

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PIZZOL

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 NOVEMBRE 1991

Norme di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – L'articolo 49 della Costituzione della Repubblica Italiana recita: «Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

La disposizione costituzionale in parola appare del tutto chiara: ribadisce la garanzia del diritto di associazione, già disposta dall'articolo 18 in via generale, in relazione a quelle particolari associazioni rappresentate dai partiti; afferma che tale diritto può essere esercitato, fatto salvo il rispetto delle norme penali, senza alcuna limitazione; prescrive però ai partiti che svolgano la loro attività per concorrere a determinare la politica nazionale, che in tal caso deno-

mineremo partiti politici, l'obbligo di adottare il metodo democratico.

È da ritenere che l'obbligo suddetto sia prescritto sotto due aspetti: per il primo ogni partito è tenuto ad agire con metodo democratico nei confronti degli altri partiti e dei cittadini in genere; per il secondo è tenuto ad adottare e a osservare il metodo stesso nella propria organizzazione interna.

Rileviamo che il Costituente e il legislatore ordinario, mentre hanno definito l'obbligo in parola per quanto attiene al primo aspetto dettando norme per lo svolgimento delle elezioni degli organi costituzionali e per lo svolgimento dell'attività politica in genere, nulla hanno disposto per l'attuazione dell'obbligo stesso quanto al secondo aspetto.

Pertanto non esiste alcuna norma giuridica che consenta di giudicare se i partiti politici adottino e rispettino il metodo democratico nella propria organizzazione interna.

Si ritiene che la carenza normativa in questa materia sia stata e sia tuttora fonte di gravi rischi e abbia già comportato conseguenze negative per il funzionamento della vita politica e quindi per la società nel suo complesso.

Si constata infatti che i partiti politici sono lo strumento principale, per non dire unico, attraverso cui si determina la volontà politica nazionale in quanto essi sono le uniche associazioni che dispongono dell'organizzazione che consente di svolgere un'azione continuativa di orientamento dell'opinione pubblica e soprattutto di partecipare direttamente alle competizioni elettorali.

È facile intuire che, in assenza di qualsiasi vincolo giuridico, i gruppi dirigenti di qualsiasi partito abbiano la tendenza a conservare la propria posizione. È sempre possibile che essi, a questo scopo, adottino una prassi organizzativa tale che consenta loro sia di controllare l'accesso al partito accogliendovi prevalentemente persone di loro gradimento sia di procedere alla formazione delle cariche direttive col metodo della cooptazione. Tale prassi potrà essere di fatto adottata anche quando le norme organizzative del partito siano sostanzialmente fondate sul metodo democratico poichè i garanti dell'osservanza di tali norme sono gli stessi organi dirigenti.

Tutta l'organizzazione del partito in tal modo si svolge secondo le scelte discrezionalmente operate dai gruppi dirigenti i quali sono nella condizione di essere assolutamente svincolati da qualsiasi controllo e da qualsiasi responsabilità verso gli iscritti.

Può così accadere che i dirigenti dei partiti possano non solo decidere a loro discrezione le iniziative del partito ma decidere anche chi andrà a ricoprire le cariche nelle pubbliche istituzioni e, in definitiva, come dovranno essere condotte le istituzioni stesse. È evidente che quando ciò si verifica il sistema di democrazia

rappresentativa stabilito dalle norme costituzionali risulta gravemente invalidato.

Il metodo democratico nella formazione della volontà politica viene così sostituito, prima all'interno dei partiti e poi all'interno delle istituzioni, dal metodo delle relazioni personali dei singoli con coloro che dispongono del potere politico.

Siamo in presenza di quel fenomeno che viene chiamato partitocrazia: il potere degli apparati dei partiti si sostituisce al potere istituzionale e il sistema democratico si trasforma in un regime oligarchico.

Detto fenomeno, oltre ad essere in contrasto con i principi democratici posti dalla Costituzione, è assai pericoloso perchè instaura una spirale viziosa nella quale gli effetti negativi sono a loro volta causa di effetti ancora più negativi sia per le istituzioni che per la società.

Quando nella gestione delle pubbliche istituzioni prevalgono le relazioni personali la legge perde il suo ruolo di riferimento per i comportamenti individuali e i singoli sono sempre più indotti per qualsiasi iniziativa ad instaurare rapporti personali con coloro che esercitano il potere e che sono in grado di favorirli o di ostacolarli. Nello stesso tempo un comportamento conforme alla legge viene generalmente ritenuto penalizzante per chi lo tiene.

Di conseguenza si attenua fino a scomparire l'impegno dei cittadini che intendono partecipare all'attività politica per perseguire gli interessi generali della società.

Di qui la spirale viziosa: meno democrazia meno rispetto per la legalità, meno rispetto per la legalità meno democrazia.

Da ciò la conseguenza ulteriore e inevitabile dell'aggravarsi dei problemi sociali che a sua volta renderà sempre più difficili forme di governo democratiche.

Il quadro sopra descritto vorrebbe rappresentare la descrizione di pericoli piuttosto che di eventi dannosi già accaduti.

Risulta pertanto difficile ritenere che i fenomeni negativi sopra descritti non si siano già in qualche misura verificati. Si ritiene tuttavia ancora possibile, e per questo doveroso, mettere in atto ogni tentativo che li possa arrestare e contrastare.

Un contributo in tal senso potrà essere portato da tutte quelle iniziative che favoriscano l'instaurarsi della prassi del metodo democratico nell'organizzazione interna dei partiti. Fra queste ci auguriamo possa essere considerato il presente disegno di legge.

Le proposte in esso contenute sono rivolte all'individuazione dei contenuti minimi del metodo democratico da prescrivere, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, ai partiti politici che intendano partecipare alle elezioni degli organi costituzionali e beneficiare dei contributi finanziari dello Stato disposti dalla legge 2 maggio 1974, n. 195 (articolo 1).

In sintesi, ai partiti suindicati viene prescritto di approvare uno statuto che consenta: l'iscrizione di tutti i cittadini italiani in possesso del diritto di voto, salvo che non risultino iscritti ad altri partiti; il diritto per ogni iscritto di essere membro dell'assemblea del livello organizzativo minimo nonché di essere eletto alle cariche direttive e rappresentative del livello stesso e a membro delle assemblee di livello superiore.

Lo statuto deve inoltre prevedere che le cariche direttive e rappresentative di ogni livello, nonché le designazioni a cariche pubbliche siano conseguite a seguito di elezioni da parte delle assemblee dei vari livelli, elezioni che dovranno tenersi a scrutinio segreto e con voto personale.

Competenza delle assemblee dei rispettivi livelli è l'approvazione dei programmi annuali e pluriennali del partito nonché dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi. All'assemblea del massimo livello compete l'approvazione dello statuto.

Altra norma obbligatoria da recepire nello statuto è quella che prevede che presso ogni livello organizzativo siano tenuti i seguenti libri sociali: il testo dello statuto; il registro degli iscritti; il registro del patrimonio. Ogni iscritto avrà diritto di prendere visione e di ottenere copia di detti documenti (articolo 2).

Dopo le norme obbligatorie riguardanti lo statuto, viene prescritto ai partiti: di depositare una copia dello statuto stesso

presso gli enti locali, e presso la regione in cui svolgono la loro attività nonché presso il Ministero dell'interno; di dare comunicazione agli stessi enti della convocazione delle assemblee nelle quali si svolgono le elezioni per le cariche direttive del partito e per le designazioni delle candidature a cariche pubbliche, nonché di depositare presso gli enti suddetti i verbali dello svolgimento delle assemblee stesse (articolo 3).

Ad ogni elettore è garantito il diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti depositati presso gli enti stessi, nei modi indicati dagli articoli 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (articolo 4).

È prevista inoltre l'obbligatorietà dell'apertura al pubblico delle assemblee sopra indicate (articolo 5).

Qualsiasi violazione delle norme sopra esposte comporta la perdita del diritto di partecipare alle elezioni degli organi costituzionali nel territorio in cui opera il livello organizzativo del partito responsabile della violazione; comporta altresì la perdita rispettivamente del 20, 40, 60 e 100 per cento dei contributi finanziari previsti dalla legge n. 195 del 1974 a seconda che la violazione sia stata commessa nell'ambito del livello organizzativo territoriale di un comune, di una provincia, di una regione o della Repubblica (articolo 6).

A ciascun elettore è data facoltà di segnalare le violazioni delle norme sopra indicate al sindaco, al presidente della provincia, al presidente della regione i quali sono tenuti, a loro volta, a presentare rapporto di quanto a loro conoscenza in relazione ai fatti segnalati al Ministro dell'interno e all'autorità giudiziaria per i provvedimenti di rispettiva competenza (articolo 7). Come si noterà la normativa su esposta si basa sui principi elementari del rispetto, della trasparenza e della responsabilità che devono stare alla base di qualsiasi convivenza democratica.

Si ritiene che solo se questi principi troveranno accoglienza nell'organizzazione interna dei partiti sarà possibile affrontare i problemi del rinnovamento delle istituzioni democratiche.

In caso contrario, qualsiasi riforma istituzionale, più o meno radicale, non potrà che essere illusoria perchè non eliminerà la condizione che vizia all'origine la formazione della volontà istituzionale cioè l'influenza dei gruppi che dispongono degli apparati organizzativi dei partiti.

Se, invece, a seguito dell'entrata in vigore delle norme qui proposte o anche di altre che si propongano il medesimo obiettivo, sarà possibile instaurare un costume democratico nell'organizzazione interna dei partiti è possibile confidare in una inversione delle tendenze negative di cui si parlava sopra.

Una volta data piena attuazione all'articolo 49 della Costituzione, tutti i cittadini potranno sentirsi garantiti non solo nel loro diritto di aderire a partiti politici o di fondarne di nuovi, ma anche in quello di partecipare con il proprio contributo perso-

nale alle scelte dei partiti stessi e quindi alle scelte della politica nazionale.

Si ritiene che, raggiunto tale risultato, i cittadini dovranno prendere coscienza non solo di essere titolari dei diritti suindicati, ma anche del dovere di esercitarli.

Ognuno di essi dovrà assumersi allora la propria parte di responsabilità nel concorrere attivamente alla formazione della volontà politica nazionale.

È ragionevole ipotizzare che da questa ripresa della coscienza civica si possa formare un flusso di energie positive capace di rafforzare le istituzioni democratiche e di accrescere la loro efficacia di intervento per la soluzione dei problemi della società.

Pertanto si auspica che il presente disegno di legge possa essere quanto prima preso in esame dal Senato della Repubblica e, opportunamente integrato e perfezionato dal dibattito, possa essere approvato.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione della Repubblica italiana, stabilisce le norme cui devono attenersi i partiti che intendono:

*a)* partecipare alle elezioni del Parlamento della Repubblica, dei consigli regionali, dei consigli provinciali, dei consigli comunali presentando liste contraddistinte dal rispettivo nome e simbolo;

*b)* beneficiare dei contributi finanziari dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1974, n. 195.

## Art. 2.

1. I partiti indicati all'articolo 1 sono tenuti ad approvare uno statuto contenente norme le quali stabiliscano che:

*a)* l'iscrizione è consentita a tutti gli elettori salvo che non risultino iscritti ad altri partiti;

*b)* ogni iscritto è membro dell'assemblea del livello organizzativo minimo e ha diritto di essere eletto:

1) alle cariche direttive e rappresentative del livello stesso;

2) a membro delle assemblee dei livelli superiori;

*c)* i membri delle assemblee dei livelli superiori sono eletti fra i membri delle assemblee dei livelli inferiori;

*d)* le cariche direttive e rappresentative di ogni livello nonchè le designazioni a cariche pubbliche sono conseguite a seguito di elezioni da parte delle assemblee dei rispettivi livelli organizzativi. Le votazioni devono avvenire a scrutinio segreto e con voto personale. L'assemblea è valida se ha

partecipato alla votazione almeno la metà degli iscritti nella prima convocazione ed un terzo nella seconda convocazione;

e) è competenza dell'assemblea per il proprio livello: approvare i programmi annuali e pluriennali di attività; approvare il bilancio di previsione per l'anno solare successivo e il conto consuntivo per l'anno trascorso;

f) presso ogni livello organizzativo sono tenuti i seguenti libri sociali:

1) il testo dello statuto e l'eventuale testo delle norme attuative dello stesso;

2) il registro degli iscritti con l'indicazione dei nominativi e dei rispettivi indirizzi, dell'età e della professione e della data di iscrizione al partito;

3) il registro del patrimonio contenente in ordine cronologico l'indicazione delle entrate e delle uscite con gli estremi di ogni operazione. Allegata a detto registro sarà tenuta la documentazione delle operazioni in due distinte raccolte rispettivamente per le entrate e per le spese;

g) ogni iscritto ha diritto di prendere visione dei documenti indicati nella lettera f) e di ottenerne copia salvo rimborso delle sole spese di riproduzione.

2. L'approvazione dello statuto è competenza dell'assemblea del livello organizzativo più alto;

### Art. 3.

1. Ogni partito tra quelli indicati all'articolo 1 ha l'obbligo di depositare presso il comune, la provincia, la regione in cui svolge la propria attività e presso il Ministero dell'interno una copia del proprio statuto.

2. È tenuto inoltre a dare comunicazione agli enti suindicati, depositando la documentazione relativa alle seguenti attività svolte nel rispettivo territorio:

a) avvisi di convocazione delle assemblee indicate all'articolo 2;

b) verbali dello svolgimento delle assemblee indicate nello stesso articolo 2.

## Art. 4.

1. Ogni elettore ha diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti indicati nell'articolo 3, secondo le disposizioni degli articoli 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

## Art. 5.

1. Le assemblee indicate all'articolo 2 sono aperte al pubblico; della data del loro svolgimento deve essere data notizia almeno quindici giorni prima mediante affissione dell'avviso di convocazione all'esterno della sede del livello organizzativo che le ha indette.

## Art. 6.

1. Qualsiasi violazione delle norme precedenti comporta:

a) la perdita del diritto di cui all'articolo 1, lettera a), nel territorio dell'ente istituzionale in cui opera il livello organizzativo responsabile della violazione;

b) la perdita rispettivamente del 20, 40, 60 e 100 per cento dei benefici finanziari indicati nell'articolo 1, lettera b), a seconda che delle violazioni siano responsabili i livelli organizzativi operanti nel territorio di un comune, di una provincia, di una regione o della Repubblica.

2. I provvedimenti relativi all'attuazione delle norme previste dal presente articolo sono disposti con provvedimento del prefetto o del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze territoriali.

## Art. 7.

1. Ciascun elettore ha la facoltà di segnalare le violazioni della presente legge al sindaco, al presidente della provincia, al presidente della Giunta regionale, al prefetto, i quali sono tenuti a presentare rapporto di quanto a loro conoscenza in relazione ai fatti segnalati al Ministro dell'interno e all'autorità giudiziaria.