

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3683

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AGLIETTA, BONINO, CALDERISI, CICCIOMESSERE,  
CORLEONE, DE CATALDO, FACCIO, MELLINI, RIPPA,  
ROCELLA, TEODORI, TESSARI ALESSANDRO**

*Presentata il 12 ottobre 1982*

Integrazione alla legge 15 febbraio 1953, n. 60, concernente le incompatibilità parlamentari. Norme in materia di incompatibilità tra il mandato parlamentare e talune cariche di partiti politici

COLLEGHI DEPUTATI! — Nel corso della settima legislatura, ad iniziativa dei deputati radicali fu presentata la proposta di legge n. 2660, avente oggetto identico a quello del presente progetto.

La proposta era preceduta da questa relazione:

« La fisionomia che i partiti politici sono andati assumendo nella vita istituzionale della nostra Repubblica ha subito una evoluzione assai rilevante in questi ultimi decenni.

Considerati tuttora mere associazioni di fatto, essi tuttavia hanno assunto, già con l'entrata in vigore della Costituzione, un rilievo specifico nel diritto pubblico,

che non consente più di inquadrare la configurazione ed il ruolo negli schemi propri del diritto costituzionale dei regimi parlamentari tradizionali, nei quali i partiti politici potevano considerarsi o delle pure e semplici espressioni di fatto delle divisioni e delle tendenze emergenti all'interno delle assemblee elettive e del corpo elettorale o, al più, delle semplici organizzazioni finalizzate al conseguimento di risultati elettorali con carattere più o meno permanente e con contorni non sempre esattamente ed uniformemente definiti.

L'avvento dei sistemi elettorali proporzionali, il rilievo sempre maggiore assun-

to da formazioni politiche per le quali il momento elettorale parlamentare era da considerare solo una delle espressioni della lotta politica organizzata in modo da investire ogni aspetto della vita economica e sociale della collettività, l'esperienza da un lato dei regimi e dei partiti totalitari e dall'altro della vita clandestina nella quale furono costrette a vivere e organizzarsi le forze politiche di opposizione, hanno fatto sì che da una parte i partiti assumessero metodi organizzativi più definiti ed articolati, e dall'altra che la loro presenza nella vita del paese tendesse a raggiungere un rilievo costituzionale anche giuridicamente stabilito e riconosciuto.

La Carta costituzionale se non ha fatto, come pure talvolta si pretende, dei partiti politici degli organismi pubblici con funzioni integrative di quelli costituzionali, ha tuttavia sancito il diritto dei cittadini ad organizzarsi liberamente in partiti politici quale mezzo per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. L'organizzazione in partiti politici è divenuta così una forma privilegiata del più generale diritto di associazione (articolo 18), ma ha pure ottenuto il formale riconoscimento quale strumento per la realizzazione della partecipazione popolare alla vita democratica delle istituzioni.

Tale carattere strumentale da una parte esclude che i partiti possano di per sé considerarsi depositari di poteri e di funzioni pubbliche, dall'altra esclude pure che essi possano finire col realizzare al di fuori delle istituzioni rappresentative quei momenti decisionali per la vita del Paese, attraverso confronti, intese, compromessi, che è compito delle stesse istituzioni rappresentative esprimere nel proprio ambito.

Nella realtà della vita politica della Repubblica è peraltro avvenuto che la funzione dei partiti ha finito per assumere un ruolo alquanto diverso da quello sopra delineato, dal che, da una parte è espressione della tesi già ricordata relativa alla natura pubblicistica ed al rilievo costituzionale dei partiti invece che del di-

ritto dei cittadini di organizzarsi in essi ed attraverso di essi al fine di concorrere alla determinazione della politica nazionale; dall'altra è espressione la tendenza a trasferire ai partiti piuttosto che ai componenti del Parlamento ed in genere dei consessi elettivi la funzione di rappresentanza popolare, la responsabilità delle decisioni, trasferendo dal dibattito sugli organismi costituzionali al confronto ed all'accordo diretto tra i partiti stessi il momento dialettico della vita democratica del Paese, attribuendo di fatto, come conseguenza di tutto ciò, ai parlamentari una funzione di rappresentanza e di portavoce del partito.

È evidente che tale situazione fa sì che non si possa più parlare dei partiti nel senso tradizionale e propriamente parlamentare.

Del resto, il Parlamento ha cessato di essere anche soltanto la "cassa di risonanza" delle decisioni e dell'azione dei partiti. Questi, in genere, non scelgono più la sede e le scadenze parlamentari neppure per manifestare le proprie determinazioni, per chiarire la propria politica, per mettere a punto le proprie prese di posizione.

Ne consegue che i massimi esponenti dei partiti politici sono sempre meno presenti nella vita parlamentare. Rarissimi sono i loro interventi nelle aule e nelle Commissioni della Camera e del Senato, non certo tra i più significativi della loro attività politica, né rappresentano contributi di particolare rilievo ai pur rari momenti di confronto tra le varie forze in Parlamento.

Se di "assenteismo" dei parlamentari si può parlare, è nei confronti dei segretari dei partiti che tale censura può ritenersi pienamente fondata, così come, sia pure in minor misura, nei confronti degli altri parlamentari investiti di altre cariche di grande rilievo nei rispettivi partiti.

D'altra parte è sotto gli occhi di tutti una realtà per cui perfino delicatissimi compiti dell'attività legislativa, fino a ieri affidati, nella fase di elaborazione e proposta all'iniziativa dell'esecutivo, e nella fase del dibattito alle Commissioni e al-

l'aula dei gruppi e dei parlamentari, sono sempre di più avocati dagli uffici legislativi, dagli "esperti" dei partiti o direttamente dalle loro segreterie, e ne sono sempre di più espropriati e paralizzati gli organismi parlamentari: questa deresponsabilizzazione dell'amministrazione e del Parlamento ha portato oltre tutto ad una produzione legislativa sempre più farraginoso e scadente. Il primo e più grave inconveniente è che si legifera senza tener conto dei concreti strumenti amministrativi e delle possibilità di effettiva attuazione e degli effetti negativi che una legislazione così costruita ha sulla vita pubblica.

Di fronte a tale situazione, dovendosi prendere atto della fine dei partiti politici come mera espressione delle divisioni e dei confronti parlamentari e dovendosi, di contro, ovviare al progressivo deperimento della funzione e dell'importanza effettiva del Parlamento, fenomeno di cui non è causa secondaria la dipendenza di ogni decisione effettiva da sedi diverse che sono appunto quelle dei partiti e dei loro organi dirigenti, sembra che sia opportuno accentuare anche formalmente, anziché dissimulare, la separazione della vita del Parlamento da quella dei partiti, così da attenuare in qualche modo la dipendenza da questi dei gruppi parlamentari, nell'intento di riguadagnare al Parlamento ed ai parlamentari una funzione di effettiva ed immediata rappresentanza del Paese e dell'elettorato; e contemporaneamente favorire un processo che porti i partiti ad essere di nuovo le espressioni dirette della domanda civile e politica della società piuttosto che essere, come sono sempre di più diventati, organi ed espressioni della organizzazione istituzionale dello Stato fino a legittimare l'impressione, in qualche caso, di essere divenuti una appendice o un sottoprodotto del potere statale, del quale partecipano. Per tale via sembra possibile ristabilire un rapporto dialettico tra i partiti ed i gruppi parlamentari, rapporto che sia l'immagine e l'espressione più concreta di quello tra gli eletti nel loro complesso e l'elettorato, senza mandati imperativi e con re-

sponsabilità che, pur attraverso una verifica ed un confronto quotidiano, trovino la loro sanzione globale nel momento elettorale e non nel vincolo di subordinazione e controllo gerarchico e continuativo che oggi viene di fatto esercitato sulla loro attività.

I proponenti ritengono di dover contribuire alla soluzione di così gravi e delicati problemi della vita costituzionale del Paese, sottoponendo alla riflessione dei Colleghi l'esperienza rappresentata dallo statuto e dalla prassi politica del partito radicale che, stabilendo che gli eletti nelle liste presentate e patrocinati dal partito non rappresentano questo ma l'elettorato ed il Paese, ha stabilito una rigorosa censura di vincolo tra i parlamentari ed il partito che è stata osservata non solo escludendo ogni cumulo tra le funzioni direttive ed esecutive nazionali ed il mandato parlamentare ed ogni altro mandato elettivo, ma anche evitando la partecipazione dei parlamentari ad ogni momento decisionale nella vita del partito.

I proponenti ritengono che un dibattito su queste questioni e un conseguente intervento legislativo non sia più oltre procrastinabile. Il compito del legislatore non è quello di definire una volta per tutte le regole della partecipazione democratica alla vita pubblica e del funzionamento dei meccanismi costituzionali, ma è quello di intervenire di volta in volta, anche attraverso soluzioni sperimentali, per introdurre dei correttivi che possono far sperare di risolvere o di avviare a soluzione almeno i problemi più gravi che vengono unanimemente denunciati sia in sede scientifica sia in sede politica. Se in passato i difetti provenivano dalla esistenza di una classe di parlamentari slegati da ogni organizzazione democratica e quindi soggetti nell'arco della legislatura ad un tipo di organizzazione clientelare, oggi — senza che quel fenomeno sia scomparso, perché per molti aspetti si è trasformato e trasferito ai gruppi e alle correnti interne ai partiti — si è determinato e aggiunto un fenomeno nuovo e opposto della dipendenza assoluta dei parlamentari dai rispettivi partiti. E su questo biso-

gna intervenire. È certo che non si può continuare a fingere di ignorare che accanto alla Costituzione scritta si è andata anche in questo caso consolidando una Costituzione materiale che fa a pugni con la prima e che ha ridicolizzato il dettato della Carta costituzionale secondo il quale il parlamentare rappresenta il popolo senza vincoli di mandato. Senza tornare ai difetti del passato, bisogna intervenire per correggere i difetti del presente.

L'incompatibilità tra il mandato parlamentare e la carica di segretario nazionale dei partiti politici e le altre cariche ai massimi livelli in tali organismi, che il progetto di legge si propone di introdurre non è dunque intesa ad accentuare il carattere intenzionalmente extraparlamentare della direzione effettiva della vita politica del Paese, ma al contrario, conferendo una qualche maggiore autonomia anche formale ai gruppi parlamentari rispetto ai partiti, a determinare una posizione dialettica tra gli uni e gli altri per far venir meno, o almeno limitare, la subordinazione dei primi rispetto ai secondi.

D'altro canto, non sembra che alla proposta in questione possa opporsi che, attraverso di essa, verrebbe ad essere imposta una incompatibilità tra il mandato parlamentare ed una attività meramente privata svolta nell'ambito dell'esercizio del diritto di associazione. Oltre quanto sopra si è detto in ordine al particolare rilievo costituzionale del diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici, è certo che, indipendentemente dalla già accennata questione del riflesso che tale norma costituzionale viene ad avere sulla natura del partito considerato in quanto organismo nella collocazione che i partiti vengono ad assumere nel meccanismo costituzionale della Repubblica, essi hanno, con la legge relativa al loro finanziamento pubblico, assunto indubbiamente una particolare natura giuridica che rientra nell'ambito del diritto pubblico.

Pertanto, l'incompatibilità sopra prospettata non può ritenersi consistere in una correlazione con una attività che rientri nella sfera del tutto privata che sfug-

ga ad ogni forma di regolamento e di disciplina nell'interesse pubblico ».

\* \* \*

Considerazioni non diverse possono essere espresse oggi, a distanza di quasi quattro anni.

Vi sarebbe da aggiungere che, semmai, l'immagine della effettiva incompatibilità fornita dall'assenteismo dei segretari dei partiti politici dai lavori parlamentari si è accentuata, come può essere rilevato anche attraverso dati statistici. Se ad esempio si prendono in considerazione le votazioni a scrutinio segreto tenute alla Camera dei Deputati nei mesi di giugno (12), luglio (13), agosto (3), settembre (6), ecco le presenze dei parlamentari segretari di partito:

Almirante 5 su 34;

Berlinguer 6 su 34;

Craxi 1 su 34;

De Mita 3 su 34;

Longo 1 su 34;

Magri 21 su 34;

Zanone 0 su 34.

Il quadro sarebbe ancor più sconcertante se si prendessero in considerazione i lavori delle commissioni, in cui la presenza della quasi totalità dei suddetti parlamentari è fatto al di fuori del possibile.

Tali considerazioni autorizzano l'affermazione che, in fondo, una norma che sancisca l'incompatibilità non farebbe altro che rendere formale un dato che, di fatto, già è operante nella vita politica del Paese.

Per ciò che riguarda poi l'incompatibilità degli amministratori dei partiti con il mandato parlamentare, si deve insistere sul punto che essa rappresenta una misura moralizzatrice, atta ad evitare o quanto meno a ridurre le probabilità che il mandato stesso fornisca la copertura della necessità della autorizzazione a procedere per reati commessi per finanziare i partiti politici, prerogativa della quale si è abusato ampiamente.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### ARTICOLO UNICO.

Dopo l'articolo 3 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, è aggiunto il seguente:

« ART. 3-bis. — I membri del Parlamento non possono ricoprire le cariche di presidente, segretario, tesoriere o amministratore nazionale nonché quelle direttive ed esecutive nazionali di un partito politico ».