

**Audizione Camera dei Deputati 21 marzo 2016**  
**Rilievi sulle proposte di legge in materia di attuazione dell'art. 49 Cost.**

**Anna Falcone\***

Signor Presidente, ringrazio per l'invito e per l'opportunità di discutere sul tema della regolamentazione dei partiti politici e, più ampiamente, dell'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Il primo rilievo che intendo sottoporre a questa Commissione concerne l'impostazione di ordine generale che si intende dare alla disciplina dei partiti, legandola all'obiettivo dell'attuazione dell'articolo 49 Cost., come se con la loro disciplina formale si esaurisse il compito di dare piena realizzazione all'art. 49. Da questo punto di vista, la norma costituzionale è chiara: il soggetto dell'art. 49 non sono i partiti politici, bensì "Tutti i cittadini", cui è riconosciuto il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere "con metodo democratico" a determinare la politica nazionale. Questo legame funzionale è cruciale e va sottolineato in tutta la sua rilevanza poiché qualifica e giustifica la particolare tutela riconosciuta a questa specifica libertà di associazione – ovvero alla sua accezione di libertà politica – una tutela che mira a garantire, anche in ambito politico, i principi fondamentali su cui si fonda l'intera Carta costituzionale: la sovranità popolare e il principio democratico.

Partendo da questo presupposto, l'accezione che l'espressione "metodo democratico" assume in questo contesto non può estendersi fino a coprire qualsiasi interpretazione e qualsiasi significato – anche il più minimale – ma deve corrispondere, coerentemente, con i mezzi e gli strumenti idonei e necessari a garantire il principio democratico sia all'interno di movimenti e partiti politici che nelle azioni esterne in cui si estrinseca la loro azione, ovvero in tutte le attività in cui la sovranità popolare si esercita per loro tramite. Un'esigenza di coerenza, prima ancora che il rispetto del principio democratico e del principio pluralista all'interno dell'ordinamento dato, richiede infatti che la "democraticità" delle scelte politiche sia garantita e trovi attuazione fin dall'organizzazione e nel funzionamento dei gruppi politicamente organizzati, al pari che nell'ordinamento stesso, le quali concorrono a costruire politicamente e giuridicamente. È, infatti, questa peculiare declinazione del principio democratico che – superando e integrando la concezione individualistica dei diritti e delle libertà politiche dei singoli (manifestazione del pensiero, esercizio del voto, elettorato passivo ecc.) – qualifica come democratica l'azione politica organizzata dei cittadini e, grazie a un "metodo" coerente con la tutela di tali diritti e libertà politiche, consente loro di lavorare insieme più efficacemente per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

A tal fine, seppur da un punto di vista formale l'articolo 49 Cost. possa essere considerato, come da più parti sostenuto, una norma in sé completa, non è di per sé affatto sufficiente a delineare tipologia e articolazione di quei diritti politici e di partecipazione politica in cui si sostanziano la costituzione e la partecipazione a un partito politico, la cui garanzia fa sì che l'indirizzo dell'azione politica promani effettivamente dai cittadini.

Di questa falla, purtroppo, si sono visti gli effetti soprattutto negli ultimi 30 anni: in questa fase di transizione democratica – da un modello di democrazia meramente rappresentativo a un modello che i cittadini vorrebbero sempre più partecipativo – i partiti politici, invece che aprirsi e garantire dettagliatamente, non solo negli statuti ma anche nella pratica politica, i diritti di partecipazione politica degli iscritti e la trasparenza verso gli elettori, hanno finito per diventare – come sottolineava il professor Diamanti nella relazione che mi ha preceduto – prima "partiti della comunicazione" e poi, addirittura, "partiti personali" o "partiti del leader".

Volendo affrontare il problema della regolamentazione dei partiti politici nell'attuale contesto storico, non si può non tener conto dell'attuale crisi della sovranità popolare, della rappresentanza dei partiti e del rapporto di fiducia che dovrebbe intercorrere con i cittadini. Se la disciplina dei partiti politici, allora, è, come è, uno strumento essenziale per rifondare tale rapporto di fiducia, essenziale in ogni democrazia reale e non meramente formale, non si può prescindere da una valutazione: questa regolamentazione più che dare un'impostazione formale, ovvero meramente organizzativa e quasi "architettonica", della struttura dei partiti, dovrebbe partire dall'individuazione: a) di quei diritti politici e di partecipazione politica che ogni partito o movimento politico dovrebbe garantire, per statuto, ai suoi iscritti; b) di quei caratteri di apertura, trasparenza e democraticità che ogni movimento o partito politico dovrebbe assicurare quale attore di processi politici plurali e democratici in un ordinamento che tale si definisce fin dall'art. 1 della sua Carta fondamentale. In particolare, il riconoscimento e la tutela dei diritti di partecipazione politica all'interno dei partiti è condizione essenziale per una reale attuazione dell'art. 49 Cost., o si impedisce, di fatto, l'esercizio della sovranità popolare nella sua forma plurale e pluralista tramite i corpi intermedi: i partiti, i movimenti politici o tutti gli altri soggetti che partecipano a determinare l'indirizzo politico del Paese. Parafrasando una citazione di Guido De Ruggiero, potremmo dire che: *"in un regime dispotico, sorretto da leggi asservite al principe, che fingono nella forma di tutelare i diritti, ma si guardano bene dall'assicurarne la sostanza, vi è un solo liberale: il despota stesso"*.

Andando oltre, infatti, la mera analisi tecnico-giuridica, non possiamo non tener conto, nella valutazione di impatto normativo di una disciplina minimale e meramente formale dei partiti, che non incida in dettaglio sui diritti degli iscritti, di quanto la difficoltà che, nella pratica, questi riscontrano nell'esercitare i propri diritti di partecipazione politica all'interno dei propri partiti o movimenti si riverberi nella riduzione progressiva degli iscritti stessi, nella disaffezione verso la politica e, quindi, nell'impossibilità per i più di contribuire democraticamente all'indirizzo politico del Paese.

Se guardiamo gli statuti dei maggiori partiti, vediamo che quasi tutti prevedono organismi assembleari di rappresentanza degli iscritti, organismi di direzione politica, organismi esecutivi e un segretario o un presidente che li rappresenta al loro esterno. Sappiamo altrettanto che questi partiti, nonostante siano organizzati in maniera così articolata e prevedano formalmente al loro interno – alcuni con particolare pregnanza – diritti e doveri degli iscritti, di fatto, nel tempo, perdono consensi e vedono spesso allontanarsi i migliori militanti, proprio per la riscontrata l'impossibilità di contribuire concretamente, liberamente e attivamente alla determinazione delle scelte politiche.

Nel testo delle proposte di legge in esame, e in particolare nella proposta di legge C. 3004, si tiene poco conto di questo aspetto: nell'individuazione del metodo democratico, pare ci si accontenti di dare una definizione e una garanzia meramente formali della separazione dei poteri all'interno dei partiti, ma non una garanzia dei diritti di partecipazione politica, senza i quali quei partiti, di fatto, non esistono o non esistono come soggetti democratici. Mi limito ad alcuni riferimenti, partendo dalle lacune riscontrate: il mancato riconoscimento del pluralismo interno, della contendibilità del partito e degli strumenti volti a garantire la libertà per tutti gli iscritti di presentare mozioni, candidature e ordini del giorno è di fatto un limite 'genetico' gravissimo, che ha impedito a tanti partiti di essere realmente aperti alla società e, quindi, capaci di seguire l'evoluzione del modello democratico auspicato dai cittadini e di rispondere a questa richiesta di crescente partecipazione. Una ulteriore lacuna è la mancata garanzia della celebrazione dei congressi secondo un ordine cronologico effettivamente democratico: non mi riferisco solo a una cadenza fissa nel tempo – come sottolineava il professor Dogliani – ma anche alla garanzia che i congressi locali precedano i congressi nazionali, in modo che la base degli iscritti decida dei vertici e della linea politica e non viceversa. Troppo spesso abbiamo

visto come i partiti nazionali, all'apprestarsi delle scadenze elettorali, accelerano la convocazione dei congressi nazionali, costringendo le federazioni e articolazioni locali a fare dei congressi finti, in cui ci si limita a ratificare le decisioni e le maggioranze stabilite a livello nazionale. In mancanza del tempo e delle condizioni per aprire un dibattito interno su temi e linea politica si impediscono, inoltre, le funzioni di controllo degli iscritti rispetto ad eletti e cariche di partito, finendo per impedire il ricambio interno e reiterare le *leadership* già cristallizzate. Una dinamica coerente con la logica di autoconservazione del potere politico, ma incompatibile con la funzione democratica dei partiti e i diritti di iscritti ed elettori. Sorrido pensando alla previsione (sempre nella proposta C. 3004) del riconoscimento solo "eventuale" e "su richiesta" del diritto delle minoranze a essere rappresentate proporzionalmente negli organismi collegiali. Come possiamo pensare che un partito sia organizzato democraticamente, anche soltanto in un'accezione meramente formale del metodo democratico, se le minoranze devono chiedere di essere rappresentate proporzionalmente? Un'altra lacuna è data nella mancata indicazione delle misure a tutela dell'imparzialità e dell'indipendenza degli organi di garanzia. Il nostro sistema giuridico, come sappiamo, soffre ancora di una falla veramente grave, che è quella della tutela effettiva dei diritti politici. Chi rappresenta e difende nei Tribunale iscritti a partiti politici, che lamentano il mancato rispetto dei propri diritti così come sanciti in statuti o regolamenti, sa benissimo che la tutela giurisdizionale garantita dallo Stato in via ordinaria è tanto lenta quanto timida e inefficace. Purtroppo, la tutela dei diritti apprestata tramite gli organismi di garanzia è una via che molti finiscono per non percorrere, proprio perché questi organismi di garanzia non garantiscono autonomia e imparzialità. Non solo, infatti, nella maggior parte dei casi, sono espressione della maggioranza del partito – quindi legate a chi esercita il potere – ma non prevedono neanche delle misure minime di garanzia come, ad esempio, l'attribuzione della presidenza della commissione di garanzia alla minoranza del partito. In qualsiasi idea di modello e metodo democratico l'indipendenza e l'autonomia di chi dovrebbe garantire il rispetto dei diritti degli iscritti è condizione essenziale affinché ci possa essere una tutela effettiva, seppur privata e interna, dei diritti di partecipazione politica degli iscritti. Ciononostante, in queste proposte di legge non si parla affatto delle garanzie di indipendenza e di imparzialità di una commissione di garanzia che, oltre a tutelare i diritti, ma anche l'adempimento dei doveri degli iscritti, dovrebbe essere di fatto il soggetto controllore di tutti gli organi esecutivi.

C'è una falla ancora più grave nelle proposte esaminate, che ripropone un problema che già era stato riscontrato nella legge sul finanziamento ai partiti – la n. 13 del 2014 – e successive modificazioni: il mancato riconoscimento agli iscritti del diritto di conoscere i finanziatori del proprio partito politico. Faccio riferimento non tanto ai contribuenti del 2 per mille (che sarebbero davvero troppi) quanto ai finanziatori privati. In un sistema in cui i partiti politici, più che essere reale emanazione della volontà degli iscritti, finiscono per essere sempre più spesso partiti personali, comunque soggetti alla pressione di varie lobby, essere a conoscenza di chi finanzia il partito – soprattutto se con somme ingenti – è una essenziale condizione di trasparenza e controllo sull'azione stessa dei partiti politici e sulla coerenza fra linea politica professata e scelte attuate. In tal senso, il diritto a conoscere i soggetti finanziatori di un partito o movimento politico non è soltanto un diritto dell'iscritto – che deve sapere con chi concorre, con le sue modeste e forze, a realizzare un obiettivo politico – ma di tutti gli elettori, i quali, votando un partito, e prima ancora di determinare le proprie scelte elettorali dovrebbero poter sapere chi sono gli "azionisti di maggioranza e di minoranza" di ogni movimento politico e non solo chi sono i suoi rappresentanti.

Si riscontrano, ancora, delle norme di particolare genericità, soprattutto nella proposta di legge C. 3004. Nell'individuazione di quello che deve essere il contenuto essenziale degli statuti, si richiede molto approssimativamente l'indicazione delle procedure

necessarie per l'approvazione degli atti che vincolano il partito, ma non si richiede – e ciò è strano per una legge che vorrebbe attuare il metodo democratico – che queste procedure rispettino la volontà degli iscritti e addirittura promanino da essa, che sia essa direttamente espressa o indirettamente rappresentata dagli organismi assembleari. Significativamente, subito dopo, nell'indicazione dei diritti degli iscritti, si riconosce il diritto a “concorrere” alla determinazione della linea politica del partito, più che a “determinarla”, come dovrebbe essere in un organismo realmente democratico. Inoltre, si chiede che gli statuti indichino le modalità di selezione delle candidature per le elezioni nazionali, locali ed europee, ma non che tali modalità o criteri garantiscano che tali candidature siano promanazione della scelta democratica degli iscritti, e possibilmente di una votazione libera e segreta sugli aspiranti candidati che pare, ad oggi, l'unico metodo per garantire fin da dentro i partiti l'apertura del diritto di elettorato passivo, ad oggi fortemente compresso. Il limite di una effettiva garanzia del diritto di elettorato passivo che, di fatto, continua a essere un problema, non soltanto interno ai partiti, ma per tutti i cittadini (che difficilmente riescono a candidarsi alle cariche pubbliche se già non fanno parte di un partito o movimento politico) esprime qui tutta la sua gravità. Se una disciplina sui partiti non garantisce all'interno dei partiti politici, non solo la libertà di partecipazione e di voto degli iscritti, ma anche la possibilità di candidarsi alle cariche interne del partito e alle cariche esterne e pubbliche che quest'ultimo esprime, allora tale disciplina soffre di una grave approssimazione nella determinazione del metodo democratico. A questo punto – pare – voluta.

Mi avvio alle conclusioni. Credo che, al di là della esigenza di regolamentare i partiti in modo da garantirne la democraticità, sarebbe ora che l'Italia si avviasse verso una fase nuova, e un po' più coraggiosa, della tutela giurisdizionale dei diritti politici. Tale tutela giurisdizionale probabilmente potrebbe essere assicurata in modo più rapido ed effettivo – come accade già per i diritti dei lavoratori – predisponendo all'interno dei tribunali ordinari delle sezioni specializzate. So che è una proposta che crea molte opposizioni di diversa natura, ma, di fatto, un iscritto a un partito che si trovi nella condizione di non poter avere tutela del proprio diritto all'interno del suo partito (anche di un diritto di rilievo costituzionale, com'è la possibilità di candidarsi alle elezioni) e di non poter avere accesso a una giustizia effettiva ed efficace, soffre un gravissimo *vulnus* dal punto di vista democratico: una condizione tale da impedire, se non ‘tradire’, i suoi diritti politici e di cittadinanza. Ciò crea, per un peculiare effetto domino, un *vulnus* ancora maggiore nell'intero ordinamento democratico, che, in assenza di una reale garanzia dei diritti politici e di partecipazione politica di suoi cittadini ed elettori, non può dirsi effettivamente democratico, aperto, plurale e pluralista.

Faccio un'ultima notazione di ordine meramente formale. Una materia come quella relativa alla tutela dei diritti di partecipazione politica e alla disciplina dei partiti politici merita di essere discussa e votata in Parlamento con una legge ordinaria dello Stato, in quanto estrinsecazione di norme e diritti di rilievo costituzionale. La delega al Governo, di cui all'articolo 5 della proposta di legge C. 3004 è, se non di dubbia costituzionalità – vista l'eccessiva genericità dell'oggetto e quindi della delega stessa – quantomeno inopportuna. Ritengo che in un momento di tale fibrillazione politica, in cui cittadini chiedono una nuova stagione di democrazia che si fondi proprio sulla ripristinata fiducia fra le istanze popolari e i loro rappresentanti, il Parlamento dovrebbe prendersi la responsabilità non di delegare un raccordo fra le norme esistenti, come formalmente indicato, ma di immaginare una disciplina che, prima della regolamentazione interna dei partiti politici, tuteli finalmente in maniera completa e compiuta i diritti politici e di partecipazione politica di tutti i cittadini italiani.

Vi ringrazio.

\*\* Dottore di Ricerca in Scienze Bioetico giuridiche, già Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e docente a contratto in materie giuspubblicistiche presso l'Università della Calabria (anna.falcone@unical.it)

Forum di Quaderni Costituzionali