

Il Metodo democratico nell'articolo 49 della Costituzione.

Di Rosa Valenti

James Bryce nell'opera "Modern democracies" (Londra 1921), affermava: "I partiti sono inevitabili. Nessuno ha dimostrato come il governo rappresentativo potrebbe funzionare senza di loro".

La concezione moderna di partito nasce nel XVIII sec. basti pensare ai whigs e ai tories in Inghilterra e in Italia alla destra e alla sinistra.

La scienza politica da Duverger a Kirchheimer fino a Katz e Maier ha elaborato diverse tipologie di partito: il partito dei notabili; il partito di massa; il partito "pigliatutto" (catch-all party) e il cartel party o "partito cartello".

Il partito dei notabili nasce negli Stati Uniti e in Europa nel XIX sec. costituito da una base sociale ristretta ad una sola classe e connessa al suffragio elettorale ristretto.

In Italia, ad esempio, la legge elettorale del Regno di Sardegna, estesa dopo l'unificazione del 1860 all'intero territorio nazionale, attribuiva l'esercizio di voto a coloro che avessero compiuto il venticinquesimo anno di età e che avessero 40 lire di censo, gli analfabeti non potevano esercitare tale diritto.

In questo contesto i partiti erano costituiti da pochi gruppi di persone che spesso avevano un rapporto diretto con i propri elettori, infatti, dato il suffragio ristretto occorrevano i voti di pochi centinaia di elettori per potere essere eletti.

Il partito di massa nasce con l'estensione progressiva del diritto di voto, in Italia si ha il cosiddetto "suffragio quasi

universale” nel 1912 per potere esercitare il diritto di voto occorreva aver compiuto ventuno anni, saper leggere e scrivere o aver prestato servizio militare, bisogna attendere il 1946 per estendere il diritto di voto alle donne!.

I partiti di massa sono costituiti da una struttura organizzativa esterna ai parlamenti in grado di poter mobilitare le masse, mentre il “partito pigliatutto” fu descritto da Kirchheimer (1966) la finalità precipua di questa tipologia di partito è dato dal fatto di volersi accaparrare tutti gli elettori, a discapito dell’ideologia.

Con il “cartel party” i partiti si spostano verso lo Stato incorporandosi ad esso e acquistando di conseguenza il controllo sulle disponibilità delle risorse pubbliche.

Attualmente i partiti non sono più capaci, come nel passato, di mobilitare le masse popolari venendosi così a creare una sorta di separazione tra politica e società, ciò è ulteriormente corroborato dal fatto che è stato introdotto un sistema elettorale proporzionale con liste bloccate dove i candidati vengono scelti a tavolino dalle segreterie di partito includendo l’indicazione del capo della coalizione dove il premier legittimato dal voto popolare risponde direttamente all’elettorato e alla Nazione della politica di governo.

Ma i partiti che ruolo hanno?. In questo contesto i partiti si trasformano in una sorta di associazione di sostenitori con le bandiere, l’inno e i gadgets, dove la politica si fa in televisione mentre gli organi di partito hanno compiti di ratifica e i congressi servono per proclamare il loro leader.

Forza Italia rientra in questa tipologia di partito il cosiddetto “Partito del Presidente” (Angelo Panebianco), ma il fenomeno

si estende anche ad altri partiti, il dibattito politico diventa spettacolo dove contano le doti linguistiche capaci di colpire con dei brevi messaggi gli elettori fluttanti e gli indecisi cioè i voti di quegli elettori che potrebbero essere decisivi.

Il partito si rispecchia notevolmente nel suo leader è un partito in cui il leader è il partito stesso cosicché nel “partito personale” l’organico lavora per garantire il successo del suo “capo”, non c’è spazio per i dissenzienti chi non è d’accordo lascia il partito perché il partito coincide con il suo leader.

A di là di queste varie tipologie di partito che hanno accompagnato e accompagnano l’evoluzione della società, bisogna fare un’analisi da un punto di vista strettamente costituzionale poiché i partiti politici trovano fondamentalmente riconoscimento nell’art. 49 della Costituzione italiana il quale afferma : *“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*¹

L’inserimento da parte dei costituenti dell’art. 49 ha avuto come scopo principale quello di volere riconoscere le libertà politiche che il fascismo aveva soppresso, il voler garantire in sostanza il pluralismo politico per questo il suddetto articolo viene inserito nella prima parte sui diritti e doveri dei cittadini.

Per determinazione della politica con metodo democratico si intendono i programmi, i progetti e le opinioni dei soggetti che partecipano concretamente alla vita dei partiti politici. ²

Tuttavia questo articolo nulla dice in merito al riconoscimento della personalità giuridica dei partiti politici, riconoscimento che invece è previsto per i sindacati (art.39 Cost), dove viene

disciplinata la registrazione come presupposto basilare per potere ottenere il riconoscimento della personalità giuridica.

Altri paesi europei prevedono una forma di regolamentazione dei partiti ad esempio il Portogallo la cui costituzione prevede oltre alla base democratica dei partiti il loro finanziamento, finanche nel regolamento europeo n. 2004/2003 vengono individuate le procedure che i partiti politici a livello europeo devono seguire per ottenere un finanziamento una delle condizioni per ottenere il finanziamento suddetto è quella che il partito politico a livello europeo deve avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede, questa disposizione ha dovuto confrontarsi con la realtà giuridica italiana che non riconosce la personalità giuridica ai partiti.³

I motivi per cui il legislatore italiano non ha provveduto ad una regolamentazione dei partiti sono varie; in primo luogo le forze di sinistra portavano a ritenere pericolosa la regolamentazione per la pressione che potevano esercitare le forze di maggioranza e di governo, nello specifico Togliatti temeva che venisse dichiarato fuori legge il partito comunista, ed in secondo luogo si temeva che la regolamentazione poteva mettere a repentaglio quelle particolare forme di finanziamento che furono scoperte dall'inchiesta di tangentopoli.⁴

Nel caso di specie, in Italia, con la legge 195/74 è stato introdotto un sistema di finanziamento pubblico ai partiti ma con il referendum del 1993 sono stati abrogati gli articoli 3 e 9 della suddetta legge riguardanti il finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari sia per lo svolgimento dei propri compiti che quello dei rispettivi partiti di appartenenza.

Perciò è stata introdotta la legge 2/97 che prevedeva la destinazione del quattro per mille per il finanziamento, non del partito scelto dal contribuente, ma da distribuirsi tra i vari partiti.

La legge 157/99 ha introdotto un rimborso per le spese elettorali affrontate dai partiti e movimenti politici per l'elezione dei candidati al parlamento, consigli regionali e parlamento europeo, la successiva legge la 156/2002 ha ridotto dal 4 al 1% la "soglia minima" dei voti espressi in ambito nazionale per avere diritto al finanziamento, in questo modo hanno potuto usufruire del rimborso anche i partiti minori.⁵

In queste occasioni il legislatore nazionale si è più preoccupato degli aspetti strettamente finanziari che quello di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione.

Ai cittadini considerati nell'articolo 49 si deve riconoscere la piena partecipazione all'attività politica e non soltanto attraverso il diritto di iscrizione, tesseramento e all'accesso delle informazioni, ma anche principalmente sentirsi parte in causa per scelta dei candidati.

Negli anni '80 la Commissione Bozzi, la prima bicamerale per le riforme istituzionali avanzò una proposta di riformulazione dell'art.49 ,che poi si rivelò in un nulla di fatto, la quale prevedeva delle "disposizioni diretta a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statuarie, la tutela delle minoranze".

A partire dalla IX legislatura le proposte di legge di attuazione dell'articolo 49 sono notevolmente aumentate, in questo senso

si inquadra la proposta di legge presentata da Pierluigi Castagnetti ed altri recanti “disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti” nella proposta, costituita da quattro articoli, i partiti vengono definiti come associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica tale acquisto è subordinato all’iscrizione degli stessi nel registro delle persone giuridiche, lo statuto deve indicare gli organi dirigenti le rispettive competenze e le procedure per la loro elezione, i diritti e i doveri degli iscritti, al fine di garantire la tutela della democrazia interna devono essere indicate le modalità di selezione delle candidature, da parte degli organi collegiali competenti, facendo ricorso alle primarie per i candidati alle elezioni europee, nazionali, regionali e locali nonché per l’elezione dei candidati a sindaco, presidente della provincia e presidente della regione .

Al fine di facilitare l’ingresso delle nuove generazioni nella politica viene prevista l’ istituzione di scuole di formazione politica ed altri corsi a cui andrà una parte di finanziamento pubblico pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti per le spese elettorali, analogamente viene previsto per garantire una più alta partecipazione delle donne.

Lo statuto e le successive modifiche vengono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale ciò è una condizione necessaria per accedere al finanziamento e a qualsiasi altra forma di agevolazione.⁶

La proposta di legge presentata ad iniziativa dei deputati Maurizio Turco e altri, contiene delle disposizioni per certi versi analoghe a quelle presentate da Castagnetti ed altri ,si

tratta di “Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti politici e norme in materia di finanziamenti pubblici e privati destinati ai medesimi soggetti”.

Parte dell’articolo 1 di questa proposta è simile a quella presentata da Castegnetti a partire dal riconoscimento della personalità giuridica fino ad arrivare alla pubblicazione dello statuto (nulla dice sulle elezioni primarie), l’elemento novità è data dalla previsione che per i partiti politici dotati di personalità giuridica viene previsto un rimborso per le spese sostenute per le campagne elettorali per le elezioni dei candidati al Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali, nonché, per la regione Trentino-Alto Adige, dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Mentre in riferimento ai soggetti promotori di referendum in virtù degli articoli 75 e 138 della Costituzione è previsto un rimborso per le spese affrontate per il referendum stesso, infine, la proposta prevede l’istituzione di una apposita sezione presso la Corte dei Conti per il controllo di tali spese e dei bilanci annuali.⁷

Nel disegno di legge presentato dal senatore Cutrufo recanti le “Disposizioni attuative dell’articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici”, viene data la definizione di partito politico inteso come *“associazioni di uomini e donne accomunati da una medesima finalità politica ovvero da una comune visione su questioni fondamentali della gestione dello Stato e della società o anche solo su temi specifici e particolari.”*

Viene previsto il deposito dello statuto in un apposito registro e la pubblicazione dello stesso in Gazzetta ufficiale, condizione essenziale per ottenere forme di finanziamento, i partiti che hanno assolto questo adempimento potranno ottenere il riconoscimento della personalità giuridica ,la registrazione deve essere eseguita presso un'apposita autorità ad *hoc* denominata "Autorità indipendente e di controllo" con sede a Roma, costituita da soggetti scelti tra cittadini di indiscussa moralità e che abbiano delle competenze in materia finanziaria, amministrativa e contabile purchè non iscritti a partiti o movimenti politici. I membri dell'autorità, in numero di tre, vengono nominati dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della Corte costituzionale e dal Presidente della Corte dei conti, la loro funzione è quella di controllare che siano rispettate le norme in materia di partiti politici. L'autorità, i cui membri durano in carica per tre anni, accerta la regolarità del bilancio dei partiti, può richiedere informazioni e documenti agli organi esecutivi dei partiti è dotata di poteri istruttori e d'indagine.

Per quanto concerne, invece, la selezione delle candidature la previsione è quella delle "elezioni primarie" per l'elezione degli aspiranti candidati alle competizioni elettorali della Camera dei deputati, del Senato e del Parlamento europeo, verrà candidato il soggetto che ha ottenuto più voti purchè alle primarie abbiano partecipato almeno un terzo degli aventi diritto, i partiti non candideranno alle primarie gli aspiranti che hanno riportato condanne penali con sentenza irrevocabile per i reati di concussione, corruzione e associazione mafiosa.

Infine in materia di finanziamento dei partiti viene annoverata la possibilità di destinare volontariamente il quattro per mille dell'Irpef al partito scelto dal contribuente, quest'ultima disposizione si distingue dalla legge 2/97. ⁸

Le proposte e il disegno di legge fin qui analizzati non sono stati ancora oggetto di discussione in Parlamento.

Ma allo stato attuale i partiti politici quali strumenti hanno a disposizione per potere scegliere i propri candidati?.

Per contrastare il fenomeno assai diffuso dei moderni partiti del potere di scelta indiscriminata dei soggetti da mandare in Parlamento si è sviluppata una corrente di pensiero basata sulla possibilità di garantire un avvicinamento tra elettori ed eletti, in questo contesto c'è chi fa riferimento alle elezioni primarie statunitensi, si tratta di un particolare tipo di elezioni in cui gli elettori di ciascun partito scelgono i loro delegati nelle assemblee (convention) e che a loro volta sceglieranno i candidati del partito.

In Italia sulla falsariga statunitense si sono avute le prime elezioni primarie nel 2005/06 dove gli elettori del centro-sinistra sono stati chiamati alle urne per la scelta del candidato premier che hanno suggellato la vittoria di Romano Prodi. ⁹

Le primarie hanno sostanzialmente la funzione precipua della selezione dei candidati, che se eletti ricopriranno cariche istituzionali quali la carica di Sindaco, Presidente della Provincia e Presidente della Regione, non si svolgono le elezioni primarie se è stata avanzata una sola candidatura.

Alle elezioni primarie possono votare i cittadini italiani che hanno compiuto il sedicesimo anno di età nonché i cittadini

dell'Unione europea residenti in Italia e i cittadini degli altri paesi che hanno il permesso di soggiorno.¹⁰

Il sistema delle primarie è un ottimo strumento per supplire alle deficienze dell'attuale legge elettorale infatti il sistema elettorale vigente ha determinato una crescente quantità di problemi tra questi mi voglio soffermare sulle cosiddette "candidature plurime" e sulle modalità di scelta dei candidati.

La candidature plurime consistono nella possibilità per l'aspirante deputato di potersi candidare in tutte le circoscrizioni ed avere così maggiori possibilità di vincita ma determina un problema questo deputato quale fetta d'Italia rappresenterà?, ergo quali cittadini rappresenterà? visto che l'opzione avverrà nel momento in cui il candidato verrà eletto. Ma ad un'analisi attenta ci si chiede il perché dell'opzione e delle scelta discrezionale delle circoscrizioni se il parlamentare rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni libero da qualsiasi mandato? (art.67 Cost).

Per quanto riguarda la scelta dei candidati con la scomparsa dei collegi uninominali, il nuovo sistema elettorale permette il contenimento delle bocciature eccellenti visto che difficilmente un parlamentare uscente accetterebbe una candidatura in una posizione poco sicura, quindi viene collocato ai vertici della lista, con questo sistema gli "anziani della politica" si sono visti risparmiare la defaticante campagna elettorale.

Inoltre a questo si aggiunge che tra le varie problematiche vi è un difetto di "*legittimazione elettorale*" in quanto l'elettorato

attivo ossia il cittadino vota il simbolo perché ad esempio simpatizzante di un partito e quindi voterà il candidato più famoso della lista ma anche conseguentemente per persone che nella maggiore probabilità dei casi non ha mai visto e sentito, e sostanzialmente sulla base di scelte fatte a tavolino dalle segreterie di partito. Il sistema proporzionale determina tra l'altro un risparmio di denaro in manifesti, infatti nelle nostre città non ci sono manifesti con il volto dei candidati ma piuttosto il logo del partito; per finire c'è un risparmio da parte dei partiti politici perché fino a poco tempo fa c'erano i funzionari di partito e che con l'attuale legge elettorale una parte considerevole è stata collocata in Parlamento.

Occorrerebbero delle misure correttive l'ideale sarebbe introdurre il sistema maggioritario nominale ridando concretamente il potere di scelta agli elettori, ma per avere anche una certezza da quale partito si è rappresentati sarebbe opportuno fare una riforma sui regolamenti parlamentari con la previsione del divieto di costituire nuovi gruppi politici in corso di legislatura, l'attuale prassi è quella che le coalizioni concorrono insieme in campagna elettorale e ad elezioni ultimate si dividono in diversi gruppi parlamentari, infine divieto di "passaggio" durante il corso della legislatura verso un partito politico diverso da quello in cui il candidato è stato eletto, se il deputato vuole uscire dal partito questo confluirà nel gruppo misto. Per le prossime elezioni del Parlamento europeo si rischia l'applicazione del sistema proporzionale con liste bloccate, ossia l'impossibilità di esprimere preferenze. In questo senso si viola un principio basilare del costituzionalismo moderno il cosiddetto "principio di

rappresentanza”; infatti il secondo comma dell’art. 1 della Cost. dice : “*La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.*” Ciò significa che gli elettori esercitano la sovranità scegliendo i propri rappresentanti o promuovendo dei referendum o esercitando il diritto di iniziativa legislativa in sostanza facendo sentire i propri orientamenti, mentre le liste bloccate hanno un effetto aberrante impedendo ai cittadini di fare sentire la loro voce. Questo articolo si deve leggere in relazione all’art.49 della Costituzione come ci può essere un vera partecipazione popolare per determinare in modo decisivo la politica nazionale se gli elettori non hanno in mano un sistema elettorale realmente democratico? Se la scelta delle candidature è rimessa interamente alla discrezionalità dei partiti politici?..11

Dott.ssa Rosa Valenti

Note

1. Pierluigi Castagnetti ed altri relazione introduttiva della proposta di legge n* 506 recanti *“Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti”* .
2. A.Tortorella “ I partiti nell’art.49 della Costituzione” in www.costituzionalismo.it
3. Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio,del 4 novembre 2003,relativo allo statuto a al finanziamento dei partiti politici a livello europeo.
4. A. Barbera *La democrazia “dei e nei” partiti, tra rappresentanza e governo*.Relazione al convegno organizzato dal Cesefin “Alberto Predieri” e dal centro studi politici e costituzionali Piero Calamandrei – Paolo Barile- Rettorato Università di Firenze,19 ottobre 2007.
5. Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale* Giappichelli Editore Torino 2007 pag. 142-143.
6. Pieluigi Castagnetti ed altri proposta di legge n* 506 recanti *“Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti”* .
7. Maurizio Turco ed altri proposta di legge n* 244 recanti *“Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti politici e norme in materia di finanziamenti pubblici e privati destinati ai medesimi soggetti. Delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti l’organizzazione e il finanziamento dei partiti politici”*.
8. Disegno di legge n* 112 d’iniziativa del senatore Cutrufo recanti *“Disposizioni attuative dell’articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici”*.
9. Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale* Giappichelli Editore Torino 2007 pag. 68-69.
10. Statuto del Partito democratico in www.partitodemocratico.it
11. Rosa Valenti *“Le modalità di reclutamento dei parlamentari con la nuova legge elettorale”* ; *“Analisi di alcuni aspetti del sistema proporzionale”*; *“Bozza Rosa Valenti”*; *“Elezioni del Parlamento europeo”* in www.rosavalenti.ilcannocchiale.it