

ACLI

Gruppo di Lavoro

Proposte di legge di iniziativa popolare in materia di Partiti e Partecipazione

Introduzione

A quasi ottant'anni dalla Liberazione, e a settantasei dall'entrata in vigore della Costituzione attraversiamo un periodo particolare della nostra vita nazionale, segnato da incertezze economiche e sociali interne ed internazionali, che hanno ripercussione diretta sulla vita delle persone. Tutto questo è frutto di un profondo mutamento della realtà in cui viviamo, che in questi primi decenni del nuovo secolo ha visto venire meno consuetudini, strutture, mentalità e sistemi che per decenni avevano modellato la nostra vita comunitaria.

Proprio la sensazione della difficoltà di immaginare un futuro in cui siano garantite le aspettative dei cittadini su lavoro, sanità pubblica, istruzione, previdenza e tutele contro la povertà – in ultima analisi, la rimozione delle barriere sociali di cui parla l'Art. 3 della Costituzione – è alla base della stanchezza e della disaffezione dei cittadini verso le istituzioni democratiche ben evidenziata dal calo sistematico della partecipazione al voto a tutti i livelli. A questo si aggiunge una sorta di disillusione per una pratica politica che ha sensibilmente ridotto quelle forme di coinvolgimento dei cittadini che sostanziano il principio della diffusione del potere implicito nel nostro ordinamento costituzionale.

Storicamente, le aspettative dell'opinione pubblica in ordine alla democrazia non sono state legate unicamente alla garanzia della libertà di voto, di pensiero e di parola. Cruciale è stata anche la possibilità di una crescita economica e sociale che garantisse maggiori opportunità e migliori condizioni di vita alla più larga massa dei cittadini.

Le affermazioni nette e precise della prima parte della Costituzione servono appunto a garantire che l'affermazione dei diritti civili si tenga insieme a quella dei diritti sociali, in un quadro in cui l'economia di mercato si colloca all'interno di un sistema di garanzie redistributive che, nel corso degli anni, si è strutturata nella forma di un modello di Stato sociale non sempre ottimale ma concepito – almeno in via teorica – per non lasciar fuori nessuno da un livello decoroso di esistenza.

Il ristagno della crescita economica, il percepito aumento delle disuguaglianze, i ripetuti choc economici e sociali (la grande crisi del 2008 mai riassorbita, la crisi pandemica, la guerra in Ucraina, la crisi mediorientale ecc.) hanno alimentato un diffuso malessere sociale, che porta molti a considerare non mantenute le promesse della democrazia, arrivando in alcuni casi a svilirle rispetto alle supposte migliori *performance* di Stati apertamente illiberali. Ciò rappresenta il segno di una cesura che investe direttamente alcuni degli assi portanti del concetto stesso di democrazia: il modo di intendere la persona umana e la sua dignità, la consistenza riconosciuta alla dimensione sociale come imprescindibile e necessaria, il delicato rapporto fra diritti e doveri come orizzonte costruito, il modo in cui si concepiscono la dimensione pubblica e quella privata e il rapporto fra di esse.

Proprio per questo, assistiamo oggi ad una ripresa del dibattito sulla riforma della Costituzione che mette al centro la proposta di un ripensamento dell'assetto istituzionale del nostro Paese in un'inedita formula di elezione diretta del Presidente del Consiglio, che non esiste in alcun Paese al mondo e che, inserendosi senza altri cambiamenti all'interno del nostro sistema istituzionale, di fatto scardinerebbe il suo impianto a danno della figura del Presidente della Repubblica, che ne risulterebbe indebolita sia per la riduzione di fatto delle sue funzioni sia per la più forte legittimazione che il Presidente del Consiglio trarrebbe dal mandato popolare.

Più in generale, le aspirazioni legate al presidenzialismo o a questo pasticciato ed ingestibile premierato sembrano tradire la volontà di intraprendere una scorciatoia rispetto all'esercizio quotidiano e faticoso della democrazia: la tentazione di avere un capo a cui delegare per un periodo se non tutte la maggioranza delle funzioni di governo, riducendo la dialettica politica ad una dialettica fra leadership vere o presunte.

Non è questo lo spirito della Costituzione.

Peraltro, l'esperienza dei Paesi che hanno adottato formule che in qualche modo si rifanno all'esperienza presidenzialista (ed il premierato così come concepito dall'attuale Governo va in quella direzione) dimostra che non vi è alcun automatismo fra tale sistema e la stabilità dei Governi, soprattutto in presenza di profonde crisi di natura sociale o di reciproca legittimazione fra le forze politiche che sembrano uscire dall'alveo della dialettica ordinaria.

Né sembra più felice – per quanto non direttamente correlata- la proposta della cosiddetta “autonomia differenziata”, almeno nei termini in cui è stata formulata: se c'è una lezione che la recente crisi pandemica ci ha consegnato è quella dell'impossibilità di avere un numero di sistemi sanitari pari a quello delle Regioni di fronte ad un'emergenza di carattere globale, e questo è stato il portato della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione votata vent'anni fa a stretta maggioranza del Parlamento e successivamente confermata da un referendum popolare.

La riforma annunciata dall'attuale Esecutivo, che avrebbe un'implicita natura di ordine costituzionale, di fatto aggraverebbe e amplificherebbe le discrasie di ordine economico, sociale e sistemico fra le diverse Regioni senza che vi sia un adeguato modello perequativo a correggerle, e stravolgerebbe i principi di eguaglianza formale e sostanziale cui la Costituzione costantemente rimanda andando a colpire i diritti fondamentali delle persone e delle aggregazioni sociali. La sensazione è che siffatte proposte da un lato creino un profondo vulnus rispetto all'impianto originario della Costituzione che è basata su di un complesso gioco di equilibri, e dall'altro siano pressoché inutili a governare le crisi sistemiche, rischiando semmai di provocarne altre. Opporsi a un disegno che mira a colpire la Costituzione è doveroso.

Ma non basta dire no.

Fermo restando che le vicende degli ultimi tre decenni hanno dimostrato come la riforma elettorale e le riforme costituzionali non sono di per sé in grado di risolvere i problemi aperti, dal momento che le democrazie si reggono non soltanto su regole ma ancor più su presupposti morali, politici, sociali che consentono alle istituzioni di funzionare e ai cittadini di sentirsi protagonisti, è tuttavia opportuno operare utili cambiamenti laddove si sono evidenziati storture e limiti evidenti. Cambiamenti nello spirito della Costituzione, per rinviarne i principi, per contribuire a rimuovere gli ostacoli che le contingenze inevitabilmente producono.

Il problema della democrazia è strutturale, si annida nel cuore stesso della democrazia che chiama ciascuno ad assumere una responsabilità pubblica, ad essere parte del processo di costruzione della decisione politica. Pensare di superare tutto questo e di affrontare la sfida di una democrazia nell'era della globalizzazione digitale con interventi istituzionali sulle costituzioni nazionali significa non cogliere la portata della sfida che riguarda il sistema dei diritti/doveri e dunque il modo in cui si tengono insieme quei cardini di libertà, giustizia e uguaglianza che sono al cuore della idea stessa di democrazia.

Il mantenimento delle promesse democratiche grava in primo luogo sui partiti, cui spetta il compito, secondo il dettato dell'art. 49 della Costituzione di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”.

Se per metodo democratico s'intende il rispetto delle leggi che tutelano la libertà del voto e i diritti delle maggioranze e delle minoranze, si può ben dire che questo nell'Italia repubblicana è sempre stato sostanzialmente garantito. Tuttavia, spesso la dialettica e il modello organizzativo interno ai singoli partiti, per non dire la trasparenza dei loro meccanismi decisionali, a partire dalla stesura delle liste elettorali, e delle loro fonti di approvvigionamento non hanno pienamente corrisposto a quei dettami di democraticità che sono stati fissati dalla Costituzione per il funzionamento delle istituzioni.

Se durante la fase costituente pesava il timore che una legislazione organica sullo statuto pubblico dei partiti avesse potuto rappresentare un rischio per la dialettica democratica, adesso tale questione appare meno rilevante, a maggior ragione se da parte delle forze politiche vi fosse una sostanziale convergenza sugli aspetti fondamentali della questione (la trasparenza delle modalità di adesione, la salvaguardia della formazione delle decisioni interne con metodo democratico, le garanzie per i diritti degli aderenti, la definizione delle forme lecite -anche pubbliche- di finanziamento, ecc.).

Complementare al tema della vita democratica dei partiti è quello della partecipazione dei cittadini, la partecipazione in senso lato, al di fuori ma non contro la dimensione delle istituzioni rappresentative.

Parliamo di quella partecipazione che la Costituzione, i principi dell'ordinamento dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo definiscono come un diritto fondamentale del cittadino, a tutela di interessi diffusi o scarsamente rappresentati, per costruire, definire ed elaborare le politiche pubbliche attraverso il concorso di tutti e di ciascuno.

Il distacco dalla politica, la delusione di molti cittadini sfociata ormai nell'indifferenza, ha forse ridotto gli spazi della partecipazione: tuttavia, siccome la politica come la natura non tollera vuoti, ciò che la partecipazione civica ha lasciato è stato riempito dal potere istituzionale, il quale – almeno formalmente- non sembra soffrire per la sua crescente delegittimazione derivante dalla bassa partecipazione al voto.

Per questo l'idea di assemblee partecipative a carattere consultivo a livello nazionale, regionale o comunale non è finalizzata a sostituirsi ai rispettivi livelli delle istituzioni democratiche definite dalla Costituzione, ma si colloca in regime di complementarità con tali istituzioni in modo da portare direttamente le voci dei cittadini su soggetti di pubblico interesse all'attenzione di coloro a cui compete assumere le decisioni politiche conseguenti.

Ovviamente le istituzioni possono anche discostarsi dalle indicazioni e raccomandazioni delle Assemblee partecipative, assumendosene la relativa responsabilità politica di fronte all'opinione pubblica.

Ciò implica anche una maggiore responsabilizzazione dell'elettorato, al quale vengono forniti degli strumenti per l'esercizio della democrazia che vanno oltre quelli – pur necessari- della pura e semplice delega istituzionale, offrendo al cittadino a tutti i livelli la possibilità di trovare delle nuove agorà in cui esprimere il proprio parere anche su questioni di carattere parziale o territoriale.

Un esercizio che potrebbe anche essere il luogo di formazione di nuove vocazioni alla politica.

Per questi motivi, le ACLI (*alcune realtà associative di diversa ispirazione*) hanno predisposto con l'aiuto di esperti giuristi due progetti di legge di iniziativa popolare dedicati rispettivamente alla promozione della vita democratica nei partiti politici e all'istituzione delle assemblee partecipative.

Il nostro obiettivo è quello di aprire un dibattito di ampio respiro nel Paese, a tutti i livelli, fra i cittadini, le forze sociali ed i partiti politici per ragionare oggi sulla questione della partecipazione come questione fondamentale per il futuro della democrazia, ben più fondamentale di quella

dell'articolazione delle strutture del potere perché incide sullo spirito stesso del sistema democratico, che è quello della possibilità di chiunque di formarsi un parere e di esprimerlo nelle forme dovute, sia attraverso organismi partecipativi non istituzionali sia all'interno delle istituzioni in partiti politici i cui meccanismi interni siano autenticamente democratici e trasparenti.

Il nostro obiettivo è quello di promuovere e difendere una società aperta basata su forme di “potere diffuso” contro ogni forma di accentramento e di riduzione degli spazi di agibilità democratica, i quali vanno semmai ampliati ed implementati anche grazie ad iniziative come la nostra.

Naturalmente l'elemento complementare a tali riforme, in particolare a quella dei partiti politici, è quella di una riforma della legge elettorale per il Parlamento, che riconferisca ai cittadini una vera e propria possibilità di designare il proprio parlamentare di riferimento, superando l'attuale situazione che di fatto conferisce interamente alle dirigenze di partito la possibilità di designare coloro che accederanno alla Camera e al Senato.

Una legge elettorale che tuteli sia il principio di rappresentanza sia quello di governabilità, e che sia in condizione di ricostruire il rapporto fra elettori ed eletti: riteniamo comunque che i due progetti di legge di iniziativa popolare che sono qui presentati siano uno stimolo efficace ai partiti politici ed al Parlamento perché mettano mano ad una riforma significativa anche in materia elettorale.

Chiediamo dunque a tutte e tutti i nostri soci, ma anche a tutte le cittadine e tutti i cittadini realmente interessati alla ripresa e allo sviluppo del sistema democratico di volersi unire a noi, firmando questi due progetti di legge, e contribuendo a diffonderli come contributo specifico al dibattito sociale e politico ed occasione di rinnovamento della democrazia italiana nel solco tracciato dalla Costituzione repubblicana.