

Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica

di Gianmario Demuro *

L'invito di Augusto Barbera a riaprire il dibattito sulla regolamentazione pubblica dei partiti (*La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2006, 323) coglie appieno la necessità di ricominciare a discutere quanto non è stato oggetto di analisi negli ultimi anni. L'analisi non può che partire da un dato di fatto. Come ha efficacemente scritto Oreste Massari intervenendo sull'argomento "i partiti non sono più...associazioni volontarie di cittadini, essi sono oramai dappertutto delle *public utilities*, in quanto svolgono funzioni essenziali al funzionamento delle democrazie" (*Il dibattito sui partiti, liberalizzazioni sì ma anche nella politica*, in *Quad. cost.* 2006, 774. Affermazione questa che, nel richiamare la centralità della funzione svolta dai partiti nelle democrazie, rivela il paradosso permanente della democrazia italiana: la centralità dei partiti nella vita democratica ha sempre impedito una regolazione pubblica efficace. O meglio, il tentativo di regolarli è sempre stato collegato ai possibili effetti collaterali che sarebbero dovuti scaturire dalle riforme delle leggi elettorali. La Costituzione in questo contesto è stata muta e non è potuta essere parte del processo deliberativo perché, non preordinando un sistema elettorale, ha lasciato svolgere anche a maggioranze ristrette (si veda il caso della legge elettorale approvata nel 2005) il ruolo prescrittivo. Pur essendo, infatti, una pessima legge elettorale che con le liste bloccate ha portato a considerare i deputati non tanto eletti quanto nominati (dalle segreterie dei partiti) siamo in grado di considerarla incostituzionale? Per il tramite della legge elettorale si è, di conseguenza, cercato di regolare e, in parte, ridimensionare i partiti, lasciando agli stessi la scelta sul se e il *quando* farsi riformare. Ma ha tolto "all'elettore quel margine di scelta che il collegio uninominale gli consentiva" (Pinelli, *Disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2006, 771). In questa prospettiva, il silenzio della Costituzione si è affermato anche laddove una disciplina era prevista e ha assunto il volto della mancata attuazione dell'art. 49. Il silenzio non era tuttavia neutro, bensì funzionale all'idea che una disciplina in questo contesto non sarebbe stata necessaria. In letteratura da tempo vi è chi (Pasquino, *Commento all'art. 49, Commentario Branca*, 1992) ha parlato di un vero e proprio "distacco da parte del ceto dei giuristi": la legge elettorale e la forma di governo per il tramite delle convenzioni costituzionali auto-prodotte avrebbero provveduto a semplificare e razionalizzare il sistema senza la necessità di occuparsi *dell'organizzazione interna dei partiti*. In sintesi, il tema dell'organizzazione appariva recessivo, limitandosi l'art. 49 a garantire un sistema plurale di partiti in competizione. I fatti hanno, invece, dimostrato che tutte le riforme elettorali sono, prima o poi, diventate *lois de combat* e non hanno favorito l'applicazione dei principi favorevoli al pluralismo democratico di cui all'art. 49. Principi che in tema di definizione dei diritti alla democrazia *nei* partiti sono di una chiarezza solare. Vi è, innanzitutto, scritto il diritto di *singoli* "cittadini a concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Tale diritto riguarda la fase della competizione elettorale ma non può non essere attinente a tutto ciò che precede e segue la campagna elettorale. Posto che la necessità di modificare la legge elettorale in vigore è sempre al centro del dibattito sulle riforme, non è chi non veda come sia necessario tener conto dei "fallimenti" del mercato elettorale e, come suggerisce anche Massari, riaprire il mercato rivolgendosi ai "cittadini/elettori". Mi pare che, da un punto di vista strettamente costituzionalistico, ciò significhi che senza l'affermazione del diritto individuale a partecipare sarà difficile garantire il "metodo democratico" nella partecipazione politica. Occorre allora rovesciare la prospettiva e procedere alla identificazione di un *diritto individuale alla partecipazione politica organizzata*. Il luogo dove andare a cercare questo diritto è, evidentemente, là dove la Costituzione può evocarlo: all'articolo 49. Nei dibattiti del passato ci si riferiva alla

disposizione in questione come lo scrigno nel quale è racchiuso il diritto ad iscriversi e quello a non iscriversi ad un partito politico. La disposizione è sempre stata letta facendo leva sul combinato disposto con l'art. 18 e su tutte le questioni costituzionali inerenti al vincolo associativo. Nonché tutti i diritti connessi alle attività di un partito strutturato che sono, solo per fare qualche esempio: il diritto ad eguali opportunità di partecipazione di tutti i partiti alla competizione elettorale, il diritto alla *par condicio* in campagna elettorale, il diritto di accesso alle fonti di finanziamento pubblico e tanti altri ancora (da ultimo su questi profili G. Rizzoni, *Commento all'art.45, Commentario alla Costituzione*, Bifulco-Celotto-Olivetti, 2006). Se, dalla tematica inerente l'organizzazione interna dei partiti, il *focus* si sposta sul diritto di ogni individuo a partecipare alle scelte politiche nazionali, le prospettive di analisi possono mutare radicalmente. Ciò appare ancor più necessario in società moderne che mutano rapidamente e si spostano sempre più verso il riconoscimento di quote di diritti individuali di terza e quarta generazione piuttosto che sui diritti collettivi. Tutto ciò accade però in un contesto a forte dimensione pubblica. Così, ad esempio, se è individuale il diritto a partecipare alla politica nazionale, appare collettivo il diritto a scegliere il candidato mediante elezioni primarie.

In questo contesto solo la dimensione individuale del diritto può provare a rispondere alle domande che seguono.

Chi partecipa a definire la politica nazionale? L'organizzazione può prevalere sui diritti dei singoli? Come si costruiscono le opzioni politiche che Governo e Parlamento perseguono? Chi "fa politica", i partiti o i singoli? Come si controlla "il metodo democratico" ed a chi spetta la verifica? Detto in estrema sintesi, quale dimensione democratica è oggetto di regolazione dell'art. 49, quella individuale o quella collettiva? Il contesto storico attuale ed i risultati delle ultime elezioni nazionali hanno dimostrato che la legge elettorale può spesso esasperare le caratteristiche di un sistema di partiti ermeticamente chiuso e conflittuale. Vi è di più, il dibattito sulla riforma del sistema elettorale può rappresentare un alibi per spostare sempre al "dopo" il momento nel quale i partiti e gli individui potranno trovare la sintesi dell'espressione democratica. Il tema della distanza tra individuo e organizzazione è anche il tema della odierna crisi del sistema dei partiti. Da un lato le organizzazioni che "si contano" nella prospettiva di adesione a future organizzazioni politiche (ad esempio il Partito democratico); dall'altro gli individui, iscritti e no, con l'unica possibilità che è ad oggi disponibile: quella di farsi contare nel momento elettorale. Sarà difficile garantire la democrazia se, sin da ora, non si apre uno spazio pubblico aperto alla discussione sul futuro della partecipazione politica. Se dovessimo chiedere direttamente alle organizzazioni partitiche la migliore regolazione forse potremmo non trovare ascolto. Vale, allora, la pena di rovesciare la prospettiva e chiedere a tutti, partiti e no, la garanzia di un "diritto individuale alla partecipazione politica". Garanzia che dovrà essere rafforzata con una legislazione *ad hoc* che tenga conto del fatto che la promozione della partecipazione ha una dimensione individuale ed una dimensione collettiva: nella prima si rafforza il diritto del singolo ad occuparsi della cosa pubblica: nella seconda il diritto collettivo ad avere un rappresentanza politica di qualità (sulla regolazione della partecipazione alcuni esempi interessanti possono trovarsi in Grecia ed in Portogallo).

Sulla contemporanea dimensione individuale e collettiva del "diritto a partecipare" può giocarsi il futuro di quel *metodo democratico* cui la Costituzione affida la politica nazionale. Passando dall'interpretazione costituzionale alle proposte concrete la disciplina normativa dovrà essere leggera e consentire adattamenti.

Per quanto attiene ai diritti individuali la legislazione potrà promuovere:

1. l'accesso alle informazioni e ad una formazione politica scientificamente seria, ciò al fine di garantire che la partecipazione possa viaggiare sulla consapevolezza delle scelte;

2. la possibilità di partecipare alle decisioni collettive sulla base del principio “una testa, un voto”;
3. la garanzia del proprio diritto individuale a partecipare (ad es. mediante l’incentivazione di strumenti di democrazia elettronica e di forum permanenti di discussione)

Per quanto attiene alla dimensione collettiva del diritto di partecipazione la legislazione dovrà promuovere :

1. primarie estese a tutte le cariche
2. diritto di partecipazione alla redazione del programma di governo
3. forme di sfiducia o di *recall* per le cariche interne ai partiti
4. incentivi alla diffusione del voto elettronico

Si dovrà, in sintesi, incentivare, anche finanziariamente, i partiti che si impegnano a garantire i diritti di partecipazione individuale. In questo modo la legge potrà diventare una carta dei diritti di partecipazione per la responsabilità e l’ *accountability* del buon funzionamento della democrazia.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Cagliari.