CAMERA DEI DEPUTATI N. 2555

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato RIVERA

Norme per garantire l'applicazione dell'articolo 49 della Costituzione

Presentata il 17 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'articolo 49 della Costituzione afferma che « tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

Il metodo democratico è, dunque, il cardine fondamentale della vita dei partiti e, pertanto, il suo affievolirsi inceppa tutti i meccanismi pubblici.

La necessità di salvaguardare la libera e democratica formazione della volontà dei partiti e l'autonomia dei loro eletti fu avanzata da Mortati e da don Sturzo allorché la nostra Repubblica compiva i primi passi. Le loro proposte non furono tradotte in testi legislativi perché si sottovalutarono i pericoli incombenti sulla nostra fragile democrazia e perché scrupoli di carattere costituzionale, ormai superati, consigliarono il rinvio del varo di un'ampia regolamentazione della vita dei partiti. Ora, i nodi sono venuti al pettine e, dopo l'approvazione di una serie di leggi – da quella sulla presentazione delle liste elettorali a quella sul finanziamento pubblico – i partiti non possono più essere considerati « associazioni non riconosciute », sottratte a qualsiasi tipo di norma.

Nonostante ciò, la presente proposta di legge non apre una problematica di carattere costituzionale in quanto non pretende di addentrarsi nella materia della regolamentazione. Essa vuole identificare la portata e, quindi, la natura di taluni atti dei partiti quando questi assumono particolare rilevanza per i loro riflessi sull'ordinamento del Paese. La proposta di legge non muta, quindi, lo *status* dei partiti, mentre « qualifica » la natura giuridica specie dei deliberati, da quelli sezionali a quelli regionali, destinati a determinare la formazione della volontà politica del partito e della sua gestione.

Oggi, questi deliberati sono impugnabili solo dagli iscritti di fronte alle loro magistrature interne e non esiste alcuna tutela nei confronti dei cittadini, anch'essi interessati al « retto funzionamento di un organo della vita pubblica », qual è il partito.

Dando ai deliberati, per i quali è richiesta la verbalizzazione in base agli statuti interni delle formazioni politiche, valore di « atti pubblici », si ridurranno quanto meno le certificazioni non veritiere e si assicurerà una maggiore tutela dell'interesse pubblico.

Se è vero, come è vero, che i partiti sono costituzionalmente fonte della formazione e gestione della politica nazionale, non è accettabile che solo i loro soci siano abilitati a denunciare le violazioni inerenti al dettato dell'articolo 49 della Costituzione.

Oggetto della proposta di legge.

L'articolo 49 della nostra Costituzione detta: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

La proposta di legge che si propone mira a garantire l'applicazione di questa norma costituzionale, non di rado disattesa nella pratica interna dei partiti. « I partiti sono ormai strutturalmente un organo della vita pubblica e burocratica del Paese. Si può dire che il Paese intero è interessato al loro retto funzionamento ». (Pietro Nenni – congresso di Milano, 1961).

Tale esigenza era stata già avvertita in precedenza, fin dalla fondazione della Repubblica, sia da Mortati che da don Sturzo, presentatori di articolate proposte di legge dirette a regolamentare la vita dei partiti.

Queste iniziative legislative hanno costituito, nelle successive legislature, la base di altre proposte provenienti da quasi tutti i settori parlamentari. Tutte hanno avuto come motivazione la preoccupazione di assicurare il corretto funzionamento dei meccanismi democratici dei partiti in relazione alla formazione della loro volontà politica, alla partecipazione dei cittadini alla loro vita, alla formazione delle liste dei candidati nelle elezioni e, infine, all'utilizzo del finanziamento pubblico. Fino ad ora il Parlamento non ha legiferato in materia, nonostante l'approvazione di leggi come quelle riguardanti il finanziamento pubblico e la legge riguardante la presentazione da parte dei partiti delle liste dei candidati e dei contrassegni per le elezioni politiche. Leggi che hanno avviato una regolamentazione dei partiti. Il perché di questo vuoto è ben noto. Gli apparati dei partiti – come aveva previsto Mortati – tentano di « soffocare l'effettiva partecipazione di tutti gli aderenti alla formazione della volontà e della linea di condotta del partito ». Sul piano formale, gli avversari della regolamentazione dei partiti sostengono che la nostra Costituzione, al contrario di quelle di altri Paesi, non prevede l'ingerenza dello Stato in materia. E questo argomento fu usato, a suo tempo, non a caso, da Togliatti e da Almirante per opporsi al riconoscimento giuridico della funzione pubblica dei partiti quale premessa del loro finanziamento statale.

Questo, infatti, a loro avviso, avrebbe comportato il controllo sulla gestione dei finanziamenti e, poi, sull'esistenza di regole democratiche al loro interno.

Certamente, non si possono sostenere fondate argomentazioni di carattere costituzionale contro l'emanazione di una norma che è intesa non a regolamentare la vita interna dei partiti, bensì a garantire l'applicazione della stessa Costituzione. È questo il caso della presente proposta di legge. Non si proporrà, infatti, una regolamentazione, che potrebbe dar luogo a disquisizioni, bensì una semplice definizione della natura e, quindi, del peso giuridico dei deliberati più importanti dei partiti, rinviando ad altre iniziative la pur urgente determinazione della natura pubblica dei partiti con quanto ne consegue.

Se i partiti sono lo strumento di esercizio della sovranità popolare, le loro disfunzioni inceppano le istituzioni e con esse il sistema democratico.

Alcuni precedenti e proposte.

1) Progetto Mortati (1945).

Già in epoca anteriore alla Costituzione Mortati, nel 1945, elaborava un progetto di legge che proponeva una disciplina dei requisiti dei raggruppamenti politici, legittimati a presentare liste di candidati. Era già implicita in questo progetto una tendenza a garantire – in vista della funzione pubblicistica dei partiti – un metodo democratico al loro interno. La proposta Mortati, fatta in vista della formazione delle liste dei candidati dei partiti per l'elezione dell'Assemblea costituente, prescriveva all'articolo 9: « All'Assemblea di ogni sezione deve essere presente un pubblico notaio, con il compito di accertare l'osservanza delle norme prescritte per la sua validità dal regolamento di organizzazione del raggruppamento e stendere il processo verbale della seduta. Dev'essere in ogni caso richiesto, perché si possa ritenere validamente costituita l'assemblea stessa, che sia presente almeno un terzo degli iscritti ». All'articolo 17 era detto: « Contro le violazioni delle precedenti norme qualunque cittadino può presentare ricorso alle commissioni mandamentali di cui all'articolo 11 del decreto ministeriale 24 ottobre 1944, quando le inadempienze denunciate riguardino la fase svolgentesi presso le sezioni, oppure alla corte d'appello del capoluogo della circoscrizione o a quella della città più popolosa, che sia sede di tale organo giurisdizionale, o infine a quella di Roma negli altri casi ».

Non si può non riconoscere a queste proposte la posizione di un complesso di rigide e lucide garanzie a salvaguardia della regola democratica interna alle istituzioni partitiche per impedire che gli apparati tentino di « soffocare l'effettiva partecipazione di tutti gli aderenti alla formazione della volontà e della linea di condotta del partito ». Che fenomeni di disfunzione si possano verificare ci è testimoniato, per l'appunto, dalle provvidenze legislative statunitensi cui si accosta il progetto Mortati. Queste hanno posto mente alle influenze nocive di particolari gruppi, o correnti di pressione, togliendo dall'ombra, o da un disordine anarchico, quella importante parte del processo formativo della volontà nazionale che si svolge all'interno delle istituzioni partitiche e nella formazione delle liste elettorali.

2) Progetto Sturzo – 1958 (ripreso integralmente nel 1961 dal senatore D'Ambrosio).

Era inteso a moralizzare la vita dei partiti e, quindi, ad assicurare la corretta gestione democratica. Nella relazione al progetto di legge era detto: « Noi abbiamo una struttura partitica le cui spese aumentano di anno in anno in maniera tale da superare ogni immaginazione. Tali somme possono venire da fonti impure; non sono mai libere e spontanee offerte di soci e di simpatizzanti ».

Il fondatore del Partito popolare italiano sottolineava, quindi, il suo grande timore, quello dell'inquinamento dei meccanismi democratici dei partiti sostenendo: « C'è chi accusa l'apparato dei partiti, il quale, discriminando i candidati della stessa lista, ne determina l'accaparramento di voti a favore degli uni con danno degli altri. Non mancano indizi circa il patrocinio politico che enti statali e privati si assicurano in Parlamento favorendo l'elezione di chi possa sostenere e difendere i propri interessi... » E soggiungeva che, con ciò, « si diffonde nel Paese il senso di sfiducia nel sistema parlamentare ». Questi « i motivi fondamentali che rendono urgenti i provvedimenti da me proposti ... ». « Per ottenere questi scopi di pubblica moralizzazione – prosegue don Sturzo – occorre anzitutto affrontare il problema giuridico della figura e dell'attività dei partiti ». Egli, quindi, ricorda la norma costituzionale in base alla quale (articolo 49) « tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale » e quella (articolo 67) che dichiara che « ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita

le sue funzioni senza vincolo di mandato » e sostiene che « la Costituzione implicitamente contiene tutto quel che si può esplicitare in leggi per mantenere puro, alto e indipendente l'ufficio di rappresentante della Nazione... » e « per precisare le responsabilità occorre anzitutto che il partito, pur conservando la libertà che deve avere il cittadino nella propria attività politica, sia legalmente riconoscibile ed essere posto in grado di assumere anche di fronte alla legge le proprie responsabilità. A questo scopo con il disegno di legge, che ho l'onore di presentare, viene fatto obbligo ai rappresentanti dei partiti di depositare nella Cancelleria del tribunale competente lo statuto e le successive variazioni, firmato dal presidente e dal segretario generale. Questo atto basta per potere attribuire al partito la personalità giuridica e in tale veste potere anche possedere beni stabili e mobili senza alcuna autorizzazione preventiva ».

Con l'approvazione della legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente il contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, essi hanno assunto, indubbiamente, una veste giuridica che non può non imporre loro il rispetto del « metodo democratico » nella loro vita interna, venendosi a configurare la necessità di delineare precisi obblighi.

3) Congresso del PSI (1961) – Convegno DC (1963).

Al congresso socialista di Milano nel 1961 Pietro Nenni affermava: « I partiti sono oramai strutturalmente un organo della vita pubblica e burocratica del Paese. Si può dire che il Paese intero è interessato al loro retto funzionamento ».

Nel 1963 l'onorevole Taviani, al convegno di San Pellegrino della DC, affermava con chiarezza che il problema del funzionamento dei partiti doveva trovare « un'adeguata soluzione onde evitare episodi di malcostume ». Nello stesso convegno l'onorevole Leone, allora Presidente del Consiglio dei ministri, ribadiva « la piena convinzione che il funzionamento dei partiti fosse indispensabile per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

4) Schema di regolamentazione della commissione studi costituzionali del PRI (1965).

Nel marzo del 1965 la commissione affari costituzionali del PRI intese fissare alcuni capisaldi d'un possibile *ius commune* dei partiti in via legislativa, togliendo loro l'attuale condizione di associazione non riconosciuta.

Il riconoscimento ai partiti della personalità giuridica – si disse – costituisce il presupposto imprescindibile del finanziamento pubblico. Così anche qui: tutti gli svolgimenti ulteriori – finanziamento pubblico, attribuzione di pubbliche funzioni e prerogative, una normativa diretta a tutelare il rispetto della democrazia all'interno del partito, ipotesi di una giurisdizione speciale affidata alla Corte costituzionale anziché, come è attualmente, sulla base delle disposizioni del codice civile in materia di associazioni, alla magistratura ordinaria – sono possibili appunto sulla base del riconoscimento della personalità giuridica. Secondo la proposta repubblicana l'acquisto della personalità giuridica avviene a seguito e per effetto del deposito dello statuto presso la cancelleria della Corte costituzionale (il progetto Sturzo si differenzia nella indicazione dell'organo presso cui va effettuato il deposito, che è il tribunale competente per territorio). La registrazione ha luogo senza intervento di alcuna autorità politica o amministrativa, né sono concessi poteri discrezionali di accertamento valutativo all'autorità giudiziaria. Viene peraltro indicato in questo schema quello che dev'essere il contenuto minimo dello statuto: esso deve indicare numero, composizione e attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo del partito; disciplinare le procedure di ammissione, recesso ed esclusione dei singoli membri; includere garanzie democratiche per la convocazione, lo svolgimento e le decisioni degli organi centrali e periferici.

5) Congresso PSI (1965).

La mozione conclusiva del congresso socialista, tenutosi a Roma nel 1965, fa un richiamo, per quanto concerne la vita dei partiti, ad uno schema predisposto dal club Turati. In esso era detto che l'elemento cui massimamente deve attribuirsi la responsabilità della confusione nella vita finanziaria e del mancato rispetto della regola democratica all'interno dei partiti è il permanere della loro condizione di associazioni non riconosciute. Come già premesso, Pietro Nenni, fin dal congresso di Milano del 1961, aveva sostenuto: « I partiti sono ormai strutturalmente un organo della vita pubblica e burocratica del Paese. Si può dire che il Paese intero è interessato al loro retto funzionamento ».

6) Relazione Galloni sulla proposta di legge « Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici » (1974).

« Con riferimento all'articolo 1 della Costituzione il partito è – secondo Galloni – *innegabilmente, strumento di esercizio* della sovranità popolare e persegue una finalità, quella di determinare la politica nazionale, la quale non potrebbe essere più strettamente connessa ad una funzione pubblica, anzi costituzionale ».

E, pur sostenendo che la nostra Costituzione, al contrario di quella tedesca, non prescrive particolari obblighi di regolamentazione della vita interna del partito, poiché è previsto come ente giuridico di diritto privato che « non ha altri limiti che i limiti esterni che sono costituiti dalla legge civile comune e dai divieti posti dalla legge penale », riconosce che, a norma dell'articolo 49, il « metodo democratico » rappresenta il limite interno dell'autonomia dei partiti e cioè la via attraverso cui sarebbe giustificata una legislazione di controllo interno per verificare la rispondenza al metodo democratico della potestà dei partiti di darsi un ordinamento *in sede statutaria, di richiamarsi ad una* ideologia o di fissarsi un programma.

Ciò, però, significa che non si prevede « un sindacato dello Stato » nella vita interna del partito, ma una « identificazione del metodo democratico con il pluralismo partitico ». In altre parole, secondo Galloni, la verifica non spetta allo Stato, bensì agli iscritti e, più genericamente, ai cittadini. Galloni afferma infatti che « Certo, non si può negare che il cittadino, associandosi ad un partito, ha anche dei diritti soggettivi o poteri giuridici da far valere nei confronti del partito stesso. Ma questi diritti soggettivi, o comunque posizioni di vantaggio, nascono dall'interesse legal*mente protetto al rispetto della norma* statutaria nell'ambito e nel quadro dei princìpi generali del diritto comune, mentre d'altra parte il socio del partito come appartenente ad un ordinamento si trova in uno stato di soggezione rispetto alla volontà comune ».

7) Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (ottobre 1983).

a) Relazione di maggioranza redatta dall'onorevole Bozzi.

Le disfunzioni dei meccanismi democratici dei partiti ed anche dei sindacati sono sottolineate in tutte le relazioni sia di maggioranza che di minoranza. « La seg*mentazione della rappresentanza degli* interessi, l'emergere prepotente di vere e proprie corporazioni, il consolidarsi di spinte dei partiti hanno determinato fenomeni disgregativi nell'ordinamento disegnato dalla Costituzione con la minaccia crescente di renderlo definitivamente ingovernabile ». Questo quanto scriveva Bozzi nella sua relazione approvata dalla maggioranza e proseguiva: « Sintomi inquietanti si registrano al riguardo, come il frequente ripetersi, nella vita delle istituzioni, di episodi che si riconducono alla cosiddetta "questione morale" e all'intreccio perverso affari-politica-criminalità, l'insorgenza di "poteri occulti", la grave para-

lisi della pubblica amministrazione, la "crisi della rappresentanza" e il crescente rifiuto della politica, soprattutto da parte dei giovani, con correlative forme di astensionismo e di alienazione politica che si vanno diffondendo nel Paese ». In altri termini, sempre secondo il relatore, « è cambiato il quadro di riferimento sociale delle disposizioni costituzionali; e si sono conseguentemente determinati inceppamenti e disfuzioni, specie per quanto riguarda il rapporto di fondo tra i cittadini e il sistema istituzionale, che passa attraverso i meccanismi elettorali e il sistema dei partiti ».

« La rilevanza assunta in Italia dalle formazioni sociali intermedie e soprattutto dai partiti politici – notava Bozzi – come tramite essenziale tra i cittadini e le istituzioni, ma per altri aspetti anche dai sindacati e da associazioni di categoria e di interessi organizzati, ha sollevato delicati problemi, sia sotto il profilo della democraticità e rappresentatività interna di questi organismi e, quindi, del loro rapporto con i cittadini che vi aderiscono, sia sotto il profilo del loro rapporto con le istituzioni. Troppo spesso, in particolare, il rapporto tra i partiti e le istituzioni si è trasformato in un rapporto di "occupazione" com'è stato definito ». « Alla scarsa efficienza decisionale del Parlamento nell'esercizio del potere legislativo si è così cercato di supplire con l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, con le sentenze manipolatorie della Corte costituzionale, con l'interpretazione evolutiva delle leggi da parte dei giudici ordinari. Alle difficoltà del Governo nell'esercizio del potere esecutivo si è cercato di supplire con i "vertici" di partito, con interventi autoritari... ». Questo il pensiero della maggioranza che concluderà così: « Per quanto riguarda la "questione morale" ci vogliono le buone leggi: e quindi soluzioni istituzionali che garantiscano una chiara distinzione tra direzione politica e amministrativa a tutti i livelli, e soprattutto la controllabilità dei comportamenti della classe politica da parte dei cittadini, attraverso la loro visibilità e la verificabilità di tali comportamenti ».

b) Relazione di minoranza dei deputati: Barbera, Ingrao, Natta, Spagnoli, e Zangheri; dei senatori: Benedetti, Bollini, Maffioletti, Perna e Tedesco.

Nella relazione è detto tra l'altro: « È una crisi di rappresentatività ma non è stato indagato sul perché di tale crisi. La relazione ha dedicato cenni insoddisfacenti al tema dei partiti politici, malgrado che questo fosse stato a più riprese discusso nella Commissione. Eppure il tema dei partiti, delle loro responsabilità, dei loro diversi legami e conflitti con la società, dei loro modi di stare nelle istituzioni, costituisce per comune opinione il punto critico del sistema politico italiano. Qualunque operazione di ingegneria costituzionale risulterebbe, in ultima analisi, vana se non si realizzasse in questo campo un'incisiva e profonda opera di rinnovamento. Non si può ignorare che la crisi di rappresentatività del sistema politico derivi da un insieme di circostanze che si sono andate sedimentando nel tempo e che trovano il punto di partenza in un modo tipico di operare dei partiti. Si lamenta ogni giorno che i partiti, per quanto in misura assai diversa tra di loro, non realizzano più pienamente quel rapporto popolare con le istituzioni che hanno impersonato; e che per quanto ancora riescono a farlo, non si dimostrano in grado di portare in primo piano e prioritariamente nelle istituzioni le grandi questioni su cui si gioca l'avvenire del Paese. La centralizzazione del potere di scelta nei partiti, talvolta, è tradotta in un indebolimento delle istituzioni. Questa centralizzazione di scelte, per di più, è stata in un certo senso coerente alla prolungata inattuazione costituzionale che ha contraddistinto tutto il primo periodo di vita della Repubblica. Cosicché, quando alcune significative direttive costituzionali hanno cominciato ad essere in parte realizzate, si è aperta una fase alla quale non ha corrisposto un tempestivo e sufficiente rinnovamento dei partiti.

c) Relazione di minoranza della sinistra indipendente: onorevole Rodotà.

Nella relazione è detto tra l'altro: « La preoccupazione per la crescita del potere degli apparati di partito, che l'abolizione del voto di preferenza determinerebbe, mi sembra riflettere giuste preoccupazioni di principio che però devono essere valutate in base a quel che accade nella realtà. L'adozione del collegio uninominale inciderebbe in maniera notevole in quest'ultima direzione agendo così come elemento di moralizzazione della vita pubblica. L'effetto sul potere degli apparati non sarebbe evidentemente tutto del collegio uninominale; in maniera ridotta torna a stabilirsi un controllo dell'opinione pubblica sul comportamento dei partiti, che è finora mancato. È assai probabile che il depotenziamento degli apparati non si risolverebbe in un più largo controllo collettivo in sede di definizione delle candidature, ma in un più penetrante intervento di forze esterne. Più opportune, ed incisive, sono invece le previsioni sul finanziamento dei partiti e sulle spese elettorali dei candidati, che dovrebbero costituire il nucleo di una disciplina « diretta » dei partiti politici, affidandosi invece all'incidenza del sistema elettorale una variazione più generale dei loro comportamenti e la possibilità di controlli collettivi.

d) Relazione di minoranza di democrazia proletaria: onorevole Franco Russo.

Nella relazione è detto tra l'altro: « Ci troviamo a parlare di grandi riforme quando sono avvenuti fenomeni di svuotamento e neutralizzazione della partecipazione popolare dei lavoratori ai loro stessi organismi sindacali, dove dovrebbe valere il rapporto del mandato. Anche se esistono controtendenze, come, insomma, forti spinte di partecipazione, di aggressione, di sperimentazione di nuove forme di organizzazione non individuabili solo nell'associazionismo per l'ambiente o per la pace o per singoli obiettivi, ma riconducibili al grande sussulto democratico degli anni '70, che ha visto protagonisti i lavoratori; poi, c'è stato un abbassamento della tensione democratica fino al punto da generare casi diffusi di contrasto tra gli interessi degli apparati sindacali e quelli dei lavoratori. In questo campo occorre impedire un'ulteriore centralizzazione degli apparati sindacali per perseguire la strada della tutela del lavoro dipendente e delle garanzie per quei gruppi sociali che stanno tra la disoccupazione e il precariato, cioè di quella forza lavoro marginale che oggi non ha rappresentanza. Il depotenziamento delle strutture di base ha visto contrapposti vertici sindacali e lavoratori e uniti quegli stessi vertici con il Governo. La ponderosa spinta di partecipazione e di autorganizzazione, anche con sperimentazione di forme assembleari, ha conosciuto una involuzione grazie anche alla politica dei vertici sindacali, e "la grande riforma" vuol sancire l'impossibilità che si realizzino processi decisionali con la partecipazione diretta dei lavoratori e dei cittadini in generale. Per fuoriuscire dallo stato istituzionale, occorre una linea tesa a dar voce e risonanza politica ai movimenti collettivi, innanzittutto a quello dei lavoratori, e altresì uno sforzo alla effettiva partecipazione e controllo dal basso. Solo così sarà possibile superare la disaffezione nei confronti delle istituzioni, che ha il suo indice più macroscopico nell'astensionismo elettorale e nella scarsa partecipazione alla vita dei partiti. Dobbiamo capovolgere l'ottica della governabilità, ricercare i momenti di potenziamento della partecipazione e dell'apertura delle istituzioni e dei partiti alle spinte della società, fare i conti con le nuove dimensioni della politica, uscire dall'ottica ristretta dei partiti, dei loro procedimenti e dei loro ristretti circuiti decisionali ».

8) Proposta Fiori per la regolamentazione *giuridica di partiti* (luglio 1983).

L'esigenza della regolamentazione viene sostenuta da Publio Fiori, il quale nella relazione che accompagna la sua proposta

sostiene: « La "questione morale" è da tempo all'attenzione dell'opinione pubblica ma negli ultimi tempi ha assunto una rilevanza così preminente da imporre la ricerca di soluzioni adeguate. La crisi è all'interno dei partiti politici, nella loro gestione, nei meccanismi di funzionamento dei loro statuti, nei procedimenti che nel loro interno determinano l'emergere dei consensi, delle maggioranze e delle egemonie. Sia ben chiaro, ed è opportuno sottolineare che ciò non rappresenta un atteggiamento qualunquistico di contestazione del sistema dei partiti; al contrario vuol essere una critica dura e spietata solo a quei metodi di conduzione che hanno portato alla degenerazione nella democrazia interna delle forze politiche, condannandole ad una crisi morale che rappresenta l'anticamera del loro isolamento da parte dell'opinione pubblica. L'articolo 49 della Costituzione riconosce ai partiti un ruolo molto importante quando li descrive come strumenti per consentire ai cittadini di concorrere liberamente e con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Ma oggi i partiti si comportano sempre come associazioni libere gestite democraticamente ? O non accade talvolta che al loro interno si determinano egemonie di gruppi che attraverso il controllo delle tessere e quindi dei congressi di fatto impongono scelte non sempre rispondenti alla volontà degli elettori ? E non può verificarsi che gruppi interni per conquistare il "controllo" della maggioranza si combattano in modo sempre più spregiudicato utilizzando mezzi rilevanti privati e pubblici, e strumentalizzino anche funzioni e poteri dello Stato distorcendone le finalità e gli impieghi ?

È un fenomeno grave ed inquietante ma purtroppo presente anche se in misura e in modi diversi, in tutte le formazioni politiche.

Il potere politico è sempre meno nel Parlamento e sempre più nei partiti che lo esercitano senza un effettivo controllo democratico. Che senso ha introdurre norme sempre più rigide per le elezioni comunali, regionali e nazionali quando poi le iscrizioni, i congressi e la vita dei partiti sono lasciati alla discrezione delle burocrazie delle stesse forze politiche ? Insomma ogni qual volta il potere legislativo ha individuato settori della vita associata, pubblici o privati che siano, particolarmente rilevanti per la qualità, la quantità e l'importanza degli interessi che investono ha sempre creato degli speciali "momenti" di controllo e di garanzia per ridurre il rischio di deviazioni nel loro funzionamento. Ebbene sembra incredibile che proprio là dove si forma la volontà politica sostanziale, dove cioè si effettuano le scelte politiche di fondo che condizionano quanto meno lo stesso potere legislativo, nessun controllo viene svolto.

L'articolo 49 della Costituzione attribuisce un ruolo importantissimo ai partiti ma a condizione che i cittadini vi si possano associare liberamente. Chi controlla che questi princìpi siano rispettati ? Chi garantisce che non si verifichino, volontariamente o involontariamente, condizioni tali da impedire la libertà di associazione e la democraticità della gestione ? ».

9) Onorevole Staiti di Cuddia delle Chiuse – MSI (6 luglio 1987).

Nella relazione il proponente afferma: « Disciplinare l'ordinamento particolare dei partiti è cosa diversa dal prescrivere controlli "esterni e negativi", intesi ad impedire azioni e comportamenti contrari alla legge penale ed alle regole di un corretto concorso con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

« L'assunzione crescente di funzioni pubbliche importanti impone, per altro – secondo Staiti – l'intervento del legislatore, per una misura che valga a conciliare nella vita dei partiti la necessità di autonomia e le ragioni di controllo di attività rilevanti per l'interesse generale. Occorre maggiore severità nell'accertamento delle iscrizioni (articolo 15), inoltre, occorre combattere i mali delle finte iscrizioni, delle iscrizioni di comodo, clientelari, dettate dal tornaconto momentaneo, non da una decisione personale. Ciò implica la massima solennità nelle forme per l'adesione ».

10) Onorevole Sterpa – PLI (17 luglio 1987).

« La proposta di legge che si sottopone al vostro esame propone di introdurre nell'ordinamento italiano alcune norme che costituiscono, a nostro giudizio, il primo indispensabile passo verso una compiuta disciplina dei partiti politici in Italia. Nella prassi, i partiti politici svolgono un ruolo paraistituzionale con una articolazione così penetrante che ha dato vita di fatto ad un sistema politico tale da svuotare di gran parte dei contenuti gli organi costituzionali del nostro ordinamento scritto. Senza i partiti la democrazia verrebbe meno. Ma non ci sono più dubbi oramai che ne vanno corrette le degenerazioni. L'attuale malessere della *res publica* sta soprattutto nel decadere dei partiti a organismi chiusi, quasi corporativi, puri agglomerati di potere. Occorre dare uno *stato giuridico ai partiti per sottoporli alla* legge. Come ? Noi riteniamo che si possa farlo, senza identificarli con lo Stato, assegnando ad essi la personalità giuridica di diritto privato. In questa materia non sono più ammessi indugi e paure. La crisi istituzionale italiana è, riconosciamolo, in gran parte influenzata dalla condizione attuale dei partiti, che rappresenta la questione nodale della democrazia del nostro Paese.

Occorre, dunque, affrontare questo problema. A nostro avviso i partiti politici in Italia soffrono dell'effetto combinato di due *deficit: un deficit* di democrazia, un *deficit* di liberalismo. Con l'articolo 2 viene regolato un punto dolente dei partiti: il tesseramento, causa grave di distorsioni nella democrazia interna. Si stabilisce che l'iscrizione al partito politico possa effettuarsi esclusivamente mediante dichiarazione ricevuta da un notaio alla presenza di due testimoni che abbiano diritto di iscriversi. Mediante l'articolo 3 si provvede a dare pubblicità alla militanza politica di partito. Infatti i notai comunicheranno al Ministero di grazia e giustizia le generalità degli iscritti e il Ministero di grazia e giustizia pubblicherà un'edizione speciale del proprio bollettino. Si stabilisce altresì, da un lato, che le operazioni elettorali dovranno essere dirette e controllate da notai, e che la rappresentanza delle minoranze sarà sempre assicurata in tutti gli organi collegiali con l'adozione del metodo d'Hondt. Questo articolo ha per scopo di assicurare regolarità e trasparenza delle elezioni interne. Non si può tollerare ulteriormente che la volontà del soggetto-partito si formi attraverso sistemi incerti e addirittura truccati, poiché la volontà così formatasi concorre a determinare l'indirizzo politico nazionale. Ispirata ad analogo principio è la norma dell'articolo 5, in base alla quale le riunioni degli organi collegiali dei partiti, soltanto allorché discutono o deliberano sulle candidature a cariche pubbliche elettive ovvero sulle designazioni per incarichi di partito, sono nulle senza la presenza di un notaio, che ne rediga il verbale facente fede fino a querela di falso. Poiché le candidature e gli incarichi di partito non sono una « *questione morale* » *dei partiti, ma riguardano* tutti i cittadini, è indispensabile non solo che la scelta avvenga in modo sereno ed obiettivo, ma anche che sia sottratta alla semplice maggioranza interna, cioè alle mani della segreteria politica ».

11) Deputati DC: Crescenzi, Alessi, Amalfitano, Antonucci, Artese, Azzolini, Pietro Battaglia, Binetti, Borra, Bortolani, Carrus, Chiriano, Ciccardini, D'Aimmo, Nenna D'Antonio, Gei, Lia, *Vincenzo Mancini, Manfredi, Meleleo,* Monaci, Nicotra, Nucci Mauro, Gianfranco Orsini, Perrone, Ricciuti, Righi, Rivera, Stegagnini, Torchio, Usellini, Vairo, Cafarelli, Bianchini, D'Angelo, Martuscelli; nonché deputati di altri partiti: Paolo Bruno, Dutto, Parlato.

Nella relazione si afferma: « Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ma in una società pluralistica complessa e fortemente dinamica come quella italiana, se la rappresentanza politica restasse affidata esclusivamente a

singole persone "notabili", potrebbe dar luogo ad una partecipazione frammentaria, confusa o anche ambigua e mistificata. Sotto l'aspetto giuridico, appare evidente come vi sia ormai una netta separazione tra il partito e le sue rappresentanze democratiche elette. Il partito resta spesso una realtà di tipo sacerdotale, incontrollabile nelle modalità di organizzazione del consenso al proprio interno ». « Il partito – si sostiene ancora – non è più soltanto dei tesserati, ma di tutti gli elettori ». La proposta di legge, « in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione », assegna ai partiti « personalità giuridica pubblica » poiché essi « concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale ed esercitano le funzioni di pubblico interesse stabilite dalle leggi dello Stato ».

12) Proposta di legge sulla disciplina dell'attività dei partiti: onorevole Spini (2 luglio 1987).

Nella relazione è detto: « Proposte di legge come questa hanno appunto il significato di far corrispondere ad una riforma delle nostre istituzioni una spinta alla riforma anche dei soggetti politici che vi operano, in termini di democrazia, di efficienza e di trasparenza, tutti ingredienti necessari per stimolare alla partecipazione, obiettivo proprio di ogni sistema democratico ».

Nel titolo II della proposta si propone « di dare attuazione, nei termini più essenziali possibili e quindi più rispettosi dell'autonomia dei partiti stessi, all'articolo 49 della Costituzione ». L'argomento è strettamente legato allo scorrimento democratico nelle strutture dei partiti, dal centro alla periferia del meccanismo di finanziamento. Ha scritto Sandro Amorosino: « la necessità di creare un vero e proprio diritto dei partiti – una disciplina giuridica pubblicistica, di fonte normativa, ma anche risultante dall'esercizio dell'autonomia statutaria – deriva da un'esigenza generale, ma acquista particolare rilevanza dall'angolazione della trasparenza e controllabilità da parte dei cittadini ».

La proposta di legge, fra l'altro, mira a garantire il diritto di chi aspira all'iscrizione ad un partito politico di ricevere una risposta, positiva o negativa che sia, in termini solleciti, prescrive anche che gli statuti dei partiti permettano la manifestazione di posizioni differenziate, di maggioranza e di minoranza, sugli indirizzi politici e sulle decisioni relative a comportamenti politici. Tutela, infine, la rappresentanza proporzionale di quei raggruppamenti interni che abbiano conseguito il consenso di almeno il 10 per cento degli iscritti. Spini conclude affermando che « si ritiene giunto il momento di dimostrare con i fatti la necessaria disponibilità dei partiti a discutere apertamente e liberamente delle regole che li riguardano. Ne guadagnerà il rapporto tra cittadini e sistema politico, la credibilità e la legittimazione di quest'ultimo. Ma ne guadagnerà anche la selezione del personale politico ed il suo grado di rispondenza ai bisogni di una società moderna ».

13) Proposta di legge dell'onorevole Savino (11 ottobre 1989).

« La grande rilevanza acquisita nella vita democratica del Paese dal ruolo dei partiti ed il riconoscimento ad essi derivato dal finanziamento pubblico, rendono indifferibile la loro regolamentazione ». E, pertanto, la proposta di legge vuole assicurare libertà ai soci iscritti, nonché il corretto esercizio di regole democratiche per le elezioni dei dirigenti del partito, ai vari livelli, e per la scelta dei candidati per le diverse consultazioni elettorali.

Alcune osservazioni.

Non c'è dubbio che l'esigenza della regolamentazione dei partiti è fortemente sentita oggi, come fin dalla nascita della Repubblica. L'interrogativo è se essa sia o meno possibile sulla base delle prescrizioni costituzionali. E, anche se la proposta di legge che si vuole formulare non viene

investita da questa problematica per le ragioni che avanti verranno esposte, non nuoce illustrare i termini di questo dibattito, nato nel corso della formulazione della nostra Costituzione.

I socialisti Merlin e Mancini proposero: « i cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico. » Il democristiano Moro e il comunista Laconi si opposero con successo a questa formulazione, sostenendo che la sua approvazione avrebbe dato allo Stato un pericoloso potere di controllo e di ingerenza nella vita e finalità dei partiti. Di qui, le conseguenti successive discussioni sulla costituzionalità dell'eventuale legiferazione in materia, ritenendosi, da parte di alcuni, che il potere di sindacato sulla democraticità dei partiti spetti esclusivamente ai cittadini che ne abbiano interesse. I partiti erano e restano, anche dopo l'approvazione del loro finanziamento pubblico, « associazioni non riconosciute » ? Bozzi, nel corso del dibattito sulla predetta legge, aveva affermato che « una volta che si entri nell'ordine di idee di disciplinare il finanziamento dei partiti, non si possono poi addurre giustificazioni di carattere costituzionale per negare la regolamentazione interna dei partiti stessi ». Battaglia, nella medesima sede, a sua volta, aveva sostenuto che una legge sul finanziamento dei partiti deve costituire il primo passo per aprire la strada per una regolamentazione interna e per un controllo pubblico più penetrante. Galloni, nella sua relazione sulla legge di finanziamento dei partiti, aveva notato: « comunque si voglia opinare su tale questione mi pare emerga ugualmente in tutta evidenza la ragione della ambivalenza del partito, geloso da un lato della sua autonomia privata, fuori da ogni condizionamento di organi pubblici, e impegnato, dall'altro, a svolgere una funzione quant'altro mai pubblica, sino ad apparire quasi paradossalmente una struttura che si propone di condizionare lo Stato e pretende di non esserne in nessuna misura condizionata ».

Il relatore concludeva dicendo che « Per questo non sono mancati coloro i quali – a cominciare dallo stesso senatore Sturzo – hanno ritenuto che per sanare questa apparente incongruenza si dovesse disporre una disciplina interna alla organizzazione del partito ed hanno ritenuto che questa disciplina discendesse dagli stessi princìpi costituzionali. Si è parlato così di una legge sulla registrazione dei partiti o di riconoscimento della loro personalità giuridica e si è sostenuto che la funzione costituzionale che essi sono chiamati a svolgere giustifica il sacrificio, almeno parziale, della loro autonomia ».

C'è, infine, da notare che il testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, ha quei noti articoli – l'articolo 14 e l'articolo 17 in ispecie – per cui solo i partiti e i gruppi politici organizzati possono presentare liste di candidati senza necessità di farle sottoscrivere dai cittadini. L'articolo 17 in particolare dispone che, all'atto del deposito del contrassegno presso il Ministero dell'interno, i partiti o i gruppi politici organizzati debbano presentare le designazioni, per ciascuna circoscrizione, di un rappresentante effettivo e di un supplente del partito e del gruppo politico, incaricati di presentare la lista dei candidati pertanto del partito medesimo.

In questo modo, si assicura sì l'unità dei partiti, ma si disciplina – esplicitamente – una parte della loro attività, assegnando loro, anche con questa norma, una veste giuridica certamente non di diritto privato.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le deliberazioni degli organi centrali e periferici di partiti e di movimenti operanti in conformità al disposto dell'articolo 49 della Costituzione che concernono iniziative ed attività per la cui realizzazione è previsto il concorso finanziario pubblico devono avere forma scritta, devono essere numerate progressivamente e raccolte in appositi registri vidimati ai sensi della legislazione vigente. Le deliberazioni devono, inoltre, essere sottoscritte dal responsabile legale del partito e verbalizzate.

2. Gli statuti dei partiti stabiliscono i criteri per la pubblicità degli atti di cui al comma 1.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-2555
Lire 500