favorire la partecipazione attiva dei giovani fra i 16 e 35 anni di età alla politica, ogni partito politico destina alla loro formazione e coinvolgimento una quota pari almeno al 15 per cento dei finanziamenti ricevuti per le spese per le consultazioni elettorali.

### Articolo 5

#### *(Trasparenza Finanziaria)*

1. I partiti politici sono tenuti a redigere annualmente un bilancio dettagliato delle entrate e delle spese, il quale deve essere reso pubblico e depositato presso il Registro Nazionale.
2. Tutte le donazioni e i contributi superiori al limite stabilito con atto dell'Autorità ai sensi dell'articolo 8 e comunque non superiori a 50.000 euro per singolo donatore o sostenitore devono essere rendicontati, pubblicati e resi accessibili al pubblico.
3. Il mancato rispetto degli obblighi di trasparenza finanziaria di cui al presente articolo comporta sanzioni amministrative, che possono includere la sospensione dei finanziamenti pubblici o la revoca dell'iscrizione al Registro Nazionale.

### Articolo 6

#### *(Parità di genere, partecipazione dei giovani e tutela dei diritti civili)*

1. I partiti politici sono tenuti a promuovere la parità di genere nelle loro liste e a garantire la partecipazione attiva dei giovani fra i 16 e 35 anni alle decisioni politiche.
2. I partiti politici devono impegnarsi nella tutela dei diritti civili e nel rispetto della diversità.

## Articolo 7

### *(Applicazione del metodo democratico all'interno dei partiti)*

1. I partiti politici devono specificare nel loro statuto la modalità di selezione dei componenti degli organi di partito e dei candidati alle elezioni di ogni livello, sia ad organi collegiali che ad incarichi monocratici, che deve essere informata ai principi di democrazia e di trasparenza.
2. Il singolo partito, nell'ambito della propria autonomia statutaria, individua e disciplina le modalità di selezione dei componenti degli organi di partito e dei candidati alle elezioni di cui al comma 1, tra le seguenti alternative:
  - a) Assemblea dei delegati degli iscritti;
  - b) Elezioni diretta degli iscritti.
3. L'individuazione dei candidati alle elezioni di ogni livello, ad organi collegiali e a incarichi monocratici, deve rispettare il principio della rappresentanza territoriale, tenendo conto delle determinazioni delle articolazioni territoriali del partito.
4. Ogni altra modalità di selezione non coerente con le disposizioni dei commi precedenti comporta la nullità dello statuto e la conseguente espulsione del partito dal Registro e preclusione del finanziamento pubblico diretto.

## Articolo 8

### *(Autorità Nazionale sui partiti politici)*

1. La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici di cui all'articolo 4, comma 1 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 13 del 2014, assume la denominazione di Autorità nazionale per i partiti politici (ANPP).
2. L'Autorità è organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori amministrativa e contabile, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio, che non siano stati membri di un partito nei precedenti 10 anni, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di istituzioni politiche e diritto costituzionale. Il presidente e i componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Presidente del Consiglio di intesa con il Presidente del Senato della Repubblica; i componenti sono nominati per un quarto dalle supreme magistrature amministrativa e contabile, per un quarto dal Parlamento in seduta comune, per un quarto dal Governo. Il presidente e i componenti dell'Autorità non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei sette anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica.

3. Alla Autorità Nazionale per i partiti politici è attribuita la funzione di verificare la coerenza degli statuti dei partiti politici con le disposizioni della presente legge; ammettere o revocare il partito politico dal Registro Nazionale dei partiti politici e, per l'effetto, al finanziamento pubblico diretto; determinare in concreto il finanziamento per ciascun partito, ogni anno; erogare il finanziamento pubblico diretto.
4. L'ammissione o la revoca del partito politico avviene con atto motivato dell'Autorità, pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica e sul sito istituzionale dell'Autorità stessa. Avverso la revoca è ammesso ricorso innanzi il Consiglio di Stato, da esercitarsi entro 30 giorni.

Articolo 9  
(*Gli enti di partito*)

1. Ciascun partito può costituire enti di partito, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, a cui affidare la formazione della classe politica e dei giovani fra i 16 e i 35 anni.
2. I finanziamenti pubblici diretti predisposti per la formazione dei giovani e del personale politico dei partiti possono essere concessi solo ad enti del partito il cui collegamento con il partito sia indicato nello statuto del partito e dell'ente del partito, secondo il principio di trasparenza.
3. Gli enti del partito svolgono anche attività di ricerca e promozione della cultura politica attraverso idonee ed adeguate iniziative a tal fine organizzate.
4. Gli enti di partito indicati nello statuto registrato sono beneficiari della detrazione fiscale delle spese effettivamente sostenute e rendicontate alla Autorità Nazionale per i partiti politici per la formazione dei giovani e della classe politica.

Articolo 10  
(*Norme di revisione*)

1. Ogni cinque anni dall'approvazione della presente legge, le Camere provvedono ad una ricognizione delle norme sui partiti politici e, qualora ne emerga la necessità, all'adozione di una legge di adeguamento della disciplina legislativa in materia.

Articolo 11  
(*Norme finali*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
2. Sono abrogate tutte le disposizioni legislative in contrasto con la presente legge.