

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

---

Norme sulla responsabilità politica

---

Presentata il 4 marzo 1999

---

Onorevoli Deputati! - Di fronte alla "perdita di dignità" della politica e di credibilità dei politici dovuta ai noti fenomeni di corruzione allargata; alla distanza sempre più marcata tra elettori ed eletti di cui il costante aumento dell'astensionismo elettorale rappresenta solo uno dei sintomi più gravi ed evidenti; ai ritardi e in generale alla mancata risposta ai problemi reali che rischiano di compromettere il presente e il futuro delle persone (lavoro, salute, educazione, abitazione, pensioni); al complessivo peggioramento delle condizioni di vita della popolazione; ad una crisi più generale dello Stato nazionale in cui le spinte secessioniste rappresentano solo l'aspetto più esteriore ed alla crisi della democrazia, il dibattito parlamentare e tutta l'attenzione dei *media*, negli ultimi anni, sono stati posti sull'architettura dei sistemi politici (dal proporzionale al maggioritario con innumerevoli variazioni intermedie) e sulla riforma costituzionale (per mesi si è condotta una sterile discussione nella Commissione bicamerale sulla riforma della seconda parte della Costituzione, naufragata poi nel nulla). In altri termini, si è cercata e si sta cercando la soluzione alla crisi andando nella direzione opposta alla sua possibile soluzione. La scelta di fondo è stata e continua ad essere quella di creare meccanismi di "stabilità" governativa, escludendo così le minoranze, allontanando le persone dalla "politica", azzerando per quanto possibile i conflitti sulle questioni economiche, affidando la gestione della "cosa pubblica" ai tecnici, agli esperti, agli esponenti, di fatto, più rappresentativi degli interessi bancari e finanziari nazionali ed internazionali. Che il politico eletto non senta alcun legame né alcun impegno con i suoi elettori, non ritenga importante ritornare ed informare chi l'ha eletto, non ritenga doveroso impegnarsi a tempo pieno, non abbia scrupoli nel non mantenere o addirittura tradire le promesse elettorali e non abbia in pratica alcun dovere di dimostrare come ha speso il denaro della comunità, non è un indicatore di malcostume, è un dato strutturale dell'attuale sistema della rappresentatività politica. Non vi è alcun vincolo di responsabilità politica nei confronti dell'elettore e quest'ultimo, pur deluso e tradito, non ha alcuno strumento reale di informazione (data la non neutralità dei *mass media* che detengono concretamente il monopolio dell'informazione), di verifica e di decisione sul mandato a suo tempo conferito con il voto. La presente proposta di legge muove dal presupposto che la sovranità spetta al popolo e che questo ha bisogno di strumenti di informazione e di partecipazione più diretti, più efficaci e continuativi, che non si esauriscano nel solo atto fondamentale, ma insufficiente, del voto elettorale; in altre parole, di nuovi modelli democratici, adeguati al momento

storico.

Di fronte alla crescente complessità istituzionale - legata al processo in atto di decentramento ed a quello di integrazione nell'Unione europea - aumenta la necessità di informazione e di partecipazione democratica, in modo da uscire dall'attuale situazione che, nonostante la pluralità dei soggetti che detengono poteri decisionali, costituisce di fatto un monopolio della politica nelle mani di pochi eletti, e che sta determinando il progressivo allontanamento dei cittadini dalla politica. Occorre, ancora una volta, costruire nuove forme di partecipazione, più moderne, dinamiche e progressiste, che traggano legittimazione dalla pratica della democrazia reale, superando i monopoli esistenti che, come tutti i monopoli nella storia, non possono portare alcun beneficio alla collettività. L'obiezione dell'accelerazione dei ritmi di vita, che rendono più difficile la partecipazione, deve trovare risposta nella possibilità di facilitare la partecipazione democratica utilizzando i mezzi che la tecnologia sta mettendo a disposizione dei cittadini e che non sono ancora utilizzati per ampliarne le potenzialità.

Occorre differenziare, infine, modelli economicisti, in cui si delega un amministratore di impresa ad una generica amministrazione "al meglio" (e che si sta cercando, in Italia e all'estero, di applicare alla gestione della cosa pubblica), da modelli di gestione pubblica democratici, in cui gli elettori conferiscono all'eletto un mandato definito, che è quello sul quale egli si è impegnato nel momento della competizione elettorale.

Il fine che ispira la presente proposta di legge è quindi quello di un avvicinamento ad una politica a dimensione umana, cominciando dalla costruzione di quel legame tra elettore ed eletto, capace di innescare un processo di coinvolgimento e di partecipazione degli elettori, necessario per passare finalmente ad una nuova fase della democrazia, abbandonando la democrazia formale, in cui il rito elettorale riscuote sempre maggiore disaffezione.

Dopo aver delineato in via generale alcuni meccanismi tendenti ad annodare i fili di un dialogo permanente tra elettori ed eletti, basato essenzialmente su un'informazione politica trasparente e non mediata dai *mass media*, la proposta di legge introduce, per quelle posizioni cui è riconducibile la responsabilità politica di maggiore ampiezza, un meccanismo di verifica dell'operato del candidato eletto. Il meccanismo previsto riguarda infatti i senatori, i deputati, i presidenti di regione, i presidenti di provincia ed i sindaci. Tuttavia, affinché non vi sia nessuna eccezione all'assunzione della responsabilità politica, si prevede che lo stesso meccanismo possa essere applicato, su richiesta di iniziativa popolare, anche a candidati eletti ad altre cariche.

La responsabilità politica dovrebbe discendere da un impegno assunto chiaramente con gli elettori e da una verifica periodica delle azioni implementate per il raggiungimento degli obiettivi per i quali si è assunto questo impegno. Questa verifica periodica assume i connotati di un dialogo che continua dopo il momento elettorale e che, se costituisce per gli elettori occasione di conoscenza, informazione e verifica dell'azione portata avanti dall'eletto, è per quest'ultimo occasione di verifica del consenso ottenuto dalle sue iniziative. Già questo meccanismo garantirebbe di per sé un netto cambiamento nei rapporti elettore-eletto. Tuttavia, per renderlo più efficace, occorre anche prevedere la possibilità, in caso di ripetuta verifica negativa, di richiedere una verifica elettorale vera e propria (anticipata rispetto ai tempi di scadenza del mandato).

Il meccanismo ipotizzato non viola il disposto dell'articolo 67 della Costituzione, che vieta il cosiddetto "mandato imperativo", poiché l'impegno assunto dal candidato, peraltro volontariamente e di sua iniziativa, è sul conseguimento degli obiettivi e dei risultati e non su singole e specifiche istruzioni sul modo di risolvere i problemi incontrati nell'esercizio del mandato elettorale. Si ricorderà che l'antico obbligo dei rappresentanti di rispettare il mandato di coloro che essi rappresentavano fu abolito perché, in carenza di specifiche istruzioni, il rappresentante non aveva la possibilità di prendere alcuna decisione. Per non

bloccare l'attività dei parlamentari di fronte ad un mandato non specifico, si passò ad una diversa concezione della rappresentanza prevedendo che il parlamentare possa assumere le necessarie decisioni anche in assenza di istruzioni predeterminate. A ciò si riferisce l'articolo 67 della Costituzione quando afferma che: "Ogni membro del Parlamento (...) esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Non può certamente assumersi il significato di questa norma costituzionale nel senso di eliminare la responsabilità politica rispetto agli obiettivi politici che ogni candidato si è impegnato a perseguire. Conformemente allo spirito della Costituzione italiana, superata la concezione privatistica della rappresentanza (come rappresentanza di volontà), la presente proposta di legge interpreta la rappresentanza come rappresentanza di interessi, quegli interessi che trovano riscontro negli obiettivi enunciati nei programmi elettorali.

La presente proposta di legge tende, in realtà, a riempire di contenuti quella sovranità popolare invocata dall'articolo 1 della Costituzione e che, in tema di rapporti politici, appare oggi sostanzialmente vanificata da un sistema politico-istituzionale inadeguato alla dinamica storica degli eventi, alle esigenze ed alle aspirazioni dei cittadini.

Si descrive ora sinteticamente il contenuto dei singoli articoli.

L'articolo 1 descrive gli obiettivi che la legge si propone di raggiungere, ed in particolare:

l'aumento e la facilitazione della partecipazione dei cittadini alla vita politica, con forme di democrazia reale;

la creazione di un rapporto continuativo tra elettore ed eletto. Ciò appare necessario soprattutto in relazione alla velocità di cambiamento attuale. E' estremamente difficile - anche per un politico in assoluta buona fede - pronosticare e sapere con precisione la politica più corretta da implementare, per esempio, nei prossimi cinque anni (durata normale della legislatura);

permettere, in casi estremi di irresponsabilità politica, la sostituzione del politico, restituendo il potere di decisione alla base sociale.

L'articolo 2 introduce un meccanismo nuovo, teso ad aumentare la conoscenza e la comprensibilità da parte dei cittadini dei programmi elettorali presentati dalle diverse forze politiche o dai diversi candidati. Ciò attraverso l'obbligo imposto a tutti i candidati di sottoscrivere e depositare il programma sul quale ci si impegna in occasione di comizi elettorali e la distribuzione di tutti i programmi depositati ad ogni elettore, unitamente al certificato elettorale. Sono previste regole per la redazione dei programmi che, contenendone l'estensione, rendano gli stessi facilmente leggibili e comprensibili. Il vocabolario di base della lingua italiana cui allude l'articolo è quello elaborato dal Centro universitario di calcolo elettronico dell'Università degli studi di Pisa (v. Tullio De Mauro, *Guida all'uso delle parole*, Editori riuniti, Roma, 1991). Ai programmi depositati è inoltre data la massima pubblicità anche attraverso le reti telematiche ed i servizi televideo, nonché con tutti gli strumenti conoscitivi che la tecnologia è in grado di mettere a disposizione. E' previsto, infine, che i candidati "uscenti", che ripropongono la loro candidatura, possano allegare al programma una sintesi di quanto da essi realizzato nel precedente mandato.

L'articolo 3 è teso a dare continuità a quel rapporto più trasparente tra elettori e candidati derivante dall'articolo 2. Si prevede infatti che i candidati eletti redigano una relazione semestrale che, articolata in parallelo al programma presentato, puntualmente riferisca sulle azioni intraprese e sui risultati raggiunti. Valgono le stesse regole di scrittura previste per la redazione dei programmi.

Tutte le relazioni presentate all'ufficio elettorale sono da questo conservate e messe a

disposizione dei cittadini che ne facciano richiesta. Alle stesse è data la massima pubblicità, come nel caso dei programmi, anche attraverso le reti telematiche, i servizi di *videotel* e tutti gli altri strumenti tecnologici via via messi a disposizione dall'evoluzione della tecnologia. Nel caso dei soggetti sottoposti a procedimento di verifica, la relazione semestrale è stampata e distribuita, a cura dell'ufficio elettorale competente, ai cittadini della circoscrizione elettorale interessata. Alla relazione è allegata una documentazione relativa alla partecipazione del candidato eletto ai lavori dell'organo che presiede o di cui fa parte, costituendo questo uno degli indicatori dell'impegno profuso nell'assolvimento del mandato.

L'articolo 4 specifica i soggetti cui si applica il procedimento di verifica disciplinato dal capo II.

Con l'articolo 5 si rafforza il dialogo dell'eletto con gli elettori prevedendo, come passo del procedimento di verifica, un *forum* aperto, in cui i partecipanti possano porre domande direttamente al politico di turno, anche tramite collegamento televisivo.

L'articolo 6 prevede che dopo il *forum* abbia luogo una votazione di verifica della fiducia che il politico riscuote nell'elettorato. Al fine di non moltiplicare eccessivamente le occasioni in cui gli elettori sono chiamati alle urne, il regolamento di attuazione della legge potrà disciplinare un calendario delle verifiche, accorpandole, per esempio, in due tornate annuali.

L'articolo 7 detta disposizioni tese a ridurre al massimo l'impatto economico e amministrativo della legge. Gli usuali seggi elettorali, che vengono predisposti *ad hoc* in occasione di ogni elezione, si trasformano in permanenti. Ciò appare del tutto possibile, considerato che lo spazio occupato dalle cabine elettorali è minimo e che nelle scuole, che abitualmente ospitano i seggi elettorali, con la riduzione della popolazione scolastica, non sono in questo momento assolutamente carenti gli spazi. L'istituzione dei seggi permanenti eliminerebbe inoltre le spese di montaggio, smontaggio, trasporto e magazzinaggio delle cabine elettorali, senza contare il contenuto educativo, in termini di educazione democratica, derivante dalla presenza dei seggi permanenti nelle scuole. Pur mantenendo il sistema delle cabine elettorali, per evidenti esigenze di garanzia della segretezza del voto, si prevede tuttavia che il voto sia espresso tramite l'uso di un *computer*, nel quale è montato un programma informatico che consenta:

di assicurare che ogni elettore possa esprimere un solo voto (grazie alla scheda elettronica di verifica distribuita dall'ufficio elettorale);

di esprimere il voto in modo semplificato (SI/NO);

di garantire la segretezza del voto;

di accelerare le procedure di voto e di effettuare lo spoglio automatico dei voti a fine giornata.

In tale modo le verifiche, come le votazioni elettorali, possono aver luogo in una sola giornata di domenica, senza alterare il normale corso di studio delle scuole sede di seggi elettorali.

L'articolo 8 stabilisce per la validità della votazione di verifica un *quorum* piuttosto alto, pari al 50 per cento degli aventi diritto al voto. Ciò per evitare che il meccanismo possa essere strumentalizzato da minoranze irresponsabili. La fiducia si intende accordata se i "SI" raggiungono la maggioranza semplice. Dopo la seconda verifica negativa, sono convocate elezioni per la sostituzione del politico in questione. Ovviamente, nel caso di candidati eletti con sistema proporzionale, non si procederà a nuove elezioni, ma alla sostituzione

con il primo dei candidati non eletti della stessa lista.

L'articolo 9 stabilisce che, su richiesta di un certo numero di elettori, possa essere instaurata la stessa procedura di verifica anche per politici e amministratori che rivestono altre cariche.

L'articolo 10 prevede che il regolamento eventualmente necessario per l'attuazione della legge sia emanato entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della stessa nella *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 11 dispone l'incompatibilità di cariche pubbliche elettive con qualunque altra carica pubblica elettiva. Ciò è la necessaria conseguenza del maggiore impegno politico che si ritiene dovrebbe implicare la corretta applicazione della legge.

L'articolo 12 reca una norma di copertura finanziaria. Non si è in grado di quantificare l'onere finanziario derivante dall'applicazione della legge non essendosi in possesso dei dati economico-finanziari relativi alle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni in occasione di competizioni elettorali. Si ritiene in generale che la spesa dovrebbe essere contenuta, tenuto conto della semplicità dei meccanismi proposti e della compensazione con le minori spese. Tuttavia, per l'eventuale eccedenza, si è indicata l'unità previsionale di base "Armamenti terrestri" dello stato di previsione del Ministero della difesa, la cui notevole entità potrebbe essere utilmente ridotta a vantaggio di tutta la collettività.

**PROPOSTA DI LEGGE  
D'INIZIATIVA POPOLARE**

**Capo I**

DISPOSIZIONI GENERALI

**Art. 1.**

*(Obiettivi).*

1. La presente legge ha l'obiettivo di:

- a) alimentare e facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, nei vari livelli di governo, attraverso strumenti di democrazia reale;
- b) creare un rapporto tra elettore ed eletto che non si esaurisca nel momento elettorale, ma permetta uno scambio di informazioni e di valutazioni anche tra una elezione e la seguente;
- c) permettere che, attraverso verifiche periodiche dell'operato del cittadino eletto, sia possibile la sua sostituzione.

**Art. 2.**

*(Programmi elettorali).*

- 1. Ogni candidato, entro il sessantesimo giorno precedente la data della competizione elettorale cui intende partecipare, deve consegnare il proprio programma elettorale che può essere quello del suo gruppo politico, con firma autentica, all'ufficio elettorale competente.
- 2. Nel caso di candidati che siano stati eletti nella precedente tornata elettorale per la stessa carica, può essere allegato al programma un documento, redatto in base ai criteri di cui al comma 4, contenente la sintesi di quanto realizzato, in termini di attività e di risultati, durante il precedente mandato.
- 3. L'ufficio elettorale cura la stampa di un opuscolo che raccolga tutti i programmi relativi alla circoscrizione elettorale. L'opuscolo è consegnato all'elettore insieme al certificato elettorale. I programmi depositati sono, altresì, inseriti nella rete *INTERNET*, in una pagina WEB appositamente creata e in apposite pagine del servizio Televideo fornito dalla RAI, nonché pubblicizzati con tutti i mezzi conoscitivi messi a disposizione dall'evoluzione tecnologica.
- 4. Pena la non accettabilità della candidatura, il programma deve essere redatto sulla base dei seguenti criteri:
  - a) estensione del testo non superiore a cinque cartelle dattiloscritte *standard*;
  - b) leggibilità e comprensibilità del testo ed, in particolare, estensione delle frasi a non più di venti parole ciascuna, periodi articolati senza uso di subordinate di secondo grado e utilizzo di termini tratti dal vocabolario di base della lingua italiana;

c) contenuti minimi: elencazione degli obiettivi, relativi impegni di azione e di opposizione, tempi di realizzazione, risultati attesi.

### **Art. 3.**

*(Relazioni semestrali).*

1. Con cadenza semestrale ogni eletto consegna all'ufficio elettorale una relazione sul suo operato, articolata secondo i seguenti criteri:

a) estensione del testo non superiore a cinque cartelle dattiloscritte *standard*;

b) leggibilità e comprensibilità del testo ed, in particolare, estensione delle frasi a non più di venti parole ciascuna, periodi articolati senza uso di subordinate di secondo grado e utilizzo di termini tratti da vocabolario di base della lingua italiana;

c) contenuti minimi: resoconto per ognuno dei punti del programma delle attività svolte sia in termini di realizzazioni che in termini di opposizioni, degli obiettivi raggiunti, degli impedimenti incontrati, delle iniziative in corso, resoconto dettagliato sulla partecipazione ai lavori dell'organo di appartenenza nel semestre considerato, numero delle presenze sul totale delle sedute certificato dall'organo di appartenenza.

2. La relazione rimane, presso l'ufficio elettorale, a disposizione di tutti i cittadini che ne vogliano prendere visione o chiederne copia, secondo le norme che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa. La relazione è, altresì, inserita nella rete *INTERNET*, in una pagina WEB appositamente creata e in apposite pagine del servizio Televideo fornito dalla RAI, nonché pubblicata con tutti i mezzi conoscitivi messi a disposizione dall'evoluzione tecnologica.

3. La relazione semestrale presentata dai soggetti cui all'articolo 4, comma 1, cui si applica la disciplina del procedimento di verifica, è pubblicata e distribuita, a cura dell'ufficio elettorale, agli elettori insieme alla scheda di verifica di cui all'articolo 6.

4. Nel caso di richiesta popolare di verifica, di cui all'articolo 9, è distribuita, insieme alla scheda di verifica, l'ultima relazione presentata dal politico cui si applica il procedimento di verifica.

## **Capo II**

### **PROCEDIMENTO DI VERIFICA**

#### **Art. 4.**

*(Soggetti).*

1. Tutti i cittadini eletti senatore, deputato, presidente della regione, presidente della provincia e sindaco, rispondono del proprio operato all'elettorato in base a quanto previsto dagli articoli 5, 6, 7 e 8.

2. Ai cittadini eletti ad altre cariche pubbliche si applica l'articolo 9.

**Art. 5.**

*(Forum).*

1. Entro due settimane dalla distribuzione delle relazioni semestrali è indetto un *forum* aperto al pubblico con collegamento anche televisivo, su rete nazionale, regionale o locale, secondo il tipo di elettorato coinvolto, in cui gli elettori, presenti in sala o telefonicamente, possano porre domande su specifici punti del programma.

**Art. 6.**

*(Verifiche semestrali).*

1. Entro un mese dalla distribuzione delle relazioni semestrali ha luogo una votazione di verifica della fiducia accordata al candidato.

2. Ogni cittadino riceve assieme alla relazione semestrale la scheda di verifica con la quale ha diritto ad esprimere il proprio voto.

**Art. 7.**

*(Sedi e tempi delle verifiche).*

1. Le verifiche semestrali si effettuano nella giornata di domenica presso i seggi permanenti, istituiti nelle scuole già sede di seggi elettorali.

2. Ferma restando la tutela della segretezza, il voto è espresso attraverso l'uso di un programma informatico che presenti l'opzione in forma semplificata (SI/NO) e che permetta di accelerare le procedure di voto ed effettuare lo spoglio in modo automatico alla chiusura del seggio.

3. In relazione ai futuri sviluppi della tecnologia delle comunicazioni le verifiche semestrali potranno essere effettuate anche per via telefonica, telematica o comunque con i mezzi più avanzati in grado di aumentare la partecipazione, abbattere i costi organizzativi, ferma restando la garanzia della segretezza del voto.

**Art. 8.**

*(Esito delle verifiche).*

1. La verifica è ritenuta valida se partecipa almeno il 50 per cento degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione elettorale interessata.

2. La fiducia si intende accordata con un numero di SI pari al 50 per cento più 1 dei voti validi.

3. Dopo la seconda verifica negativa, sono convocate, entro e non oltre centoventi giorni dalla data della verifica, nuove elezioni per la sostituzione dell'eletto sottoposto a verifica.

4. Nel caso di candidati eletti con sistema proporzionale, l'eletto sottoposto a verifica è

sostituito con il primo dei candidati non eletti della stessa lista.

**Art. 9.**

*(Richiesta popolare di verifica).*

1. I cittadini eletti a cariche diverse da quelle previste all'articolo 4, comma 1, possono essere sottoposti a specifica verifica, con le stesse procedure previste negli articoli da 5 a 8, qualora sia richiesto dagli elettori della circoscrizione elettorale nella quale il candidato eletto ha presentato la propria candidatura.

2. La richiesta di verifica deve essere presentata all'ufficio elettorale competente da un numero di sottoscrittori pari ad almeno il 50 per cento di quello occorrente per la presentazione di una lista per le corrispondenti elezioni.

**Capo III**

DISPOSIZIONI FINALI

**Art. 10.**

*(Regolamento di attuazione).*

1. Entro centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, il Governo emana il relativo regolamento di attuazione.

**Art. 11.**

*(Incompatibilità).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge il cittadino eletto a più di una carica pubblica deve optare per una di queste, rinunciando a tutte le altre.

**Art. 12.**

*(Copertura finanziaria).*

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con corrispondente riduzione degli stanziamenti previsti all'unità previsionale di base "Armamenti terrestri" dello stato di previsione del Ministero della difesa.