

Enzo Cheli

Una legge-quadro per i partiti

Negli indirizzi più recenti della scienza costituzionale, quando si affronta il tema delle definizioni della democrazia l'elemento che più si tende a valorizzare per dare sostanza a tali definizioni è la «qualità democratica». Una qualità che viene solitamente riferita al grado di permeabilità che lega, nei diversi regimi democratici, il tessuto sociale agli apparati governanti, l'insieme dei soggetti legati da un comune vincolo di cittadinanza ai loro rappresentanti nelle istituzioni pubbliche. In base a questa visione si definiscono di «buona qualità» quelle democrazie in cui gli organismi chiamati a operare come «mediatori sociali» sono in grado di svolgere una scorrevole azione di filtraggio degli interessi e degli orientamenti della società sottostante attraverso processi che muovono dal basso verso l'alto; mentre, di contro, vengono definiti di «cattiva qualità» quei regimi democratici in cui i «mediatori sociali» anziché come filtri operano come diaframmi, in quanto orientati a determinare un'inversione in questi processi, dall'alto verso il basso, così da favorire gli

interessi e gli orientamenti di oligarchie ristrette o di leadership personali.

Questa contrapposizione tra democrazie di buona e di cattiva qualità può essere, forse, troppo schematica, ma presenta indubbiamente il merito di mettere in luce lo stretto legame che corre tra la «qualità» di una democrazia e la funzionalità interna dei partiti politici che, pur nella complessa struttura della società contemporanea, si caratterizzano pur sempre come i maggiori «mediatori sociali» dei regimi democratici. A seconda di come i partiti si collocano rispetto alle dinamiche sociali, operando ora come filtri ora come diaframmi, i caratteri di una democrazia fissati in una Costituzione possono assumere nella realtà connotazioni molto diverse e, al limite, opposte.

Se questa premessa vale, che giudizio dare sulla «qualità» della democrazia italiana alla luce della funzionalità interna dei nostri partiti politici?

Il punto di partenza per rispondere va naturalmente cercato nel quadro costituzionale di cui di-

sponiamo; quadro che, come sappiamo, trova il suo perno nell'articolo 49 della nostra Costituzione in base al quale «tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Disciplina, questa, che trova la sua integrazione, sempre sul piano costituzionale, nelle norme

*Una democrazia
in grado di filtrare
interessi e orientamenti
della società*

poste dall'articolo 18 dove, nell'affermare con formula ampia la libertà di associazione, si vietano quelle associazioni che perseguono «fini vietati ai singoli dalla legge penale» e, più specificamente, le «associazioni segrete» e quelle «che perseguono fini politici mediante organizzazioni di carattere militare».

Questa disciplina esprime nel suo complesso per la materia dei partiti vincoli sicuramente meno rigidi di quelli espressi da altre Costituzioni storicamente affini alla nostra, quale la Costituzione della Repubblica federale tedesca del 1949, dove, all'articolo 21, s'impone all'ordinamento *interno* dei partiti di «corrispondere ai principi fondamentali della democrazia», o quale la Costituzione spagnola del 1978, dove, all'articolo 6, si richiede che la struttura interna e il funzionamento dei partiti siano democratici.

Ma anche alla luce di questa di-

sciplina comparatistica quale significato si può oggi dare alla disciplina posta in tema di partiti dalla nostra Costituzione?

Per coglierne il significato risulta ancor oggi utile risalire alle origini di tale disciplina e al quadro politico che ebbe a determinarla: e ciò ai fini non solo di una corretta rilettura storica, ma anche di una migliore comprensione dei problemi del presente. Alla Costituente il dibattito sull'articolo 47 del progetto (destinato poi a tradursi nell'articolo 49 del testo vigente) si sviluppò in due fasi: dapprima, nel novembre del 1946, nella Prima Sottocommissione della Commissione dei 75 e poi, nel maggio del 1947, in Aula. E in ambedue le sedi fu un dibattito molto ricco e intenso.

Dagli atti relativi a tale passaggio della vicenda costituente emerge innanzitutto una volontà che fu comune a tutte le forze in campo: la volontà di adottare una disciplina che, per la prima volta nella storia del costituzionalismo moderno, consentisse ai partiti politici di fare il loro ingresso in un testo costituzionale.

Ma al di là di questa base comune la discussione che si sviluppò sia nella prima sia nella seconda fase fece emergere due posizioni che, pur trasversali ai maggiori schieramenti, furono tra loro molto distanti: una prima posizione orientata a considerare i partiti come mero fenomeno sociale, così da

limitare la disciplina degli stessi al solo profilo della libertà di associazione; una seconda posizione (già presente nel testo iniziale elaborato da Lelio Basso) favorevole, invece, a riconoscere ai partiti dotati di una certa consistenza numerica (si parlava di 500.000 iscritti) una rilevanza non solo sociale ma anche istituzionale, che avrebbe dovuto condurre ad attribuire agli stessi alcune funzioni di natura costituzionale.

La seconda posizione fu di fatto accantonata dalla Seconda Sottocommissione (che varò un testo non molto dissimile da quello definitivamente approvato), ma riemerse nei lavori dell'Aula quando si trattò di affrontare il profilo dell'imputazione del «metodo democratico», al cui rispetto si intendeva vincolare i partiti. Questo limite andava riferito soltanto all'azione esterna, cioè al «concorso» dei partiti nella determinazione della politica nazionale, o anche all'organizzazione interna, cioè al rapporto intercorrente tra cittadini e partiti?

La questione fu dibattuta alla luce di un emendamento presentato dagli onorevoli Mortati e Ruggiero in base al quale a tutti i cittadini veniva riconosciuto il diritto di riunirsi liberamente in partiti che si dovevano uniformare al «metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale». Tale emendamento otteneva il sostegno convinto da parte di Aldo Moro – che rilevava

come i partiti «senza una base di democrazia interna» non avrebbero potuto dare un indirizzo democratico alla vita del Paese – ma incontrava la forte opposizione di alcuni rappresentanti della sinistra, cui si univano le perplessità espresse dallo stesso relatore (che era il democristiano Merlin), tutti preoccupati del fatto che un richiamo esplicito in Costituzione alla democraticità interna dei partiti avrebbe potuto aprire la strada a una ingerenza delle future maggioranze e dei futuri governi sia sulle finalità sia sull'organizzazione dei partiti di opposizione.

Nell'incertezza – allora molto forte – sui possibili futuri equilibri politici del Paese i timori prevalsero sulla razionalità delle scelte, con la conseguenza che l'emendamento Mortati-Ruggiero fu ritirato dai suoi proponenti e, dopo essere stato riproposto da un esponente del gruppo liberale (l'on. Bellavista), venne bocciato. Ma questo voto non chiudeva il problema della democraticità interna dei partiti, la cui soluzione veniva soltanto rinviata alle valutazioni dei futuri interpreti del testo costituzionale. Basti solo considerare che lo stesso Mortati, nel ritirare il proprio emendamento, giustificava questa decisione con la convinzione che il testo che si stava approvando, anche senza l'emendamento in questione, imponesse già il riferimento del metodo democratico, oltre che all'azione esterna, anche alla vita interna dei partiti: convinzio-

ne fondata sul fatto che la norma costituzionale indicava quali soggetti della propria disciplina i cittadini e non i partiti, i quali assumevano di conseguenza la natura di strumenti attraverso cui i cittadini venivano a concorrere nella determinazione della politica nazionale.

Da questa vicenda costituente possono, dunque, trarsi due indicazioni molto precise in ordine all'interpretazione del dettato costituzionale posto dall'articolo 49.

La prima indicazione è che i costituenti, imboccando con convinzione la via della costruzione di una «democrazia pluralista»

aperta a tutte le posizioni politiche purché non violente, respinsero con decisione l'ipotesi di un controllo sul-

*Ancora una volta
la lettura della Carta
può fornire indicazioni
molto precise*

le finalità perseguite dai partiti secondo un modello di «democrazia protetta» (e in questo senso la XII disposizione transitoria sul divieto di ricostituzione del disciolto Partito fascista si veniva a porre chiaramente come una norma eccezionale).

La seconda indicazione è che i costituenti, in relazione alle contingenze storiche in cui operavano, intesero con piena consapevolezza avviare, ma non completare, il percorso relativo alla disciplina dei partiti, lasciando aperto il problema della loro democratici-

tà interna, problema che veniva pertanto affidato alla successiva evoluzione del sistema e alle conseguenti valutazioni dei futuri interpreti della Costituzione.

Ora, sappiamo che in queste valutazioni, almeno fino agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, la tesi che è prevalsa è stata quella che veniva a escludere la possibilità di riferire il «metodo democratico», oltre che all'azione esterna, anche alla vita interna dei partiti: questo in ragione del permanere di quelle motivazioni storiche che alla Costituente avevano già condotto a privilegiare il profilo dell'autonomia dei partiti su quello di una possibile razionalizzazione della loro attività e della loro organizzazione attuata attraverso un intervento esterno del legislatore.

Senonché, nell'arco degli ultimi vent'anni – a partire dall'avvio di quella crisi del sistema politico che condurrà al tramonto dei nostri partiti storici – la situazione sul piano sia politico sia istituzionale è così mutata da indurre a un ripensamento delle tesi che, in tema di partiti, erano prevalse nel passato. E questo spiega come nel nuovo quadro che si è andato delineando – dopo il superamento della *conventio ad excludendum* (con lo «sblocco» della nostra democrazia) e dopo l'introduzione di meccanismi elettorali maggioritari orientati verso un'alternanza tra le forze in campo – la considerazione del rap-

porto tra la «qualità» della nostra democrazia e l'assetto interno dei nostri partiti (che già era stata affrontata nel lavoro costituente ma senza giungere a risultati conclusivi) stia ritornando in primo piano, anche se con connotazioni diverse da quelle del passato. Da qui l'esigenza di una collocazione dei partiti, anche con riferimento alla loro organizzazione interna, entro la sfera di una regolazione affidata non più soltanto all'autonomia statutaria, ma anche a una fonte legislativa esterna, in grado di garantire in forme più stringenti di quelle oggi operanti sia quell'«effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese» di cui parla l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, sia quel rispetto dei «diritti inviolabili» della persona nell'ambito delle formazioni sociali di cui parla l'articolo 2. Una regolazione di questo tipo – secondo il modello già sperimentato con successo in Paesi come la Repubblica federale tedesca, la Spagna, il Portogallo e l'Austria – non solo non incontra nell'articolo 49 ostacoli di natura costituzionale, ma si presenta oggi particolarmente raccomandabile ove si voglia avviare un percorso di recupero di quel distacco che, nel corso degli ultimi anni, è andato crescendo tra società civile, classe politica e apparati pubblici.

Se così è, quali contenuti dare a una legge-quadro sui partiti attuativa dell'articolo 49?

Sappiamo che ai partiti spettano due funzioni fondamentali: selezionare il personale politico cui affidare i compiti direzionali e di rappresentanza interni ed esterni al partito; elaborare la linea politica destinata a tradursi nelle scelte di indirizzo degli apparati pubblici.

La disciplina di queste funzioni trova la sua base negli statuti dei partiti, che rappresentano le prime espressioni della loro autonomia. È, dunque, dagli statuti che si deve partire.

Il rispetto del «metodo democratico» nella vita interna dei partiti attuato attraverso lo strumento statutario richiede che in tale strumento sia garantita la presenza di alcuni standard minimi di democraticità in grado di dare sostanza a tale metodo. Questi standard minimi possono essere individuati: *a)* nella disciplina delle diverse forme di colleganza tra la persona e il partito, con la conseguente previsione di una libertà di accesso e di recesso del singolo nel vincolo associativo; *b)* nell'elettività e nella temporaneità di tutte le cariche direzionali del partito, alla cui formazione gli iscritti devono poter partecipare con voto eguale e segreto; *c)* nella responsabilità dei dirigenti anche ai fini del rispetto delle procedure e della trasparenza degli aspetti patrimoniali e di bilancio; *d)* nella partecipazione di tutti gli iscritti (e, in certi casi, di tutti gli elettori e simpatizzanti) alla formazione, nei diversi livel-

li, delle scelte di indirizzo e alla selezione delle candidature, sempre nel rispetto delle minoranze e dei generi; e) nella circolazione interna delle informazioni, anche attraverso l'interattività delle nuove forme della comunicazione in raccordo con i gruppi parlamentari, con i gruppi consiliari e con le varie istanze ed esperienze territoriali; f) nella presenza di organi di controllo interno (e di giurisdizioni arbitrali) in grado di garantire il rispetto degli statuti e degli eventuali codici etici.

La linea che viene qui indicata non è nuova, ma compare già in vari progetti di legge presentati a partire dalla XIII legislatura (v. il disegno di legge di C. Mancina in *Atti Camera*, n. 5326) fino a oggi (si veda, da ultimo, il disegno di legge presentato il 14 aprile 2011 da S. Ceccanti *et al.*, *Atti Senato*, n. 2689).

Questi aspetti organizzativi, che trovano la loro collocazione naturale nella disciplina statutaria, potrebbero essere promossi e

Le «primarie» possono contribuire a rafforzare la partecipazione dei cittadini

presidiati dall'esterno da una legge-quadro sui partiti attraverso l'impiego di due possibili strumenti: da un

lato, condizionando la concessione dei vari benefici di cui i partiti possono disporre a carico della finanza pubblica all'onere di un inserimento nei propri statuti di questi standard minimi di democrazia; dall'altro, introducendo,

accanto ai controlli interni, anche forme di controllo esterno di natura giurisdizionale più tipizzate di quelle oggi praticabili. Forme di controllo che potrebbero prevedere il ricorso alla giurisdizione ordinaria per le controversie relative all'esercizio dei diritti individuali, e il ricorso alla giustizia costituzionale per le controversie relative alla compatibilità degli statuti con il «metodo democratico».

In questo quadro va collocato anche il tema delle elezioni «primarie» nelle loro varie forme («chiuse» o «aperte»; di partito e di coalizione), tema attualmente oggetto di valutazioni controverse.

Il fatto è che il tema delle «primarie» non investe soltanto l'organizzazione interna dei partiti, ma anche la materia elettorale; materia che, dopo il sostanziale fallimento delle riforme del 1993 e del 2005, abbisogna oggi, come sappiamo, di una revisione profonda.

Sinora le «primarie», presenti in forme non vincolanti in talune legislazioni regionali (in Toscana e in Calabria) e nello statuto del Partito democratico (al Capo IV, dove si prevedono elezioni «primarie» per le cariche monocratiche istituzionali e per la scelta delle candidature nelle Assemblee rappresentative), hanno formato oggetto di alcune esperienze condotte a livello sia nazionale sia locale.

Queste prime esperienze hanno dimostrato che le «primarie» pos-

sono sicuramente contribuire a rafforzare tanto la partecipazione dei cittadini alla vita politica quanto la legittimazione degli organi rappresentativi, ma a condizione che il loro impiego possa avvenire in forme trasparenti e in presenza di seri controlli di natura pubblicistica.

Lo stato attuale delle cose, riferito sia ai partiti sia alla legislazione elettorale, induce a pensare che la scelta delle «primarie» debba essere ancora affidata all'autonomia dei partiti e non imposta per legge: e questo almeno fino a quando la legislazione elettorale non abbia raggiunto un grado di assestamento (che oggi manca) in direzione di sistemi elettorali che nel meccanismo delle «primarie» possano trovare il loro naturale completamento.

Il tema della «democrazia interna» dei partiti offre, dunque, tante varianti e apre la strada a tanti possibili interventi da parte del legislatore.

Le tecniche in grado di migliorare la funzionalità interna dei partiti sono molteplici, ma in ogni caso è bene aver chiaro che queste tecniche, in assenza di alcune precondizioni di ordine socia-

le, rischiano tutte di peccare di astrattezza e risultare vane.

Il fatto è che, ai fini del buon funzionamento dei partiti e della buona «qualità» di una democrazia, gli statuti dei partiti, pur rafforzati dall'esterno dalla legge, restano strumenti utili ma non sufficienti. Non basta, infatti, uno statuto democratico, anche se perfettamente costruito, a garantire il rispetto nella vita di un partito di una buona prassi democratica. Per il rispetto di tale prassi accan-

to alle norme e agli istituti che spetta ai giuristi elaborare esistono i principi dell'etica pubblica e della

correttezza costituzionale che affondano le loro radici nella storia e nella cultura politica di ciascun Paese e che spetta alla società civile coltivare e imporre alle proprie classi governanti come condizioni per la legittimazione del loro operato.

Questo appare oggi, nel nostro sistema, l'aspetto più carente e il primo dei terreni su cui occorre impegnarsi ove si voglia difendere e rafforzare la «qualità» della nostra democrazia.

*La «democrazia interna»
dei partiti apre la strada
a tanti possibili interventi
da parte del legislatore*

Enzo Cheli, già professore di Diritto costituzionale all'Università di Firenze, è stato giudice della Corte costituzionale dal 1987 al 1995 e vicepresidente della stessa Corte dal 1995 al 1996. Ha inoltre ricoperto l'incarico di presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dal 1998 al 2005. Con il Mulino ha pubblicato *Il giudice delle leggi* (1999) e *La riforma mancata* (2000).