

Bozza non corretta e con note incomplete

Stefano Merlini

I partiti politici ed il metodo democratico

1. L'Assemblea Costituente. I partiti politici " padri della Costituzione " ? Il compromesso costituzionale e lo status costituzionale dei partiti politici.

Negli studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Vezio Crisafulli scriveva che " ...l'affermarsi dei partiti quali effettivi centri decisionali in ogni settore della vita pubblica nazionale precede lo stesso riconoscimento formale del diritto dei cittadini di associarsi in partiti. I partiti, ed in primo luogo....quelli raccolti nei Comitati di liberazione, sono i massimi artefici del pacifico passaggio dalla monarchia alla Repubblica, gli autentici " padri della Costituzione " promulgata il 27 dicembre 1947 ". (V. Crisafulli, I partiti nella Costituzione, in Studi XX anniv. Assemblea Costituente, Firenze, 1969 p. 111).

Questa conclusione di Crisafulli si richiamava esplicitamente al giudizio espresso diciassette anni prima da Carlo Esposito che in un suo fondamentale saggio sui partiti nella Costituzione italiana era andato anche al di là del riconoscimento dell'importanza dei partiti (meglio, di quei partiti) come padri storici della Costituzione, con l'affermazione che l'interpretazione giuridica dell'art. 49 della nostra carta costituzionale non può prescindere dalla constatazione che l'Assemblea Costituente approvando quella norma aveva esplicitamente voluto legittimare tutti quei " poteri di fatto conquistati dai partiti nel nostro Stato (e la) influenza che essi esercitano nel nostro sistema di governo ". (C. Esposito, I partiti nella Costituzione, in, Studi Rossi, Milano, 1952, p. 147).

Oggi, a distanza di molti decenni da queste due celebri affermazioni, possiamo chiederci se esse corrispondano ancora al nostro modo di sentire il problema dei partiti politici e dei loro poteri e se l'interpretazione dell'art. 49 della Costituzione possa ancora partire da un giudizio corrispondente a quello dei due grandi costituzionalisti sopra ricordati.

Gli studi a noi più vicini di diritto e di storia costituzionale e, più in generale, la riflessione storiografica che ha riguardato quel cruciale periodo della nostra storia che va dal 25 luglio del 1943 fino alla approvazione della Costituzione repubblicana, si mostrano, anzitutto, sostanzialmente concordi sulla premessa dell'origine partitica e pluralista delle nostre istituzioni a partire dal " patto di Salerno " e da quella " costituzione provvisoria " che fu così valorizzata da Piero Calamandrei (P. Calamandrei, Scritti e discorsi politici, Firenze, 1966, p. 109, ss. ; 209, ss. 225, ss.); e ciò anche se la " funzione rivoluzionaria dei C. L. N. " e la sicura rappresentanza politica dei partiti antifascisti debbono essere bilanciate, come è stato dimostrato da una pluralità di studi, dalla decisiva influenza esercitata su di loro e sulle istituzioni provvisorie da altri, importanti, centri di potere, quali gli Alleati, anzitutto, e, poi, la chiesa cattolica, i sindacati, le associazioni di categoria e così via. Ciò malgrado, e tuttavia, risulta ancora oggi prevalente e condivisibile la tesi dell'origine politico - partitica della nostra Costituzione , che si differenzia, in questo, dalle contemporanee esperienze degli altri due paesi vinti nella seconda guerra mondiale: la Germania ed il Giappone (F. Lanchester, Vincitori e vinti: suggerimenti, veti ed imposizioni degli Alleati nel processo di ricostruzione della democrazia in Italia, Germania e Giappone, in, a cura di S. Merlini, Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico, Bari 2007, p. 67, ss.).

Se rimane, dunque, sostanzialmente salda la idea che fu di Crisafulli, di Esposito, di Calamandrei e di Predieri (A. Predieri, I partiti politici, in, Commentario Calamandrei Levi, Firenze, 1950, p. 194) dell'origine partitica della Costituzione (con gli Alleati che disegnano la " road map " verso la democrazia ed i partiti politici che ne scelgono i contenuti) risulta, però, più difficile accettare oggi il richiamo ad un'origine della Costituzione generata da un accordo fra i partiti caratterizzato da un " momento unitario " così forte da determinare, da un lato, le scelte fondamentali della carta costituzionale e, dall'altro, lo stesso ruolo dei partiti nel sistema politico successivo alla Costituzione. (cfr. in questo senso, il giudizio di Farneti, richiamato da P. Ridola, Partiti politici, in, Enc. Dir. Vol. XXXII, Milano, 1982, p. 77).

Anzitutto, ed infatti, la unitarietà dei partiti del CLN incominciò ad incrinarsi subito dopo la caduta del primo Governo Bonomi ed entrò, poi, definitivamente in crisi con la caduta del Governo Parri nel dicembre del 1945. Inoltre, come è stato ricordato da Enzo Cheli, i risultati delle elezioni della Costituente sanzionarono (E. Cheli, Il problema storico della Costituente, Bologna, 1978, p. 26, ss.), la fine definitiva del sistema dell'esarchia e della forma di governo del CLN in quanto i tre " partiti di massa " (DC; PSIUP; PCI) poterono contare sul 74% dei seggi dell'intera Assemblea.

Tuttavia, dato che alla evidente preponderanza dei tre partiti di massa non corrispondeva una loro complessiva unità di intenti nel disegno della nuova Costituzione, le differenze che esistevano fra i partiti maggiori li obbligarono a ricercare mediazioni e soluzioni più largamente condivise che coinvolsero non soltanto i tre partiti maggiori ma anche quel 25% di costituenti che non appartenevano né alla DC, né al PCI, né ai socialisti.

Se si può dire che le mediazioni e la ricerca di soluzioni condivise fra tutti i partiti si susseguirono con reciproca buona volontà durante tutte discussioni sul Progetto di Costituzione che si ebbero nella Commissione dei 75 e nelle tre Sottocommissioni, quando il risultato del progetto definitivo fu portato alla discussione davanti all'Assemblea, cambiò, però, l'atteggiamento di quei partiti minori che avevano fattivamente partecipato all'esperienza dell'esarchia e che vedevano, invece, ridotto ormai il loro ruolo a quello, ben più problematico, di " partiti di opinione ": cosicché essi accusarono i tre maggiori partiti di aver concluso un " compromesso " funzionale non agli interessi supremi della Costituzione ma a quei più limitati interessi che erano comuni ai tre partiti maggiori.

E' questo, come è noto, il tema del " compromesso costituzionale ", che trovò la sua espressione più significativa nell'intervento di Calamandrei sul Progetto di Costituzione (P. Calamandrei, Chiarezza nella Costituzione, in, Scritti e discorsi politici, cit. Vol. II p. 17, ss.) che criticò l'intero impianto della prima parte della Costituzione e la formulazione di quelli che sarebbero diventati, poi, i principi fondamentali, accusando i partiti della sinistra di essersi accordati con la democrazia cristiana e di aver rinunciato, per essi, ad una rivoluzione presente (l'attuazione diretta dei diritti sociali da parte della stessa Costituente) in cambio della promessa di una rivoluzione spostata in un indefinito futuro.

In realtà, e come è stato magistralmente osservato da Pietro Scoppola, (P. Scoppola, La Repubblica dei partiti, Bologna, 1991, p. 191,ss.) il " compromesso costituzionale " fra i maggiori partiti non aveva riguardato soltanto la " ricerca di unità " fra il solidarismo sociale marxista e quello cattolico (Togliatti), ma aveva investito, nella prima parte della Costituzione, sia la definizione dei diritti umani (con la presentazione, nella Prima Sottocommissione, dell'o . d. g. Dossetti sui diritti fondamentali delle persone e delle comunità intermedie), sia il ruolo che la Costituzione avrebbe attribuito ai partiti politici.

Se, come sembra esatto, il complessivo compromesso costituzionale fra i partiti alla Costituente si fondò sui tre pilastri dei diritti economici e sociali, dei diritti delle persone e delle comunità intermedie e sul ruolo dei partiti politici, sembra di poter, allora, concludere che soltanto sulla definizione del secondo pilastro il compromesso incluse i " partiti di opinione " (il che spiegherebbe la miglior tenuta della Costituzione sulla complessa materia delle libertà), mentre sulla parte sociale e sul ruolo dei partiti, come vedremo, il compromesso fu opera dei soli " partiti di massa " ed in particolare della DC e del PCI.

Se, dunque, è indubbio che i partiti politici sono stati, secondo le definizioni di Crisafulli e di Esposito, i padri della nostra Costituzione, occorre aggiungere che questi giudizi non debbono essere, però, letti in una prospettiva che proietti all'indietro nel tempo alcune conclusioni (che sono oggi, e pour cause, di attualità) sui caratteri del sistema italiano dei partiti (la “ partitocrazia “ di Maranini o la pratica “ monopolistica “ del potere di Farneti) perché nell'epoca della Costituente i partiti politici non formavano ancora un sistema unitario di potere ma si unirono o si divisero non solo sulle prospettive generali della Costituzione ma anche sul loro stesso ruolo nel futuro sistema politico: secondo una linea che vide, in generale, una costante contrapposizione fra il “ tripartito “ ed i partiti di opinione; contrapposizione che non esclude, però, la occasionale convergenza dei socialisti (o di esponenti di rilievo di quel partito) con i partiti di opinione su alcune questioni di grande rilievo politico e costituzionale.

2. L'art. 49 della Costituzione ed il pluralismo politico e dei partiti: il sistema proporzionale.

Parlare, dunque, dei partiti politici nella Costituzione italiana significa fare i conti, anzitutto, con la nascita del pluralismo politico italiano dopo la caduta del fascismo, con la reale e con la presunta rappresentatività dei partiti di quel periodo e con la prima, dura, verifica del sistema dei partiti ad opera delle elezioni del 2 giugno 1946.

Se si accetta questo punto di partenza, ci rende conto più facilmente di come l'art. 49 della Costituzione costituisca solo un tassello della posizione complessiva dei partiti politici nella nostra Costituzione, come è dimostrato, d'altra parte, dalla constatazione, che è largamente condivisa dalla letteratura costituzionalistica, che la norma che è in esso contenuta è rimasta sostanzialmente inattuata nella storia costituzionale italiana (Crisafulli la definì, infatti, una norma direttamente operante sotto il profilo della libertà di associazione in partiti e ad efficacia differita per il resto) senza che questo abbia impedito ai partiti politici di crescere, di svilupparsi e di radicarsi nell'esercizio del potere politico: anche se con quelle gravi distorsioni che sono derivate proprio dal mancato riconoscimento del valore del metodo democratico come regola generale dell'azione politica.

Data, come vedremo, la limitata attuazione dell'art. 49, occorre riconoscere che il ruolo dei partiti è stato quasi totalmente determinato dal 1948 fino ad oggi da altre norme, che sono in parte contenute nella Costituzione, come quelle che regolano, negli articoli 92 – 95 la forma di governo, ed in parte nelle leggi ordinarie: come sono quelle che regolano il sistema e la propaganda elettorale ed il finanziamento pubblico e privato dei partiti politici.

Il bel libro di Bettinelli sul rapporto fra la democrazia dei partiti e la formazione del sistema elettorale nel periodo della Costituente (E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente. 1944 – 1948*, Milano, 1982) mi esenta, per fortuna, da considerazioni troppo diffuse su questo tema fondamentale.

Tuttavia, dalla approfondita ricostruzione compiuta da Bettinelli delle posizioni dei partiti sul problema del sistema elettorale, emerge, e malgrado la scelta della proporzionale, alla fine condivisa da quasi tutti i partiti politici, una divisione significativa fra i partiti sul senso politico della scelta di quel sistema e sulle sue implicazioni soprattutto rispetto alla futura forma di governo.

In effetti, se è vero che “ il connubio fra parlamentarismo e proporzionalismo “ si affermò nella commissione Forti, nella Consulta, e nella stessa Assemblea Costituente (P. Scoppola, in op. cit., p.197, ss.), questo avvenne non senza contrasti ed indecisioni che riguardarono non soltanto, come è ricordato da Bettinelli e da Scoppola, i liberali, i demoliberali e i socialisti (che con Einaudi, Nitti, Massimo Severo Giannini e, come sembra, lo stesso Nenni intervennero a favore del collegio uninominale e di un possibile premio di maggioranza), ma anche degli stessi azionisti che

accettarono il proporzionale solo quando fu sconfitta la loro proposta di una Repubblica presidenziale o, come fu suggerito da Calamandrei nella prima Sottocommissione, almeno di una forma di governo che consentisse agli elettori di votare per un programma e per un primo ministro.

In estrema sintesi si può dire che le perplessità o le ostilità sulla scelta del sistema proporzionale riguardarono, infatti, sia il problema delle conseguenze della scelta della legge elettorale sulla sopravvivenza di quell' "eletto medio indipendente" che era legato indissolubilmente al collegio uninominale ed ai partiti di opinione e che rischiava di scomparire con la proporzionale, o le preoccupazioni di alcuni autorevoli socialisti ed azionisti sulle difficoltà che il sistema proporzionale avrebbe causato alla formazione di stabili ed efficienti coalizioni di governo.

In realtà, e come fu ricordato successivamente da un socialista devoto, invece, ad una idea ferrea della "democrazia dei partiti" (e che sarà, non a caso, decisivo nella formazione dell'art. 49 della Costituzione) la scelta di un metodo elettorale rigorosamente proporzionale venne alla fine compiuta perché era quel metodo che appariva "il più adatto ad un regime di partiti ... ed il più corrispondente alle esigenze della democrazia sotto il duplice profilo dell'equivalenza del suffragio e della necessità che il parlamento rispecchi sempre più fedelmente la volontà del paese" (L. Basso, *Il Principe senza scettro*, Milano, 1958, p. 62).

In realtà, se nel periodo che va dal 1946 al 1948 il metodo della proporzionale prevalse sugli altri possibili sistemi elettorali, ciò fu dovuto, oltre che ai motivi indicati da Basso, alla convinzione maturata dalla maggior parte dei partiti italiani in base ad una tradizione che risaliva ai primi del '900 e che era stata teorizzata da Hans Kelsen, che "...il sistema della proporzionale presuppone più di ogni altro sistema, l'organizzazione dei cittadini in partiti politici e, dove l'organizzazione dei partiti non è ancora sufficientemente evoluta, (quel metodo) ha una forte tendenza ad accelerarne ed a rinforzarne l'evoluzione. Questo è un passo decisivo ... verso la trasformazione dei partiti politici in organi costituzionali della formazione della volontà dello Stato." (H. Kelsen, *Die Kultur der Demokratie*, 1912, ora in, *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966, p. 71). Una tesi, questa, che poteva apparire, come apparve, molto adeguata alla situazione italiana del 1944 - 1948 ma che trascurava un pericolo che si sarebbe rivelato esiziale per la giovane, nuova democrazia italiana. Se è vero, infatti, che la proporzionale favorì inizialmente la fioritura dei nuovi partiti italiani (anche di quelli immaginari, formati solo da élites) è anche vero che il sistema proporzionale (o, se si vuole, quella sua versione estrema che fu adottata in Italia dalle elezioni amministrative del 1946) incentivò, oltre alla formazione dei nuovi partiti, anche una serie lunghissima di scissioni all'interno di grandi e di piccoli partiti (il PSIUP; il partito d'Azione; il partito repubblicano, ecc.) perché essa generò la convinzione che i gruppi scissionisti sarebbero comunque riusciti a trovare una rappresentanza in parlamento.

Valore politicamente "educativo" (Mortati) della proporzionale; continuità rispetto alla, in realtà brevissima, tradizione prefascista del 1919 (Bettinelli); convincimento che l'incentivo, proprio della proporzionale, "alla formazione di piccoli partiti" sarebbe stato compensato dal vantaggio dello spostamento dal corpo elettorale al parlamento (ma, in realtà, ai partiti stessi) di tutte le decisioni in ordine alle coalizioni (Kelsen); "crisi del quadro politico ciellenistico e (conseguenti) preoccupazioni difensive e di sopravvivenza" (Scoppola), congiurarono, comunque, e malgrado tutto verso questa scelta: che si sarebbe consolidata dopo l'approvazione dell'o. d. g. Dossetti sul sistema elettorale del Senato ed avrebbe avuto un lungo futuro dagli esiti anche paradossali.

L'esito paradossale del sistema proporzionale lo si ebbe nelle prime elezioni politiche del parlamento repubblicano, quando e per la drammatica situazione politica e per le scelte dei partiti, esso finì per funzionare come un sistema maggioritario. Dal 1953 al 1992, invece, il sistema proporzionale funzionò quasi perfettamente in base ai suoi presupposti naturali ma finì per favorire, più che gli interessi della democrazia, come immaginato da Kelsen, quelli dei partiti legittimati a governare secondo la formula della "conventio ad excludendum" (L. Elia, *Forme di Governo*, in *Enc. Dir.* Vol. XIX, Milano, 1970, p. 656) e, favorì, anche se in un modo più parziale, gli interessi

del “partito permanente di opposizione” che coltivò per anni quella rendita di posizione che gli derivava dal monopolio del dissenso politico.

I molteplici rapporti che intercorrono fra i sistemi elettorali ed il sistema dei partiti sono al di fuori dell’orizzonte di questa relazione. Tuttavia, il principio della concorrenza fra i partiti che è incorporato nell’art. 49 della Costituzione obbliga a dare subito una risposta al quesito se il sistema elettorale proporzionale che, come ho appena detto, finì per costituire il presupposto storico del sistema dei partiti italiani fra il 1944 ed il 1948 costituisca, per questo, un principio costituzionale.

Fino a poco tempo fa, questo interrogativo avrebbe richiesto una risposta lunga ed articolata perché, come è noto, sono stati molti i costituzionalisti italiani che hanno sostenuto, in passato, che il principio dell’equivalenza del voto, quello della parità di concorrenza dei partiti e la necessaria esistenza di una “politica nazionale” unitaria presuppongono un sistema elettorale proporzionale.

In realtà, mentre basta rileggersi i dibattiti nella prima Sottocommissione per rendersi conto del fatto che la tesi di un rigido collegamento fra il principio del voto eguale ed il sistema proporzionale fu concordemente respinta, alla tesi dell’equivalenza fra il principio della parità di concorrenza fra i partiti e sistema proporzionale (C. Lavagna, 1953) è stato efficacemente risposto che nessun sistema elettorale è in grado, nella realtà, di rendere equivalenti i voti espressi ed i seggi ottenuti (L. Paladin, Il principio costituzionale di eguaglianza, Padova, 1965, p. 298). Dunque, il principio della parità di concorrenza fra i partiti va, casomai, interpretato come parità dei punti di partenza (P. Barile, Diritti dell’uomo e libertà fondamentali, Bologna, 1984, p. 404), e da esso può, al massimo, discendere il problema di individuare quali siano i limiti costituzionali di ammissibilità dei “correttivi” introdotti ad opera della legge elettorale sullo stesso principio di concorrenza (P. Ridola, Partiti politici, cit. , p. 88).

Rinviando ad un paragrafo successivo le considerazioni sulla “politica nazionale”, vale la pena di osservare che il dibattito sulla pretesa costituzionalizzazione della proporzionale sembra ormai chiuso dopo la sentenza n. 15 del 2008 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l’ammissibilità della richiesta di referendum sulla legge elettorale del 2005 respingendo esplicitamente la tesi che il quesito (volto a spostare il premio di maggioranza dalla coalizione al partito più votato) fosse in contrasto con il principio costituzionale dell’eguaglianza del voto, in quanto “... qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi ...” : cosicché la Corte ha dato per scontata la costituzionalità di una legge elettorale con premio di maggioranza, preoccupandosi, casomai, di segnalare al parlamento “gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi...”.

3. L’art. 49 della Costituzione e la “democrazia dei partiti”. Le funzioni costituzionali dei partiti e la determinazione della politica nazionale.

Oltre che dai principi posti nell’art. 49 della Costituzione, il ruolo dei partiti nel nostro sistema politico costituzionale è stato fortemente determinato, come fu rilevato da Scoppola nel suo giudizio sopra richiamato, anche dalla soluzione che fu data dalla Costituente al problema della forma di governo.

Tuttavia, mentre il tema del rapporto fra il sistema elettorale ed i partiti fu solo sfiorato, come ho già detto, nella discussione della Prima Sottocommissione sull’art. 48 della Costituzione, quello della connessione fra lo status dei partiti e la forma di governo fu posto esplicitamente da Lelio Basso nel corso del procedimento di approvazione dell’art. 47 del Progetto di Costituzione.

Qui, i relatori Merlin (DC) e Mancini (PSI) avevano presentato un progetto che attribuiva ai cittadini “il diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e

rispettino la libertà e la personalità umana, secondo i principi di libertà e di uguaglianza. “ Le norme per tale organizzazione “, proseguiva l’articolo, “ saranno dettate con legge particolare “.

Questa formulazione aveva incontrato la ostilità di Basso, favorevole, come ho ricordato sopra, non soltanto ad una esplicita affermazione da parte della Costituzione della libertà di associazione in partiti, ma anche ad una chiara costituzionalizzazione di quel “ regime dei partiti “ che avrebbe dovuto caratterizzare la nuova democrazia in Italia.

In conseguenza, Basso propose la sostituzione del testo presentato da Merlin e Mancini con due articoli distinti, il primo dei quali disponeva: “ Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese “ ed il secondo: “ Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa e di altre leggi “.

La presenza dei due articoli sostitutivi presentati da Lelio Basso in alternativa al testo dei due relatori, aprì una complessa discussione alla quale parteciparono quasi tutti i maggiori esponenti dei partiti presenti nella prima Sottocommissione. Se tutti erano, nella sostanza, concordi sul fatto che la nuova Costituzione avrebbe dovuto occuparsi dei partiti politici, le posizioni iniziali sul merito delle scelte da compiere risultavano, in realtà, assai distanti. Da un lato, infatti, i democristiani, parte dei socialisti, i demolaburisti ed il partito d’Azione ritenevano che la libertà di associazione in partiti avrebbe dovuto incontrare un doppio limite: un primo, all’interno della organizzazione di partito, che avrebbe dovuto ispirarsi ad un metodo democratico; un secondo all’esterno, riguardante la azione politica dei partiti, che avrebbe dovuto rispettare i principi di libertà garantiti dalla Costituzione. Il partito comunista era, invece, convinto che la Costituzione avrebbe dovuto affermare la più ampia libertà di associazione in partiti politici (salvo il divieto di riorganizzazione del partito fascista) attribuendo contemporaneamente ad essi funzioni di carattere costituzionale , senza porre, invece, nessun limite finalistico ai loro indirizzi politico programmatici.

Lo scopo dei due articoli presentati da Basso era quello di offrire una mediazione fra queste due posizioni, apparentemente non conciliabili, attraverso il riconoscimento che la libertà di associazione in partiti non avrebbe potuto prescindere dall’esistenza di un’organizzazione interna democratica, mentre la Costituzione doveva riconoscere che, essendo le finalità di quelle peculiari organizzazioni di carattere politico, esse consistevano nella determinazione della politica nazionale fatta in concorrenza con gli altri partiti e dovevano essere completate, almeno per i partiti più rilevanti nel parlamento, con il riconoscimento di alcune attribuzioni costituzionali.

Il dibattito nella prima Sottocommissione confermò la finalità “ mediatrice “ dell’iniziativa di Basso, in quanto Togliatti manifestò subito un fortissimo interesse ad una formulazione dell’art. 47 del Progetto che riconoscesse direttamente un ruolo costituzionale a quei “ partiti politici che hanno una certa ampiezza “ con la previsione “ nelle leggi costituzionali o nelle leggi che avrebbero applicato la Costituzione “ di una serie di funzioni costituzionali quali, la consultazione “ dei grandi partiti “ nella formazione dei governi; la legittimazione di essi “ alla formazione di determinati organi costituzionali o di controllo e persino di poteri nella “ organizzazione della stampa.... se venissero creati degli organi che abbiano un potere di controllo sugli organi di informazione....”. Affermazione, quest’ultima, che potrebbe apparire irrimediabilmente collegata alla cultura politica di quell’epoca, se non fosse per gli esiti che avrebbe avuto, molti anni dopo, il rapporto fra i partiti, la RAI. E tutto il settore dell’informazione. (Cfr, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, Roma, 1970, vol. VI, Prima Sottocommissione, p. 710).

Il riconoscimento costituzionale dei partiti e l’attribuzione ad essi di funzioni costituzionali differenziate in base alla loro consistenza parlamentare fu inizialmente accettato anche dalla DC: favorevole, attraverso La Pira , Moro e Dossetti , all’individuazione di un ruolo costituzionale dei partiti in grado di avviare la nostra democrazia verso “ forme organiche “. In questa direzione appare, anzi, di grandissimo interesse il secondo intervento di Moro, singolarmente vicino al pensiero di Basso nel rifiuto del “ parlamentarismo “ del periodo liberale e nel forte apprezzamento

del ruolo della proporzionale per la creazione di quella “ nuova democrazia di partito “ che avrebbe avuto, da sola, il potere di correggere i difetti della forma di governo statutaria, in quanto: “ ... La lotta democratica, anziché all’interno del parlamento si stabilisce all’interno dei partiti. Questo nuovo sistema permette di superare il vecchio trasformismo..., impedisce il ripetersi delle crisi ministeriali e dà un maggior senso di responsabilità all’azione dei deputati e dei partiti. “.

Come si vede, i più autorevoli esponenti dei maggiori partiti si mostravano tutti favorevoli più che ad una Legalisierung , ad una vera incorporazione dei partiti nello Stato: nella convinzione che la nuova forma di governo della Repubblica non potesse che fondarsi sui partiti, che costituivano la vera “ razionalizzazione “ contemporanea della vecchia forma di governo parlamentare.

Convinzione, quest’ultima, che spiega meglio di tante analisi tecnico formali i motivi per i quali la seconda Sottocommissione non fu poi in grado, come sappiamo, di individuare una efficiente razionalizzazione della forma di governo parlamentare sul piano istituzionale.

Il tentativo di realizzare una vera incorporazione dei partiti nello Stato fallì, però, proprio per la pratica impossibilità di definire quali funzioni costituzionali avrebbero dovuto essere attribuite ai partiti (e, questo, malgrado un terzo intervento, molto articolato ed aggiornato, di Togliatti sull’argomento) ed anche perché gli esponenti della DC parvero rendersi improvvisamente conto che il criterio di attribuzione delle funzioni costituzionale in ragione delle dimensioni parlamentari dei singoli partiti avrebbe potuto portare ad una lesione irrimediabile di quel pluralismo politico e partitico che l’art. 47 intendeva, invece, sancire.

Furono questi i veri motivi che indussero la prima Sottocommissione a non votare l’art. 4 dell’emendamento di Basso al testo presentato dai relatori e ad affidare, invece, ad un ordine del giorno l’attuazione del principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici “ e dell’attribuzione ad essi di compiti costituzionali “ dopo un esame congiunto del problema con la seconda Sottocommissione.

Questo esame congiunto non ebbe, però, luogo, non per una misteriosa indisponibilità della seconda Sottocommissione a discutere del problema, ma perché lo sviluppo del dibattito nella prima Sottocommissione aveva dimostrato l’emergere di incompontibili divergenze di fondo fra i tre partiti di massa sulla pratica attuazione dei due principi affermati nell’ordine del giorno e, soprattutto, sul secondo di essi.

Tuttavia, e grazie, questa volta, alle concordanti iniziative di Moro, di Togliatti e del presidente Tupini, i relatori Merlin e Mancini avevano in precedenza accettato di integrare nell’articolo da loro presentato quella parte dell’art. 3 di Basso che precisava che il fine dei partiti era quello di concorrere a determinare la politica del paese. Principio, questo, che, dopo il naufragio dell’art. 4 e delle sue ambizioni di incorporazione dei partiti nello Stato, rimarrà l’unico frammento dal quale sarà possibile desumere la volontà della nostra Costituzione di riconoscere i partiti come associazioni qualificate dal loro ruolo politico. Venti anni dopo, un illustre costituzionalista cercherà di utilizzare questo frammento per costruire un diritto di “ partecipazione permanente “ dei cittadini associati in partiti come diritto alla determinazione delle scelte politiche di governo; come diritto, anzi, di partecipare “ al governare in genere “ (cfr. in questo senso V. Crisafulli, op. ult. cit. p.115, ss.).

Nel 2006, una ordinanza della Corte Costituzionale (Ordinanza n. 79 del 2006) prenderà, però, le distanze da questa generosa, ma ideologica, ricostruzione perché, ricordando la mancata approvazione da parte della Costituente di tutte le proposte volte ad attribuire ai partiti funzioni costituzionali, concluderà che “ i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche “. La partecipazione permanente dei cittadini, e dei partiti, alla determinazione della politica nazionale deve svolgersi pertanto dentro le previsioni e con quei limiti che sono previsti dalle leggi dello Stato.

4. Il metodo democratico all'Assemblea Costituente. Il metodo democratico come limite della "lotta politica" e come limite della "organizzazione interna" dei partiti.

L'art. 47 del progetto giunse, dunque, al dibattito in Assemblea con questa formulazione: "Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici, allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del paese".

Il principio del concorso con metodo democratico era stato, però, accettato dalla quasi totalità dei costituenti della prima Sottocommissione (con la maggioranza di 11 contro 1) solo al termine di una discussione molto tesa della quale occorre tenere conto per una corretta interpretazione del vigente art. 49 della Costituzione.

Come ho già anticipato, la formulazione sintetica della prima parte dell'art. 3 presentato da Basso ("Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico") rappresentava un tentativo di mediazione rispetto alla dizione contenuta nell'articolo proposto dai due relatori che, condizionando il diritto di associazione in partiti non solo al rispetto del metodo democratico, ma anche della dignità e della personalità umana "secondo i principi di libertà ed uguaglianza" si proponevano di porre una doppia serie di limiti volti ad operare sia nella organizzazione interna dei partiti (che dovevano "formarsi con metodo democratico"), sia nella loro azione politica esterna: condizionata sia dai principi di libertà e di uguaglianza che dal rispetto della libertà e dignità umana.

Rispetto a questo chiarissimo significato dell'art. 47, così come proposto dai relatori, l'articolo 3 di Basso negava che il principio della libertà potesse essere invocato come limite all'attività esterna dei partiti e teneva fermo il principio del metodo democratico ("democraticamente") come l'unica, residua, condizione che limitava le modalità dell'organizzazione in partito.

Questo spiega perché due autorevolissimi esponenti del PCI (Togliatti e Marchesi) intervennero subito nel dibattito apertosi in prima Sottocommissione per respingere nettamente, in prima battuta, la proposta dei due relatori che a Marchesi appariva diretta a "mettere senz'altro il partito comunista fuori legge", in quanto "molti (lo) ritengono, a torto, favorevole all'adozione della violenza... e della dittatura del proletariato" (cfr. C. Marchesi, in *La Costituzione della Repubblica*, cit. p. 703), mentre Togliatti negava la possibilità di porre limiti alle finalità politiche proprie dei singoli partiti difendendo il diritto all'esistenza di un ipotetico partito anarchico, favorevole alla violenza politica, "che dovrebbe essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee...", identificando, come farà poco dopo Basso, il metodo democratico solo con la libera competizione democratica fra i partiti. In questa fase della discussione è interessante notare che sia Marchesi che Togliatti danno per scontato, malgrado la prima parte dell'art. 47, che il limite del metodo democratico debba valere solo per l'attività esterna dei partiti: come è confermato, subito dopo, dalla accettazione, da parte di Togliatti, dell'art. 3 proposto da Basso a condizione che "... la limitazione in esso contenuta ("democraticamente") venga riferita al partito fascista che ha dimostrato di voler distruggere le libertà umane e civili del cittadino ed ha portato il paese alla rovina...".

E' in questo momento, di forti divisioni nel "tripartito" sulle condizioni e sui modi della costruzione in Italia della democrazia dei partiti, che il richiamo di Togliatti al fascismo si rivela un vero e proprio colpo di genio politico. Il tema dell'antifascismo viene, infatti, immediatamente ripreso non solo da Basso ("... finora in Italia ci si è preoccupati di assicurare la continuità giuridica dello Stato, evitando ogni aperta condanna del fascismo"), ma anche da La Pira e da Dossetti: che proporrà personalmente quella formula "E' proibita sotto qualsiasi forma la riorganizzazione del partito fascista" che si trasfonderà, poi, quasi integralmente nel primo comma della XII disposizione transitoria.

La iniziativa unificante di Togliatti avrà l'effetto di togliere miracolosamente dal tavolo di una discussione che si stava facendo difficile per il PCI (che fondava la sua organizzazione interna

sulla regola del centralismo democratico) il problema del metodo democratico inteso come condizione di costituzionalità per l'ordinamento interno dei partiti. Infatti, malgrado un estremo tentativo di Moro di riproporre il testo originario dell'art. 47, fu lo stesso presidente della prima Sottocommissione Umberto Tupini a proporre in prima persona, con una prassi che risulta inconsueta, il seguente emendamento: “ Il diritto di organizzarsi in partiti che accettino il metodo democratico della lotta politica è garantito a tutti i cittadini “; dizione nella quale il metodo democratico era collegato, anche se con qualche ambiguità, alla sola azione esterna dei partiti. L'emendamento Tupini sarà, subito dopo, posto alla base della definitiva formulazione dell'art. 47 del Progetto: “ Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del paese “.

L'andamento della discussione nella prima Sottocommissione e la sua conclusione spiegano perché, quando si aprì, il 22 maggio 1947, di fronte all'Assemblea il dibattito sull'art. 47 del Progetto, gli emendamenti presentati ad esso da autorevoli esponenti del centro (Mortati Ruggiero, Sullo); della destra moderata (Bellavista); di quella estrema (Colitto), e della sinistra liberal democratica (Mastino), si siano scontrati tutti contro una sorta di muro di gomma rappresentato dalla non disponibilità dei partiti maggiori a riaprire una discussione che avrebbe messo a rischio le condizioni di un'intesa che era stata raggiunta con grande difficoltà ed attraverso una formulazione che si presentava come volutamente ambigua.

Questa palese, concorde, sordità dei maggiori partiti politici di fronte alle numerose critiche che furono sollevate al testo dell'art. 47 è ancor più significativa, se si pensa che queste si aggiungevano a quelle già sollevate nella discussione generale sul Progetto di Costituzione da numerosi esponenti dei partiti minori (ad. es. Benedetto Croce) e soprattutto da Calamandrei (cfr. P. Calamandrei, Discussione sul Progetto di Costituzione, seduta del 4 marzo 1947, in La Costituzione della Repubblica, cit., Vol. I, p. 154, ss.) in un suo intervento così rilevante che sarà posto alla base di alcuni degli emendamenti sopra ricordati (Mortati Ruggiero; Mastino) che si richiameranno esplicitamente alle argomentazioni di Calamandrei.

Fra queste, deve essere ricordato il rammarico espresso dal costituente fiorentino sul fatto che la definitiva formulazione dell'art. 47 si dimostrava pericolosamente carente non soltanto perché essa aveva finito per negare la attribuzione ai partiti di precise funzioni costituzionali, ma ancor più perché essa aveva finito per rendere del tutto evanescente il principio del “ metodo democratico “. Queste gravi carenze avrebbero portato, secondo Calamandrei, a conseguenze estremamente gravi soprattutto in relazione all'ordinamento interno dei partiti. “ Voi capite ...“, affermò Calamandrei , “ ... che una democrazia non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi ed in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici. L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. “ .

Fu da queste considerazioni che mosse l'emendamento presentato da Mortati in Assemblea nella seduta del 22 maggio 1947 e che era volto, inizialmente, ad attribuire ai partiti in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, poteri e funzioni in ordine “ al regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative “ o ad altre funzioni di pubblico interesse, prevedendo, tuttavia, la possibilità di rendere pubblici i loro bilanci.

Rendendosi, però, subito conto delle difficoltà che avrebbe incontrato il tentativo di attribuire di nuovo ai partiti quelle funzioni costituzionali che la prima Sottocommissione aveva già respinto, Mortati sostituì il suo emendamento con un altro, formulato d'intesa con Ruggiero (PSLI), che richiedeva che i partiti si uniformassero al metodo democratico non solo “ nella azione diretta alla determinazione della politica nazionale “, ma anche “ nell'organizzazione interna “.

Con questo emendamento Mortati affermava di volersi limitare a chiarire il senso dell'art. 47 del progetto “ esplicando “ che il metodo democratico doveva valere anche “ nel senso della democraticità dell'organizzazione interna, la quale appare consona a tutto lo spirito della nostra Costituzione “ e che era fuorviante ritenere che la condizione della democraticità interna conducesse al rischio di limitare la libertà dei partiti attraverso l'imposizione di un unico modello

organizzativo valido per tutti: dato che “ l’accertamento della democraticità “ avrebbe dovuto consistere nel solo deposito degli Statuti ed in un giudizio sulla loro conformità al metodo democratico che doveva essere affidato non al potere esecutivo ma ad un organo indipendente o, meglio, di garanzia come la corte costituzionale.(cfr. C. Mortati, La Costituzione della Repubblica, cit. vol. III, p. 1881, ss.).

Come ho già detto, appariva, però, ormai chiaro che sul problema dei partiti e sul loro status costituzionale non era possibile trovare non solo una soluzione generalmente condivisa dai sei partiti antifascisti del CLN, ma neppure fra quella più ristretta cerchia del Tripartito che stava, ormai, dettando le condizioni generali del “ compromesso costituzionale “.

Questa situazione fu confermata dal dibattito successivo alla presentazione dell’emendamento di Mortati; dibattito che confermò una irrimediabile divaricazione fra i partiti.

Mentre, infatti, il partito d’Azione, discostandosi significativamente dall’impostazione di Calamandrei sopra ricordata, spostò il “ focus “ del significato e del valore del metodo democratico dalla democrazia interna alla azione politica esterna dei partiti (emendamento Mastino, intervento di Codignola, contrario all’emendamento Mortati), i liberali si dimostrarono, da un lato, ostili a qualunque limitazione della pura libertà di associazione in partiti e presentarono, invece, con Bellavista, un emendamento volto a porre limiti non soltanto alla azione politica esterna dei partiti ma anche alle loro finalità ideologiche, in quanto esso prevedeva il divieto di costituire partiti “ che abbiano come mira la instaurazione della dittatura di un uomo, di una classe o di un gruppo sociale “. Un emendamento diretto, come si vede, in maniera esplicita alla messa fuori legge del partito comunista e, forse, anche di quello socialista.

La democrazia cristiana si poneva, invece, nel mezzo di queste posizioni, in quanto, mentre essa si dimostrava appagata dalla formula dell’art. 47 che prevedeva un limite di metodo e soltanto di metodo (quello democratico, appunto) all’azione politica esterna dei partiti (nel presupposto che questo avrebbe significato il divieto dell’uso della violenza nell’agire politico), avrebbe invece desiderato una più stringente definizione del principio della democrazia all’interno dei partiti: forse anche per mettere in difficoltà quei partiti di classe che si richiamavano, come ho ricordato sopra, al principio del centralismo democratico.

Furono, infatti, queste le considerazioni che furono svolte da Aldo Moro quando egli annunciò, a nome del gruppo parlamentare della DC, la sua totale adesione al contenuto dell’emendamento Mortati.

Il fatto è che, in una questione come questa, la DC non poteva decidere da sola e contro gli altri due partiti di massa, il consenso dei quali era necessario quando si doveva decidere quali sarebbero stati i caratteri fondanti della futura democrazia italiana.

Il partito comunista e quello socialista rifiutarono, invece, concordemente di spostare in alcun modo il compromesso (se si vuole, quell’ambiguo compromesso) che era stato raggiunto nella prima Sottocommissione.

Per i socialisti, Targetti (cfr. Targetti, in, la Costituzione della Repubblica, ult. cit. p. 1886) si richiamò, infatti, sinteticamente ma significativamente, al valore politico del testo presentato dalla Sottocommissione, mentre Laconi, (cfr. Laconi, op. ult. cit. p. 1887) pronunciò, a nome dei comunisti, un più ampio discorso nel quale egli fece presente che in una forma di governo parlamentare, il governo, la corte costituzionale o qualsiasi altro organo sarebbero sempre stati, comunque, espressione della maggioranza ed in conseguenza il PCI non intendeva sottomettere il suo ordinamento interno alla maggioranza politica; cosicché “ ... l’approvazione di questi emendamenti sarebbe di enorme danno per lo sviluppo della democrazia italiana... “.

Era, questa, quasi la dichiarazione di una rottura di quell’accordo politico di fondo sul quale si reggeva la possibilità stessa di costruire una Costituzione comune.

La situazione era, diventata, dunque, così drammatica che la DC pregò, con tutta evidenza, Mortati di ritirare il suo emendamento: che fu, invece, fatto proprio da Bellavista nella speranza di scompaginare un accordo di tripartito che si stava, a quel punto, ricostituendo.

Fu l'intervento del relatore Umberto Merlin (cfr. Merlin, in op. ult. cit. p.1884, ss.) che rappresentò allora, ed infine, quella sorta di “ lodo “ conclusivo che tutti consideravano, a quel punto, indispensabile; ed, infatti, il relatore non si limitò a confermare che il testo dell'art. 47 costituiva un punto di arrivo nel riconoscimento costituzionale dei partiti al di là del quale non era possibile andare, ma volle spingersi (forse perché richiesto) a dare una vera e propria interpretazione autentica di quella formulazione. In conseguenza, Merlin non soltanto giudicò “ pericolose “ le pretese di controllo della democraticità all'interno dei partiti, ma formulò una interpretazione del metodo democratico nella determinazione della politica nazionale che sarebbe rimasta, poi, ferma non soltanto nell'interpretazione politica della norma ma anche in quella giuridica: ricordando che il fine della norma era, e rimaneva quello, di colpire e punire l'attività esterna dei partiti soltanto “ se essi compiranno degli atti contro le nostre istituzioni “.

5. La originaria ed irrimediabile “ elusività “ dell'art. 49 della Costituzione. Il metodo democratico ed il concorso dei partiti alla determinazione della “ politica nazionale “. Il concorso alla determinazione della politica nazionale non è prerogativa dei soli partiti politici.

Se questo fu il punto di arrivo del dibattito nell'Assemblea Costituente sui partiti politici, sembra, allora, confermarsi un'opinione espressa qualche anno fa da Paolo Ridola, secondo il quale fra la soluzione scelta dalla Costituzione Francese del 1946 (quella dell' Ignorierung) e quella che sarà scelta da quella della Repubblica Federale nel 1948 (quella della Inkorporation) i costituenti italiani scelsero una soluzione intermedia, che fu quella della Legalisierung, per consentire “ ... la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti “ (cfr. P. Ridola, op. cit. , p. 73, 74).

Se questo è vero, dalla lunga, ed a volte drammatica, discussione nella Costituente emerge, però, anche il fatto che la scelta della sola Legalisierung, fatta alla fine dai costituenti non fu il frutto di un disegno razionale e finalisticamente orientato ma fu dettata da uno stato di necessità derivante dalla constatazione che i partiti della Costituente esprimevano, su questo tema, progetti ed interessi al fondo non compatibili. Fu per questo che l'origine “ partitica “ della nostra Costituzione se fu in grado di esprimere, in tante altre parti della nostra carta costituzionale, soluzioni valide e durevoli, approdò, invece, per quanto riguarda l'art. 49, ad una soluzione insoddisfacente: foriera di una serie di problemi non risolti che peseranno per decenni sulla evoluzione della democrazia italiana.

Fra questi problemi irrisolti, i due maggiori sembrano essere, da un lato, il rapporto fra i partiti e la forma di governo e, dall'altro, la assoluta impermeabilità dell'ordinamento interno dei partiti italiani alle regole che dovrebbero derivare dal principio del metodo democratico.

Per quanto riguarda la forma di governo, ho già espresso, nel par. 3, l'opinione che la mancata attuazione dell'ordine del giorno Dossetti approvato dalla Prima Sottocommissione fosse dovuta alla pratica impossibilità di trovare, nelle condizioni del 1946 - 1947, una soluzione condivisa fra partiti maggiori e partiti minori al problema della attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali; e, dunque, la rinuncia a procedere in quella direzione da parte della DC, del PCI e del PSI può essere letta anche come una presa d'atto del fatto che i partiti minori sarebbero stati indispensabili anche in futuro per formare una coalizione di maggioranza.

Se, dunque, i partiti di massa non erano riusciti a conformare a propria immagine e somiglianza la definizione costituzionale dello status dei partiti (circostanza che, alla fine, poteva essere considerata vantaggiosa per lo sviluppo della democrazia) sarebbe stato ragionevole attendersi che essi avrebbero, invece, operato di comune intesa per compensare con una forte razionalizzazione della forma di governo quel forte pluralismo, o “ multipartitismo estremo “, come sarebbe stato definito poi da Leopoldo Elia (L. Elia Governo, forme di, cit. p. 654) che si stava consolidando grazie alle scelte della Costituente sulla proporzionale e sui partiti.

Invece, e come è noto, così come il ruolo centrale dei partiti, ipotizzato dall'art. 49 della Costituzione, non fu affatto compensato dal controllo sulla loro democrazia interna, così la scelta del sistema parlamentare non fu, in realtà, compensata, come prevedeva l'ordine del giorno Perassi, da "dispositivi costituzionali idonei" a far prevalere l'interesse delle istituzioni su quello dei partiti.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita della nostra forma di governo, ma non si può tacere, a proposito del ruolo che fu assegnato ai partiti nel modello di parlamentarismo razionalizzato scelto dalla Costituente, la completa chiusura che intervenne già nella seconda Sottocommissione di fronte a quelle riflessioni che sottolineavano come la ragione della storica instabilità dei governi italiani e della loro inefficienza non doveva essere ricercata tanto nella mancanza di istituti che regolassero più chiaramente il rapporto parlamentare di fiducia quanto nella mancanza di legittimazione dei governi da parte del corpo elettorale (cfr. P. Calamandrei, *La Costituzione della Repubblica*, cit., Vol. VII, p. 895; G. Pasquino, *Art. 49 Costituzione*, in *Commentario Costituzione* Branca Pizzorusso, Bologna, 1992, p. 4, ss.; S. Merlini, *La forma di governo della nuova Costituzione*, in P. Calamandrei e *la costruzione dello Stato democratico*, cit. p. 110, ss.).

E', però, evidente che accedere ad una "razionalizzazione" della nostra forma di governo diversa dalla nostra tradizione liberale e che si ispirava, come è evidente, ai modelli anglosassoni, avrebbe costretto i partiti ad accettare un principio che essi, in larghissima maggioranza, rifiutavano: l'intervento del corpo elettorale sulla designazione del presidente del consiglio e sui programmi di partito o di coalizione (cfr. ancora, in questo senso, P. Calamandrei in op. loc. ult. cit.).

Quasi tutti i partiti della Costituente pensavano, invece, come risulta chiarissimo da quella parte del dibattito sui partiti che è sopra riportata, che la nuova democrazia repubblicana non avrebbe dovuto fondarsi su quella somma di volontà sovrane che emana dal corpo elettorale ma sui partiti, in quanto, come scrisse Mortati, "solo attraverso i partiti i cittadini potevano essere resi capaci di intendere gli interessi collettivi, di formare e di esprimere una volontà unitaria" (così, C. Mortati, *La Costituente*, Roma, 1945, p. 54).

Ma se, dunque, la sovranità popolare doveva essere "naturalmente" espressa e mediata dai partiti politici, l'ultima parte dell'art. 49 della Costituzione rischiava di assumere, così, un significato diverso da quello apparente e diveniva addirittura inquietante nella misura in cui i partiti politici pretendevano di monopolizzare la intera determinazione della politica nazionale.

La lettura dei dibattiti alla Costituente, ci consente, infatti, ed anzitutto di rilevare la sostanziale ambiguità con la quale i grandi partiti di massa sostennero, come abbiamo visto, il principio della totale rappresentatività politica dei partiti e della sostituzione della nuova democrazia parlamentare dei partiti alla vecchia democrazia parlamentare fondata sulla individualità del mandato.

A questo proposito, sembra di poter dire che i grandi partiti finirono per imporre una concezione della democrazia politica che collegava la determinazione della politica nazionale soltanto alla azione dei partiti, che si sottoponevano, in cambio, ad un doppio ordine di limiti: il primo, consistente nell'accettazione del pluralismo partitico, il secondo, consistente nell'accettazione del "metodo democratico" nella lotta politica.

Questa impostazione del rapporto fra la democrazia governante ed i partiti fu così forte e decisa che anche a distanza di decenni dall'Assemblea Costituente ed in presenza di condizioni politiche che sono così diverse da quelle di allora, i partiti continuano ad affermare il loro diritto esclusivo di determinare le scelte della politica nazionale (di tutta la politica nazionale), convinti che il limite del "metodo democratico" riguardi soltanto il modo con il quale essi realizzano le loro finalità politiche.

Questa impostazione monopolistica del rapporto fra i partiti politici e la politica nazionale non è mai stata messa seriamente in discussione dalla dottrina, la quale ha interpretato l'art. 49 della Costituzione come se le norme da esso poste fossero rivolte esclusivamente a regolare la competizione fra i partiti e non contemplassero, invece, anche la regolamentazione del concorso fra i partiti e tutti gli altri soggetti (espressione della società civile o istituzioni) ai quali la

Costituzione attribuisce diritti, facoltà o poteri in ordine alla determinazione della politica nazionale.

In effetti, se si rileggono nella prospettiva sopra indicata le più rilevanti riflessioni dei costituzionalisti in ordine alla regola del concorso, si rimane colpiti, da un lato, dalla ricchezza delle implicazioni che sono state fatte derivare da quel principio, che è stato interpretato, da un lato, come prescrizione della necessità di “ correre insieme “, e, quindi come parità delle chances dei partiti sia rispetto al procedimento elettorale, sia rispetto alla propaganda ed al proselitismo politico in generale (così, Ridola, op. cit. p.82, ss.), ma, dall’altro, anche come necessità di un concorso effettivo, e perciò permanente, dei partiti alla determinazione della politica nazionale. Il principio del concorso effettivo alla determinazione della politica nazionale verrebbe, anzi, ad identificarsi con la necessaria prevalenza del “ principio democratico “ sopra quello meramente rappresentativo e consentirebbe il prevalere degli orientamenti dei partiti in tutta la sfera della politica nazionale, dalla quale rimarrebbero escluse solo l’attività amministrativa e quella giurisdizionale (Così, V. Crisafulli, I partiti nella costituzione, cit. p.116, ss.).

Il principio del concorso è stato, insomma, utilizzato dalla dottrina in una direzione che ha continuato, nella sostanza, a sviluppare un’autorevole interpretazione di Esposito, secondo il quale l’art. 49 della Costituzione appariva posto per legittimare “ i poteri di fatto conquistati dai partiti nel nostro Stato e la influenza che essi esercitano nel nostro sistema di governo “, per legittimare, anzi, “ ... il concorso dei partiti a tutte le decisioni politiche dello Stato “. (Così, C. Esposito, I partiti, cit. p. 147, 148).

La non motivata restrizione della regola del concorso al “ correre insieme “ dei soli partiti e l’allargamento dell’oggetto del concorrere, la politica nazionale, a tutte le “ decisioni politiche dello Stato “ conduce, però, a risultati non convincenti sul piano della interpretazione costituzionale e finisce per giustificare quella idea e quella prassi del monopolio partitico della politica che ha portato ad esiti aberranti sul terreno politico.

Sul piano dell’interpretazione costituzionale, infatti, la esclusione degli altri soggetti dalla regola del concorso posta dall’art. 49 finisce con il dare un significato puramente residuale ad una serie di norme della Costituzione che hanno, invece, un valore fondante della nostra democrazia costituzionale, intesa, come ci ha insegnato C. J. Friedrich come “ l’istituzione ed il mantenimento di limitazioni efficaci all’azione politica...” e particolarmente a quella di governo (Così, C. J. Friedrich, L’uomo, la comunità, l’ordine politico, Bologna, 1963, p. 144). Norme che appaiono, invece, altrettanto fondanti dell’art. 49, comprendendo i principi della sovranità popolare e della rappresentanza (artt. 1 e 67); della libertà di manifestazione del pensiero e di associazione (art. 18 e 21); della forma di governo (artt. 75, 92, 95); della pubblica amministrazione e della funzione giurisdizionale (artt. 97, 98, 100 e 101) e che sono state poste nella nostra Costituzione proprio per limitare la pervasività di un principio in se incontestabile: che è quello della essenzialità dei partiti nel processo di formazione della rappresentatività politica contemporanea. (parzialmente in questo senso, T. Martines, per il quale solo i soggetti portatori di un indirizzo politico si porrebbero come concorrenti dei partiti nella determinazione della politica nazionale. Cfr. T. Martines, Indirizzo politico, in Enc. Dir. Vol. XXI, Milano, 1975, p.160, ss.).

Inoltre, la tesi di Esposito e di Crisafulli, accettata da gran parte della nostra dottrina, del “ prevalere degli orientamenti dei partiti in tutta la sfera della politica nazionale “, allarga indebitamente proprio la finalità del concorso dei partiti che è contenuto nell’art. 49 Cost.

Il dibattito sul significato del termine “ politica nazionale “ è stato, come è noto, vastissimo e non può essere richiamato in questa relazione se non per ricordare un processo storico ed interpretativo che ha condotto a spostare progressivamente il significato di quel termine da un’accezione generica e comprensiva di tutti gli indirizzi politici che si manifestano nel paese, (V. Crisafulli, Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico, Studi Urbinati, 1939) ad un’accezione specifica per la quale la politica nazionale si identifica con l’indirizzo politico di maggioranza (C. Mortati, Note introduttive ad uno studio sui partiti politici, in, Scritti Orlando, Padova 1957, vol. II, p. 119, ss.).

Questo punto di arrivo era, nella sostanza, coincidente, con quello, già ricordato, del saggio di Crisafulli del 1969: per il quale la espressione “politica nazionale”, che è contenuta nell’art. 49 Cost. deve essere identificata con “il governare in generale”; conclusione che consentirebbe ai partiti di determinare tutte quelle decisioni politiche che vengono prese dal parlamento e dal governo.

Una accezione così larga della “politica nazionale”, se corrispondeva esattamente a quella interpretazione del rapporto fra i partiti e la forma di governo che era avvenuta in Italia a partire dalla prima legislatura repubblicana, finiva, però, per andare addirittura al di là di quella idea della “democrazia dei partiti” che si era affermata alla Costituente e che aveva, nella sua espressione più condivisa, limitato una, seppur totalizzante, rappresentatività politica dei partiti al parlamento, e, quindi, alla sfera del potere legislativo.

E’ seguendo, fondamentalmente, questa impostazione critica che Mario Galizia, in un suo fondamentale saggio del 1964 delimiterà la interpretazione estensiva dei poteri dei partiti e della politica data da Mortati nel 1957, ricordando che il concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale si svolge, da un punto di vista istituzionale, unicamente nel parlamento e che gli indirizzi politici dei partiti non possono essere considerati equivalenti all’indirizzo politico nazionale, in quanto l’esistenza del voto iniziale di fiducia obbliga la maggioranza a porre un termine al “concorso” politico dei partiti e li costringe a sostituire i programmi di partito (o di coalizione) con il programma di governo: destinato ad ampliare “... l’impostazione di partito nella più vasta inquadratura degli interessi della intera comunità, compresi in essi gli stessi interessi delle forze di minoranza...” (così, M. Galizia, Studi sui rapporti fra parlamento e governo, Milano, 1972, p. 223; per una coincidenza fra politica nazionale ed attività parlamentare, cfr. A. Mannino, Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra parlamento e governo, Milano, 1973, p. 5, ss.).

Partiti, governo, maggioranza, minoranza, sono concetti che debbono essere, insomma, tenuti ben distinti se non si vuole che la “forza della politica” finisca per annullare lo stesso principio della divisione dei poteri. Proprio per mantenere ferma l’utilità della distinzione fra politica ed istituzioni, fra la forza unificante della politica e la garanzia dei limiti che sono connaturati ad uno “Stato costituzionale”, la Grundgesetz tedesca ha preferito usare, a proposito del ruolo politico dei partiti (art. 21), una formula che appare più adeguata ad una situazione, come è quella attuale, nella quale i partiti si sono già fortemente consolidati. Formula che, rifiutando gli equivoci che possono sorgere dalla attribuzione ai partiti, come si legge nel nostro art. 49, della “determinazione” della politica nazionale, stabilisce che i partiti “collaborano” alla formazione della volontà politica del popolo tedesco. Collaborano, appunto, senza pretendere di essere i soli a determinarla.

6. I partiti e l’attuazione dell’art. 49 della Costituzione in tema di concorso alla determinazione della politica nazionale: a) i gruppi parlamentari; b) l’art. 67 della Costituzione; c) il referendum abrogativo; d) la partecipazione popolare ed i movimenti; e) il Governo; e) i partiti ed i “programmi elettorali”.

Per ricollegare, invece, la interpretazione giuridica alla evoluzione storica delle funzioni esercitate dai partiti nel nostro sistema costituzionale, non si può fare a meno di osservare che i partiti (che sono stati determinanti nella posizione e nella interpretazione delle regole di funzionamento del nostro sistema politico costituzionale) hanno prevalentemente rifiutato sia la regola del concorso sia quella del rispetto delle funzioni politiche che la Costituzione attribuisce ad altri soggetti.

Questo è ciò che è accaduto, per incominciare, per quel che riguarda lo svolgersi delle funzioni dei partiti nelle Assemblee parlamentari, nelle quali, come è noto, i partiti non sono presenti come tali ma sono rappresentati da “soggetti diversi” con i quali i partiti dovrebbero concorrere per

poter esercitare quelle funzioni costituzionali specifiche che la Costituzione non ha loro attribuito (cfr. in questo senso, la già citata ordinanza della Corte Costituzionale n. 79 del 2006).

Invece, se si vanno a vedere le modalità di formazione dei gruppi ed il loro ordinamento interno (per il quale non vigono più quei principi minimi di garanzia che esistevano, invece, nel regolamento della Camera del 1920) si deve concludere che l'ordinamento interno dei gruppi non rispetta quel principio basilare , che è comunque presupposto dai regolamenti parlamentari, che consiste nella necessità che il gruppo abbia una struttura interna democratica (Così, G. U. Rescigno, Gruppi Parlamentari, in Enc. Dir. Vol. XIX, Milano, 1970 p. 783). Le principale conseguenza che è derivata dal mancato rispetto del principio del “ metodo democratico “ nell'ordinamento dei gruppi è stata la totale subordinazione dei gruppi ai partiti in tutte le principali decisioni nelle quali , più che una identità, si sarebbe dovuta manifestare una funzionalità dialettica dell'agire politico del gruppo e del partito. La nomina delle più alte cariche dei gruppi e le decisioni politiche dei gruppi sono, perciò, passate, in base alla prassi ed agli statuti dei partiti e dei gruppi, nelle mani dei partiti politici. Cosicché si può dire che in Italia, a differenza di quanto è avvenuto altrove, i partiti politici hanno finito per monopolizzare anche nel parlamento non soltanto l'intera determinazione dell'indirizzo politico, ma anche la stessa formazione della classe dirigente politica e di governo, che altrove (si veda la Gran Bretagna) è invece suddivisa in modo equilibrato fra i gruppi parlamentari ed i partiti. (cfr. S. Merlini, Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia, in, a cura di S. Merlini, Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano, Torino, 2004, p. 5, ss. e, più recentemente, A. Ciancio, I gruppi parlamentari, Milano, 2008, p.195, ss.).

Ancora, il rapporto fra i partiti e la rappresentanza politica che si svolge in parlamento è stato contrassegnato, in questi ultimi anni, da un radicale restringimento del significato dell'art. 67 della Costituzione, la cui interpretazione, per quanto difficile e controversa, dovrebbe avere un contenuto minimo che non coincide soltanto con il divieto di sanzioni giuridiche per i parlamentari “ dissenzienti “, ma anche con il diritto dei parlamentari di partecipare effettivamente alle decisioni del gruppo e del partito e di esprimere posizioni (se non voti) anche diverse da quelle del partito.

La regolamentazione dello status del parlamentare emerge, oggi, invece, da un singolare, ed opaco, intreccio fra regolamenti parlamentari, legislazione elettorale, statuti dei partiti e dei gruppi che finisce per negare qualsiasi significativa soggettività politica dei parlamentari stessi.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, fra l'entrata in vigore della Costituzione e gli Anni '80, la soggezione dei parlamentari alla disciplina di partito e di gruppo era stata bilanciata dalla prevalenza del voto segreto: principio che, se era stato una delle cause più rilevanti dell'instabilità e dell'inefficienza dei governi, aveva, però, dato nei fatti un contenuto minimo al principio dell'assenza del vincolo di mandato, favorendo, però, più che i parlamentari, quei partiti, come la DC ed il PSI che dovevano coniugare insieme il dogma dell'unità del partito e la realtà della loro composizione correntizia.

Dopo l'accordo fra Caxi e De Mita sul tema della “ governabilità “, le riforme regolamentari del 1988 avevano, giustamente, abolito questo principio, che si era trasformato in un incentivo alla irresponsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori; ma avevano compensato, però, il restringimento della indipendenza dei parlamentari con una serie di norme volte a tutelare la loro libertà di coscienza e di voto in alcune materie particolarmente delicate.

Tuttavia, e per quanto riguarda il rispetto di un contenuto minimo, giuridico e politico, della indipendenza dei parlamentari, sembra più importante tener presente l'influenza determinante che è stata esercitata, sulla effettività di quel principio, dalle leggi elettorali. Da questo punto di vista, se è vero, come abbiamo già detto, che la democrazia dei partiti nacque con la proporzionale, occorre anche ricordare che la proporzionale italiana fu costruita (a differenza, ad esempio di quella tedesca) sulla pratica cancellazione del collegio uninominale e dalla sua sostituzione con il voto di preferenza plurimo, gradito, anch'esso, ai partiti di correnti. Un sistema che consentì ai partiti italiani di recidere quei legami politici che legavano l'eletto al suo corpo elettorale di collegio e che

gli attribuivano una dignità ed una responsabilità politica individuale sconosciuta, invece, nel sistema elettorale post costituzionale, almeno fino alla riforma elettorale del 1993.

Oggi, la legge elettorale n. 270 del 2005, ripristinando il proporzionale (malamente corretto da un controverso premio di maggioranza, diverso fra la camera ed il senato) ha ancora modificato il rapporto fra eletti ed elettori e, quindi, fra gli eletti ed i loro partiti, in un senso che sembra annullare del tutto il significato anche minimo del divieto del vincolo di mandato, in quanto oggi gli elettori possono votare soltanto delle “ liste bloccate “ che vengono decise dai vertici nazionali, o regionali, dei partiti: vertici ai quali è consentito di presentare una serie di candidature plurime in tutti i collegi, che saranno, poi, seguite da un insindacabile “ diritto di opzione “. Questi principi hanno portato, come è stato detto, alla definitiva “ banalizzazione “ dell’art. 67 della Costituzione, in quanto il parlamento viene ad essere oggi formato da parlamentari che sono tali grazie esclusivamente alle decisioni dei vertici burocratici dei loro partiti ed è ad essi soli che essi debbono rispondere. (cfr. , in questo senso, F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, p. 186).

Forse, e però, più che di sola scomparsa, o banalizzazione, del vincolo di mandato dovremmo parlare, di fronte ad una legge elettorale come è quella del 2005, anche di una grave violazione dei principi costituzionali sostanziali che regolano la libertà di voto; perché se la legge n. 270 ha salvato il principio del pluralismo dei partiti e del loro concorso, lo ha fatto attribuendo a tutti i partiti il diritto di comportarsi, nella formazione delle liste, con quella medesima logica autoritaria che si esprimeva nella legge elettorale del 1928, nella quale fu introdotto per la prima volta in Italia il principio del cosiddetto “ listone “.

Cosicché, si potrebbe dire, con una forzatura che esprime, però il senso del degrado dell’attuale “ democrazia dei partiti “, che in Italia rischia oggi di non essere più vero nemmeno il severo giudizio che fu espresso da Rousseau sulla democrazia britannica (“gli elettori inglesi sono liberi solo nel giorno delle elezioni “) perché gli elettori italiani non sono davvero liberi nemmeno in quel giorno.

Anche se si guarda, dunque, agli istituti della democrazia rappresentativa, a quegli istituti, cioè, attraverso i quali i partiti politici potrebbero più legittimamente concorrere a determinare la politica nazionale, si può dire che in essi non riesce ad esprimersi nessun concorso che risulti in qualche modo diverso dai partiti stessi: che rimangono perciò i soggetti e gli autori unici della nostra democrazia rappresentativa.

Questa conclusione è confermata anche se si guarda a quello che è stato il reale sviluppo degli istituti di democrazia diretta posti dai costituenti a garanzia di una più larga partecipazione del popolo alle scelte politiche.

In questa sede, questo tema viene sollevato solo per rilevare che le modalità del concreto esercizio del diritto che è attribuito al popolo dall’art. 75 della Costituzione possono effettivamente finire per limitare o favorire, come è stato detto, le “ forze politiche “ parlamentarizzate “ (cioè i partiti) rispetto ai promotori del referendum che si presentano, invece, come i portatori, a nome del corpo elettorale, di opzioni politiche diverse, se non alternative, rispetto a quelle che sono state espresse dai partiti attraverso il parlamento.

Qui, e come è noto, ci si è trovati di fronte, prima, ad una lunga inattuazione dell’art. 75 che ha consentito una piena attuazione di quella prassi dello “ Stato dei partiti “ (nella versione italiana) al quale mi sono riferito sopra, e, successivamente, ad una pessima legge (n. 352 del 1970) che ha lasciato aperti, forse volutamente, una serie di problemi che sono stati inevitabilmente affidati alla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

La Corte ha, da parte sua, dato l’impressione, dopo una primissima fase di apertura nei confronti dell’istituto referendario, di vedere con sfavore l’utilizzazione del referendum in funzione alternativa alle scelte compiute dalle forze politiche “ parlamentarizzate “ ed ha, perciò enunciato, a partire dal 1978 e con una più forte accentuazione nel periodo 1981 – 1991, una serie di principi volti a rendere più difficile la utilizzazione del referendum (cfr. P. Berretta, *I Poteri di democrazia diretta*, in, a cura di G. Amato e A. Barbera, *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 43, ss.).

Tuttavia, e pur in questo quadro, la Corte Costituzionale ha anche dato l'impressione di rendersi progressivamente conto che dalla forma di governo parlamentare quale è quella che si è realizzata in Italia, rischia di rimanere marginalizzata, se non esclusa, la rappresentanza di una pluralità di interessi definibili come politici che non solo non sono rappresentati dalle "forze politiche parlamentarizzate", ma che possono essere, anzi, in conflitto con esse.

E' questo il caso del possibile conflitto fra l'interesse del corpo elettorale all'esistenza di una legge elettorale che massimizzi l'imput delle scelte da esso compiute e dia ad esse il massimo della stabilità e l'interesse dei partiti rappresentati nel parlamento ad una legislazione elettorale che consenta loro di esercitare, invece, un potere sostanzialmente assoluto in ordine alle scelte politiche e di governo.

Dell'esistenza di questo conflitto di interessi, la Corte è sembrata rendersi conto a partire dalla Sentenza del 1991 che ammise il referendum per la preferenza unica. Si può dire, anzi, che il grande successo elettorale di quel referendum fu la prova, anche per la Corte, che non tutta la sovranità che appartiene al popolo trova, di fatto e di diritto, espressione nella "democrazia dei partiti"; cosicché la giurisprudenza della Corte Costituzionale sul referendum del 1993 e quella successiva, fino alla sentenza n. 15 del 2008, ha enunciato dei criteri, dall'ampia ammissibilità del "ritaglio" alla permanenza di una legislazione elettorale residua da considerare come "un dato di assoluta oggettività", che consentono, ormai, di considerare il referendum abrogativo anche come una sicura funzione "di tipo correttivo nei riguardi del sistema dei partiti (e delle sue degenerazioni), nonché delle istituzioni rappresentative" (Così, P. Berretta, in op. cit. p. 47).

Ancora del tutto al di fuori da una realizzazione del diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale rimangono, invece, i "movimenti", che sono stati definiti recentemente come quei "soggetti collettivi, formati nel seno della società civile" che possono perseguire fini politici, religiosi, culturali, ambientali o di altro tipo e che trovano la loro base essenziale nelle maggiori libertà costituzionali quali quella di manifestazione del pensiero, di riunione e di associazione: libertà che appaiono, però, ad essi come funzionali per qualificare l'ordinamento complessivo in base ad una superiore finalità.

Essi, insomma, ripeterebbero quel percorso identificativo che è stato proprio, nei due secoli passati, dei partiti e dei sindacati: senza, tuttavia, che l'ordinamento riconosca ancora loro nessun diritto in qualche modo concorrente alla determinazione della politica nazionale (Cfr. U. Allegretti, Note sull'esperienze e il senso costituzionale dei "movimenti", in Studi Ferrara, Torino, 2005, I p. 47, ss.).

Tuttavia, è nel rapporto fra i partiti ed il governo che la prassi politica della determinazione ad opera dei partiti della politica nazionale ha dimostrato una totale inconciliabilità con una corretta interpretazione della regola del concorso che è posta dall'art. 49 della Costituzione.

In una forma di governo parlamentare quale è quella che è definita dagli articoli 92 – 95 della Costituzione, il rapporto fra i partiti ed il governo richiederebbe, infatti, come ho precisato sopra, l'esistenza di procedimenti e di regole che, pur riconoscendo la legittimità di una sostanziale identificazione politica fra il governo e la sua maggioranza, fossero, però, in grado di salvaguardare sia la soggettività politica del governo che la sua alterità istituzionale rispetto al partito o ai partiti che lo legittimano attraverso il voto preventivo di fiducia.

Da questo punto di vista, occorre distinguere, allora, come si configura il rapporto fra i partiti ed il governo prima del voto di fiducia e quali rapporti intercorrono fra il governo ed i partiti dopo quel voto che gli attribuisce la pienezza dei suoi poteri.

Per quanto riguarda la procedura di formazione del governo, il punto più critico e discutibile del necessario concorso dei partiti alla sua formazione è emerso, almeno fino alle elezioni del 1996, rispetto alla procedura dell'incarico ed ai ruoli rispettivi del Presidente della Repubblica e del Presidente incaricato, punti nei quali si è pienamente realizzata quella dinamica politica che era propria del sistema proporzionale e che non è apparsa certamente contrastata da quella debolissima razionalizzazione della forma di governo parlamentare che è stata incorporata nella nostra Costituzione.

Ai fini del nostro discorso, basterà ricordare che la formazione del governo è stata regolata, in altri sistemi politici anch'essi fondati sulla proporzionale, da norme che si sono preoccupate di stabilire, anche in questa fase, una chiara superiorità ed una palese responsabilità di un soggetto istituzionale rispetto ai necessari imput della politica (si veda, in proposito, il modello tedesco della designazione del Cancelliere da parte del capo dello Stato e la sua nomina da parte del Bundestag).

In Italia, la mancanza di previsioni di questo tipo è stata aggravata dalla riassunzione, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, dell'istituto dell'incarico, non previsto dall'art. 92 Cost., che ha finito per rendere non trasparenti i rapporti fra i partiti, il presidente della Repubblica, titolare del potere di nomina del presidente del consiglio, e quest'ultimo soggetto. Il futuro primo ministro, infatti, malgrado la sua titolarità costituzionale della direzione e della responsabilità della politica generale del governo, ha dovuto contrattare con i partiti politici (ed in cambio della definitiva accettazione della sua informale designazione) tutti i contenuti politici ed istituzionali di quella politica. Il risultato della debolezza del presidente incaricato è stato per decenni quello di un indebito aumento dei poteri di fatto dei partiti politici che hanno, da un lato, finito per vanificare il potere del presidente del consiglio in ordine alla scelta dei ministri ed hanno spesso preteso, dall'altro, di determinare nel dettaglio il programma del futuro governo.

Da questo punto di vista, le innovazioni che sono state introdotte dal Presidente Scalfaro nella procedura di formazione del governo a partire dal 1996, e che si sono rafforzate durante le presidenze di Ciampi e di Napolitano, hanno preso atto del fatto che la legge elettorale determina, ormai, la designazione del presidente del consiglio da parte del corpo elettorale ed esclude, perciò, i partiti da una decisione che era stata alla base della c. d. forma di governo materiale della " prima Repubblica ".

Rimangono, però ancora oggi, e malgrado questo, nel procedimento di formazione del governo gravi condizionamenti partitici che impediscono al presidente del consiglio di scegliere e di determinare con sicura responsabilità quelle decisioni che sarebbero essenziali per la costituzione di governi uniti ed omogenei.

Da un lato, infatti, sono rimaste aperte una serie di questioni che hanno riguardato la struttura del governo. Struttura che il d. lgs. n. 300 del 1999 avrebbe voluto ristretta e collegialmente efficiente e che, invece, è stata progressivamente ampliata dal II governo Berlusconi del 2001 e dal II governo Prodi del 2006 mediante (incostituzionali) decreti legge promossi o imposti dai partiti delle due coalizioni per ampliare la loro individuale influenza e " visibilità ". Vicenda, quest'ultima, che sembra, però, aver avuto un termine, almeno provvisorio, con il IV governo Berlusconi (cfr. su questi temi, S. Merlini, Nuove prassi nella formazione del governo, in Quad. Cost. n. 3, 2008 , p. 605, ss.).

Dall'altro lato, non sembra ancora risolto il problema della capacità dei governi di dotarsi in autonomia dai partiti di un indirizzo programmatico proprio e responsabile.

Se è vero, infatti, che il bipolarismo, pur malamente realizzato nel nostro sistema politico, ha indotto i partiti ad attribuire una grande importanza ai " programmi elettorali " è anche vero che il tentativo di trasformare la tradizionale, generica, investitura politica dell'elettorato in una investitura programmatica non si è, in realtà, realizzato.

Nella realtà politica contemporanea i partiti politici sembrano piuttosto perseguire, al di là della facciata dei programmi elettorali, finalità sempre meno generali: il che spiega perché essi, invece di cercare di imporre al governo, come accadeva nei decenni trascorsi, i programmi o le scelte da loro stessi direttamente dettate (cfr. , su questo, il noto scritto di P. A. Capotosti, Accordi di governo e presidente del consiglio dei ministri, Milano, 1975 e, dello stesso A. la voce " Governo " , in Enc. Giur. Vol. XV Roma 1988), preferiscono, oggi, agire direttamente dentro al governo attraverso i loro ministri o le loro " delegazioni " sui quei punti che essi ritengono politicamente " sensibili ". Il che sarebbe del tutto naturale se i governi possedessero davvero un programma da discutere e da elaborare in maniera collegiale.

Invece, e paradossalmente, mentre i partiti si dichiarano " di programma " i governi chiedono la fiducia su dichiarazioni del presidente del consiglio che consistono in dichiarazioni politiche

generiche, che sono approvate dal consiglio dei ministri in luogo di quello specifico programma che sarebbe richiesto dall'art. 2 della legge n. 400 del 1988: il che rende impossibile, in Italia, quella fiducia programmatica che sarebbe, invece, obbligatoria in base alla regola della fiducia motivata richiesta dall'art. 94 Cost. (Galizia). Per di più, ed a differenza di quanto avviene in altre forme di governo, il governo italiano è pienamente autorizzato a procedere nella legislatura sviluppando esistenzialmente il suo generico programma: al contrario di quanto accade, ad esempio, in Gran Bretagna dove, come è noto, la fiducia preventiva non esiste ma i governi sono costretti ad esporre ed a discutere annualmente con l'opposizione il loro programma in occasione dello Speech from the Throne con il quale si apre la sessione parlamentare annuale.

7. I partiti politici e l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione in tema di metodo democratico: a) le finalità politiche dei partiti; b) la democrazia all'interno dei partiti. Il metodo democratico e l'auto regolamentazione dei partiti. Gli statuti dei partiti politici italiani.

In un suo intervento, ancora inedito, al convegno fiorentino dell'ottobre 2007 su “ Democrazia dei partiti e democrazia nei partiti “, Leopoldo Elia metteva in rilievo che la evidente inadeguatezza dell'art. 49 della Costituzione deriva, principalmente, dalla mancata accettazione, da parte della Costituente, di quello che avrebbe dovuto essere l'inevitabile ordine logico nella definizione dello status costituzionale dei partiti, in quanto “ richiedere natura e struttura democratica dei partiti... avrebbe dovuto essere un requisito da porre a monte dell'attribuzione di compiti costituzionali “ ed inoltre “ non si (poteva) volere una costituzionalizzazione autentica dei partiti senza una regolazione legislativa... ”. (cfr. L. Elia, A quando una legge sui partiti? , Intervento, cit. p. 6 datt.; in senso analogo, cfr. L. Elia Per una legge sui partiti in, Studi Piga, Milano, 1992, p.407, ss.).

Come abbiamo sottolineato sopra, la manifesta incapacità dei partiti di massa di definire una condivisa definizione delle auspiccate funzioni costituzionali dei partiti portò, invece, non soltanto alla caduta di quella norma, ma provocò, a cascade, anche la caduta della previsione di una legge sui partiti che avrebbe dovuto contenere, come ha ricordato la Corte Costituzionale nella sua Ordinanza n. 79 del 2006, “ l'individuazione dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale “.

La ricostruzione dei dibattiti all'Assemblea costituente su questo tema che è contenuta nei paragrafi precedenti, permette, però, di ricostruire quella “ caduta “ della previsione di una legge sui partiti non tanto come la manifestazione di una volontà dei costituenti contraria alla loro regolamentazione, ma, invece, come la prova della loro impossibilità di trovare su questo punto, come sull'altro riguardante le loro funzioni costituzionali, un punto qualsiasi di intesa.

E' vero, però, che l'importanza, ed il peso, di quel dibattito così ricco di implicazioni politiche (come ho sottolineato commentando l'emendamento Bellavista) finirono per condizionare a lungo le opinioni dei costituzionalisti, i quali mentre, in larga maggioranza, hanno da sempre ammesso la possibilità di una legge ordinaria sui partiti, si sono, però, poi divisi sul suo possibile contenuto: che è stato limitato da alcuni alla sola possibilità di attribuire, attraverso di essa, ai partiti almeno alcune di quelle funzioni pubbliche delle quali si era discusso alla Costituente (cfr. in questo senso, A. Predieri, I partiti politici, cit. p. 205, ss.); mentre altri hanno esteso questa possibilità anche alla possibilità di porre norme volte ad applicare ai partiti anche i principi del “ metodo democratico “.

Nella prospettiva di una legge di attuazione dell'art. 49 Cost., è sembrato diventare sempre meno importante proprio quel problema della necessaria corrispondenza dei fini e della ideologia dei partiti al metodo democratico che aveva, invece, occupato tanta parte del dibattito all'Assemblea Costituente e che era, poi, divenuto politicamente dirompente nelle elezioni del 18 aprile del 1948 e nel decennio successivo.

Da questo punto di vista, infatti, si realizzò, pur nel quadro dello scontro politico molto acceso di quegli anni, non soltanto la sostanziale accettazione da parte di tutti i partiti del metodo democratico inteso come rifiuto della violenza nella lotta politica, ma anche un progressivo abbandono, nei programmi di tutti quei partiti che erano stati gli autori del “ compromesso costituzionale “, della prospettiva di radicali alternative politiche al sistema economico sociale italiano: cosicché appariva difficile sostenere, anche nell’Italia degli Anni ’50, l’esistenza di partiti politici che si prefiggessero “ ... per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti ... di danneggiare od eliminare l’ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l’esistenza... “ della Repubblica italiana (così, invece, nella parte fra le virgolette, l’art. 21. 2 del Grundgesetz della Repubblica Federale Tedesca).

La difficoltà logica, oltre che storica, di considerare come “ partiti antisistema “ quei partiti che avevano collaborato alla posizione della Costituzione (cosicché, ed infatti, l’unico partito dichiarato antisistema dalla XII Disp. Trans. è il partito fascista), spiega perché quei pochi costituzionalisti che, come Esposito, sostennero che il limite democratico non si limitava soltanto a proibire l’uso della violenza nell’agire politico ma riguardava anche i fini dei partiti (contra A. Predieri, op. ult. cit. p.205, ss.) riconobbero, alla fine, che il limite del metodo democratico comportava, da questo punto di vista, solo la necessità di una accettazione profonda e convinta, da parte dei partiti, della democrazia intesa come procedura: anticipando, così, una definizione della democrazia che sarebbe stata, successivamente, sviluppata da Norberto Bobbio (cfr. C. Esposito, I partiti nella Costituzione italiana, cit. p. 156, ss. ; N. Bobbio, Stato, governo, società, Torino, 1985, partic. p. 126, ss.).

In definitiva, e dunque, il punto di arrivo del dibattito sul metodo democratico come limite ideologico e programmatico all’attività dei partiti sembra concludersi con il saggio sui partiti di Crisafulli del 1969, per il quale, essendo i partiti uno strumento della sovranità popolare, gli unici limiti costituzionali alle loro finalità dovrebbero coincidere con quei limiti che la Costituzione pone alla stessa sovranità popolare: cioè, “... i limiti alla revisione costituzionale positivamente accolti nel vigente ordinamento italiano “ (così, V. Crisafulli, I partiti, cit. p. 132).

Questa impostazione sarà destinata a rimanere ferma anche successivamente, non perché non si riproporranno ciclicamente dei problemi riguardanti i fini “ eversivi “ di partiti o di movimenti politici (fenomeno che diviene, anzi, drammatico nel periodo del terrorismo), ma perché le finalità eversive di quei movimenti rimarranno, per così dire, assorbite nell’uso della violenza come metodo della lotta politica e nel rifiuto della partecipazione democratica che furono propri a quei movimenti.

Oggi, il tema dei limiti ideologici alla attività politica sembra essere tornato di attualità per ciò che riguarda le finalità propugnate dalle organizzazioni razziste e xenofobe; fenomeno che è stato regolato, nel 1993, dalla c. d. Legge Mancino che vieta ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo “ avente fra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza , per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi “ e che prevede la sospensione cautelativa e lo scioglimento di esse.

Occorre avvertire, tuttavia, che la giurisprudenza ordinaria ha interpretato in senso restrittivo questa normativa, limitando la punibilità solo a quegli incitamenti che sono idonei ad istigare ad una condotta lesiva dei diritti umani garantiti dalla Costituzione; mentre la Corte Costituzionale è rimasta fedele alla sua giurisprudenza che collega la non liceità dei fini dei movimenti politici ad i fini che sono vietati ai singoli dalla legge penale (cfr. Sentenza n 243 del 2001. Su questi ultimi temi si veda, E. Canitano, I limiti al diritto di associarsi in partiti politici, in Studi Ferrara, Torino, 2005, I, p.517, ss.).

Molto più attuale e complesso appare, invece, il tema del metodo democratico in relazione alla sua applicazione all’ordinamento interno dei partiti politici.

Infatti, mentre il trascorrere del tempo ha attenuato l’importanza dei rapporti fra metodo democratico e fini dei partiti, il problema della democrazia nei partiti si pone, ormai, come quello centrale e più urgente per correggere alcuni evidenti tratti degenerativi della democrazia italiana: che rischia, nel suo presente sviluppo, di rendere drammaticamente vera la, già ricordata, previsione

fatta da Calamandrei alla Costituente, per il quale non ci sarebbe stata in Italia vera democrazia se non fossero stati democratici i partiti politici che sono chiamati a determinarne i fini ed a scegliere gli uomini che debbono perseguirli.

La necessità di avere partiti democratici si è sempre scontrata, però, con alcune obiezioni che hanno riguardato sia lo status costituzionale dei partiti sia la stessa concezione del rapporto fra la democrazia ed i partiti.

Per quanto riguarda lo status costituzionale dei partiti è stato fatto presente che la previsione di qualsiasi limite alla organizzazione interna di essi deve fare i conti, anzitutto, con la risposta ad un quesito non facile: che è quello dei rapporti fra il generale diritto di associazione, definito dall'art. 18, e il diritto di associarsi in partiti politici.

Da questo punto di vista, è stato sostenuto che se è vero che "... l'art. 18 della Costituzione detta la disciplina generale di tutte le associazioni quale che sia il fine da esse perseguito ", questo significa che quelle " particolari regole " che possono essere disposte per quelle associazioni o gruppi sociali che perseguono fini particolari previsti dalla Costituzione (associazioni religiose, sindacati, partiti) non possono comunque contraddire i principi fondamentali dell'art. 18 e, fra questi, quello della assenza di qualsiasi previa autorizzazione (così A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1988, II p. 357, ss.).

Sono, dunque, il favore per la massima espansione della libertà contenuta nell'art. 18 della Costituzione e lo status di associazione non riconosciuta che si desume dall'art. 49 della Costituzione i due principi che concorrerebbero insieme ad impedire non soltanto la previsione di misure quali la previa autorizzazione, ma anche, e più radicalmente, l'imposizione di un qualsiasi " modello democratico " nell'organizzazione interna dei partiti.(così, P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, p. 249, ss.).

Di più, la contrarietà alla possibilità di imporre ex constitutione limiti destinati a valere nell'organizzazione interna dei partiti è stata sostenuta, come ho accennato, anche in relazione a considerazioni che hanno riguardato il rapporto fra il modello di organizzazione interna ed i fini che il partito si propone di raggiungere, elementi che possono risultare inscindibilmente connessi; cosicché un limite al primo si tradurrebbe, in realtà, in un limite ai secondi (cfr., in questo senso, G. U. Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. Cost.* 1964, p.1426; Id. *Alcune considerazioni sul rapporto partiti Stato cittadini*, in *Scritti Mortati*, Milano, 1978, III, p. 955, ss.).

Ancora, la incostituzionalità di un'obbligatoria applicazione del metodo democratico dentro ai partiti è stata sostenuta in base ad una tesi che ha sottolineato, invece, che lo stretto rapporto esistente fra la democrazia interna ai partiti e quella generale della Repubblica consentirebbe un'unica sanzione " democratica " contro le violazioni del metodo democratico che si verificassero all'interno dei partiti: quella della perdita di iscritti e di elettori da parte dei partiti che non applicano la democrazia al loro interno (così, L. Basso, in op. loc. ult. cit e, nello stesso senso, P. Barile, *Diritti dell'uomo*, cit. p. 405).

La prima tesi, quella della sostanziale estensione delle tutele previste dall'art. 18 alla associazione in partiti politici, presuppone, come è chiaro, che il diritto di associarsi in partiti costituisca una species del più generale diritto di associazione (cfr.sostanzialmente in questo senso, anche P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987, partic. P. 250, ss.) ma, a questo proposito, già nel 1952 Carlo Esposito metteva in rilievo, invece, la assoluta peculiarità del diritto riconosciuto dall'art. 49 Cost. che non ha per fine quello di consentire ai partiti come tali di concorrere a determinare la politica nazionale, ma ha, invece, quello " di consentire ai singoli cittadini di concorrere alla determinazione della politica stessa " (Così, C. Esposito, op. ult. cit. p.153).

Nella ricostruzione di Esposito, poi ripresa e sviluppata da Crisafulli, i partiti si presentano, in definitiva, come il tramite attraverso il quale si deve realizzare non la " democrazia dei partiti " ma la democrazia dei cittadini attraverso i partiti, con la logica conseguenza, aggiungeva Crisafulli, " che l'inciso relativo al metodo democratico deve essere letto con riguardo alla fase del concorso

interno dei singoli partiti non meno che alla fase successiva del concorso esterno ...”; anche perché un partito non ordinato democraticamente al suo interno non potrebbe nemmeno concorrere democraticamente alla formazione degli indirizzi politici nazionali (Così, V. Crisafulli, in op. ult. cit. p.133).

Nella sostanza, e dunque, l’art. 49 della Costituzione, attribuendo il diritto di associazione in partiti, verrebbe a determinare direttamente la caratteristica essenziale dell’ordinamento interno dei partiti: l’esigenza che i cittadini siano posti in grado di partecipare in modo determinante, nel rispetto della dialettica maggioranza minoranza, alle procedure di formazione della volontà dei partiti (cfr. in questo senso, ancora V. Crisafulli, op. loc. ult. cit.); in definitiva, ed in altri termini, la libertà di associazione in partiti è assoggettata direttamente dalla Costituzione ad un onere, quello di una sostanziale, anche se minima, democrazia che deve essere garantita stabilmente: cioè da statuti di partito democratici, stabili e dotati del requisito della pubblicità.

E’ vero, però, che nella ricostruzione che ho sopra sintetizzato e che mi sembra essere l’unica compatibile con la lettera della Costituzione, la democrazia all’interno dei partiti si configura piuttosto come un onere, più che come un obbligo, proprio perché l’esistenza di un metodo democratico all’interno dei partiti è collegato dall’art. 49 Cost. ad una finalità, quella della determinazione della politica nazionale che trascende, come fu detto ancora da Esposito, quelle singole e puntuali finalità politiche che sono proprie delle mere associazioni politiche, perché i cittadini che si associano insieme formano un partito, ai sensi dell’art. 49, solo quando essi vogliono assumere “ un’influenza generale sulla vita politica; sulle decisioni politiche della comunità statale “: cosicché le mere associazioni politiche non sono assoggettate all’obbligo della democraticità interna.

E’ in questo quadro che debbono essere considerate anche quelle critiche alla necessaria applicazione del metodo democratico da parte degli statuti dei partiti che si fondano sul rilievo, di per se incontestabile, della esistenza di relazione inscindibile fra la democrazia interna ed i fini, o meglio la ideologia, perseguiti dai partiti.

Se, ed infatti, e come abbiamo detto, il metodo democratico relativo ai fini consiste, per la Costituzione italiana (a differenza di altre, come ad esempio quella della RFT) solo nel sicuro divieto dell’uso della violenza nell’azione politica e della incitazione a condotte che violino i fondamentali diritti costituzionali, la democrazia all’interno dei partiti si pone, allora, come il bilanciamento necessario al riconoscimento di una libertà di fini politici che è, nella nostra Costituzione, così ampia da non trovare, forse, riscontro in altre costituzioni e che acquista un valore democratico (tale, cioè, da riguardare tutti i cittadini) proprio perché i fini dei partiti concorrono effettivamente a determinare la politica nazionale. E’ in questo caso, e solo in questo, che scatta una necessaria correlazione fra metodo democratico esterno e metodo democratico all’interno che ha per fine quello di sottoporre l’amplissima libertà dei fini riconosciuta dalla Costituzione almeno al controllo democratico da parte degli associati. Insomma, i partiti possono avere fini non coincidenti con i fini della Costituzione a condizione che le finalità incostituzionali siano sottoposte almeno ad un controllo democratico interno.

Appare, infine, sempre più insostenibile che il metodo democratico all’interno dei partiti trovi un sicuro presidio, come fu detto da Laconi alla Costituente , nella esistenza di un’implicita sanzione democratica consistente nella perdita di iscritti e di consensi da parte dei partiti autoritari al loro interno.

Anzitutto, ed infatti, se la sanzione contro l’autoritarismo interno dovesse consistere solo nella possibilità dei dissenzienti di abbandonare il partito, la sanzione finirebbe, paradossalmente, per premiare le dirigenze autoritarie. In secondo luogo, se fosse vero che la garanzia contro l’autoritarismo interno ai partiti dovrebbe essere affidato soltanto alla esistenza di un’ampia democrazia politica esterna, che permetterebbe ai dissidenti di rivolgersi ai partiti che sono realmente democratici al loro interno, (Basso), si dovrebbe rispondere che la concorrenza fra i partiti trova, ed ha trovato, un limite palese nella comune convenienza dei partiti (meglio delle loro classi dirigenti) a costituire un esplicito o un implicito “ cartello “ a difesa di situazioni che

risultano essere di privilegio per tutti i partiti e per la cosiddetta classe politica, e che consistono nella inattuazione dei principi democratici all'interno dei partiti, nelle discutibilissime norme che regolano il finanziamento pubblico ai partiti, nella legislazione elettorale, nelle retribuzioni dei politici e così via (cfr. su questi ultimi punti, G. U. Rescigno, Potere politico e sistema di partiti, limitare il sovrano, in *Politica del diritto*, 1984, n. 1; F. Lanchester, il problema del partito politico, regolare gli sregolati, in *Quad. Cost.* 1988, n. 3 p. 437; E. Canitano, I limiti al diritto di associarsi in partiti politici, cit. p. 507, ss.).

La dimostrazione dell'insufficienza dei principi della concorrenza e del pluralismo dei partiti a determinare una soddisfacente attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici è facilmente dimostrata, del resto, dalla lettura degli statuti dei partiti italiani.

Non è, ovviamente, possibile procedere in questa sede ad un esame nemmeno sommario dei contenuti di quegli statuti se non per rilevare l'esistenza in essi di alcuni tratti comuni che fanno seriamente dubitare del loro carattere democratico.

Anzitutto, si può osservare, a differenza di quanto avviene in altri paesi, lo scarso peso che è attribuito, nella generalità di questi statuti, agli organi che, rappresentando la generalità degli iscritti, garantiscono che le decisioni della maggioranza e dei gruppi dirigenti siano assunte pubblicamente ed in contraddittorio con la minoranza e la quasi totale assenza di istituti di controllo democratico (quale il referendum) per le decisioni più rilevanti che possono essere prese dagli organi direttivi del partito. Nessuno dei congressi nazionali dei partiti più importanti (Forza Italia, Partito Democratico, Alleanza Nazionale, UDC, Rifondazione comunista) ha, infatti, l'obbligo di riunirsi annualmente. La maggioranza degli statuti prevede un obbligo di convocazione biennale del congresso nazionale, mentre alcuni degli statuti (ad es. AN e Rifondazione comunista) prevedono un termine addirittura triennale. Non occorre sottolineare che si tratta di previsioni molto discutibili non soltanto perché, in questo modo, gli organi politici centrali diventano le vere sedi delle scelte politiche del partito, ma anche perché, la durata in carica di quegli stessi organi di vertice si protrae per un termine molto lungo.

In secondo luogo, salvo l'eccezione di Alleanza Nazionale, sono pochi gli statuti dei partiti che determinano direttamente le modalità di elezione degli organi di vertice e che lo fanno attraverso modalità che garantiscano una scelta democratica come è, ad esempio, lo scrutinio segreto. Su questo punto si va, infatti, dallo statuto di Forza Italia, che rinvia ad un regolamento le modalità di elezione alla carica di " Presidente del movimento " e che prevede una composizione del suo massimo organo politico ordinario, il consiglio nazionale, che non è elettiva ma " *ratione muneris* " (così da ipotizzare una totale esclusione da esso delle minoranze di partito), allo statuto di Rifondazione comunista che prevede un organo di direzione collegiale (il comitato politico nazionale) che è eletto democraticamente dal congresso ma elegge, poi, la direzione nazionale in un numero di membri che è discrezionalmente stabilito dallo stesso comitato politico.

Un caso a parte sembra essere lo statuto del Partito Democratico, che affida ad una procedura molto garantista la presentazione e la selezione delle candidature sia alla carica di segretario nazionale, sia a quello di membro del massimo organo collegiale del partito: la assemblea nazionale. In quello statuto, alla procedura garantista delle nomine non sembra, però, corrispondere, un assetto dei poteri del tutto soddisfacente dal punto di vista democratico e per la lunghissima durata in carica del segretario (quattro anni) e perché la procedura della sua eventuale revoca da parte dell'Assemblea sembra, da un lato, legata ad un principio (improprio all'interno di un partito) di *simul stabunt aut simul cadent* e non porta, dall'altro, al risultato certo della revoca.

Più importanti sembrano, comunque, due altre considerazioni. La prima di esse è collegata ad un assetto generale delle competenze degli organi e della effettività delle garanzie che è, ed in generale, assolutamente insoddisfacente. Pur non potendo esemplificare su questo punto, si può, però, ricordare che la mancanza di effettività delle garanzie previste dagli statuti vigenti ha portato in passato a comportamenti degli organi dirigenti dei partiti in palese contrasto con la legalità statutaria: iscrizioni fittizie; congressi effettuati solo sulla carta; espulsioni contrarie allo statuto; scioglimenti di organizzazioni territoriali dissidenti e così via (cfr. efficacemente, sul punto, A.

Barbera, La democrazia “ dei “ e “ nei “ partiti, tra rappresentanza e governabilità, Relazione al convegno Democrazia dei partiti e democrazia nei partiti, Firenze, ott. 2007, cit. in pubblicazione)

Più recentemente, due degli statuti sopra ricordati (quello di Alleanza Nazionale e quello di Forza Italia) sembrano essere stati violati nelle loro norme fondamentali (il primo in relazione alla fusione elettorale con il Popolo della libertà, decisa dall’assemblea nazionale e non dal congresso; il secondo per una decisione di scioglimento – trasformazione che è stata presa direttamente dal suo Presidente). Tuttavia, in questi, come in altri, non si sa se lamentare di più la inefficienza del ricorso al diritto privato, che costituisce l’unico strumento di tutela oggi possibile ex art. 18 Cost, (cfr. ancora, sul punto, A. Barbera, in op. loc. ult. cit.) o la mancanza di reazioni degli associati che si verifica, ormai, di fronte alle rotture della legalità statutaria: inerzia che è di per sé indizio di una grave mancanza di democrazia sostanziale nel modo di funzionare dei nostri partiti.

La seconda, ed ultima, considerazione è che gli statuti dei partiti italiani appaiono decisamente non democratici in relazione ad un’altra delle condizioni fondamentali della democraticità: la scelta delle persone destinate a rappresentare i partiti nelle cariche elettive.

Qui, con l’eccezione dello statuto del Partito Democratico che prevede l’obbligo delle primarie (ma solo per la elezione a cariche monocratiche) tutti gli altri statuti rimettono la scelta dei candidati del partito a quegli organi che, rappresentando la stabile maggioranza politica del partito stesso, vedono la presenza dei gruppi dirigenti maggiormente influenti nel partito. Così, è la direzione nazionale di Alleanza nazionale che approva le liste e le candidature “ senza possibilità di delega ad altro organo”; sono i comitati comunali, provinciali e regionali che approvano le candidature e le liste nell’ UDC; è il comitato di presidenza di Forza Italia (organo composito ma di sicura derivazione del presidente) che “ definisce le liste dei candidati, sentiti i coordinatori regionali “; infine, è il comitato politico di Rifondazione Comunista che approva, anche se dopo una larga consultazione, le liste per la elezione del parlamento italiano e del parlamento europeo.

In definitiva, e con la parziale eccezione del Partito Democratico, la scelta delle persone destinate a rappresentare i partiti italiani nelle cariche elettive avviene per cooptazione.

8. Segue: b) la etero regolamentazione del metodo democratico. Legge nazionale e “ minimum “ di democrazia interna. Le proposte di legge sull’attuazione dell’art. 49 della Costituzione. Il problema delle sanzioni e la difficile costruzione legislativa del “ partito costituzionale “. Conclusioni.

Il problema, dunque, non sembra più essere, oggi, se sia costituzionalmente legittima l’approvazione di una legge ordinaria che attui l’art. 49 della Costituzione regolando la democrazia interna ai partiti, ma, casomai, quali siano i limiti di quella regolamentazione e quali potrebbero essere le sanzioni applicabili in caso di violazione delle regole poste dalla legge.

Per quanto riguarda il quantum della regolamentazione, sembra del tutto ragionevole sostenere che l’intervento dello Stato nell’ordinamento dei partiti politici debba, per le ragioni già dette, essere non solo auspicabile ma anche costituzionalmente doveroso e che debba essere, però, anche limitato.

Le nostre norme costituzionali e la nostra storia sono, infatti, profondamente diverse da quelle di quei paesi che hanno regolato in maniera molto stringente la posizione costituzionale, i compiti e l’ordinamento interno dei partiti (ad es. la Repubblica Federale Tedesca, con la “ Legge sui partiti politici della RFT “ del 1994 – 2004) proprio perché la presenza in quelle costituzioni di limiti costituzionali alle finalità politiche dei partiti politici rende anche possibile l’imposizione di un modello organizzativo che conforma i partiti politici ad un modello ideale di “ partito costituzionale “ che è comprensivo dei fini e dell’ordinamento interno.

Nel nostro ordinamento, invece, la limitata possibilità di conformare in un senso costituzionale le finalità che sono proprie di ciascun partito politico, rende impossibile la delineazione di un modello stringente di “partito costituzionale” anche per ciò che riguarda la democrazia interna.

Se è vero, dunque, che la prescrizione di un metodo democratico da parte dell'art. 49 Cost. reagisce sull'azione politica esterna dei partiti non limitandone l'ideologia ma vietando soltanto la violenza e l'azione diretta alla negazione dei fondamentali principi democratici, è anche vero che la esistenza del metodo democratico nell'ordinamento interno dei partiti non può consistere nell'imposizione di un modello unico di funzionamento della democrazia interna di partito, ma deve concretarsi, invece, nella imposizione di principi generali che consentano la creazione di “metodi democratici” diversi ed adeguati alla storia ed alle finalità politiche che sono proprie di ciascun partito politico.

In questo senso, e solo in questo senso, è vero che dei limiti troppo stringenti che fossero posti dalla legge alla organizzazione interna dei partiti potrebbero trasformarsi in limiti alle loro finalità politiche (cfr., in questo senso, G. U. Rescigno op. loc. ult. cit. e P. Petta, Partiti politici, cit. p. 115, ss.): come accadrebbe se lo Stato pretendesse di imporre per legge un solo metodo democratico fondato, ad esempio, su un modello di democrazia assembleare o, al contrario, su di un sistema di deleghe a vertici monocratici; se si imponesse un modello di organizzazione accentrata o uno federalista; se si impedisse ai partiti di accettare gli iscritti in base alla loro adesione ideologica e/ o programmatica alle finalità del partito; se si imponesse un metodo unico di selezione dei dirigenti e dei candidati alle cariche politiche, e così via.

Rimane vero, in definitiva, che, se il fine del metodo democratico interno è quello di garantire che i cittadini che si associano al partito partecipino in modo determinante e nel rispetto della dialettica maggioranza – minoranza alla formazione della volontà del partito stesso, gli statuti dei partiti dovranno prevedere (pur nella varietà delle loro scelte organizzative) che siano, almeno, tutelati i diritti delle minoranze; che siano previste le modalità di ammissione e di esclusione degli associati e le relative garanzie; che sia garantita la partecipazione degli iscritti non solo a tutte le decisioni del partito che abbiano rilievo politico, ma anche alla nomina degli organi direttivi ed alla designazione dei candidati alle cariche pubbliche elettive.

Se queste sono le regole fondamentali della democrazia all'interno dei partiti sembra del tutto naturale concludere che una legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione dovrebbe contenere una serie di norme in grado di attuare i principi sopra indicati e soltanto quelli.

Più difficile è, invece, rispondere alla domanda su chi dovrebbe garantire l'osservanza di quei principi nell'ordinamento dei partiti e le possibili sanzioni che dovrebbero seguire ad una loro violazione.

Per quel che riguarda il garante, mi pare che rimangano valide ed attuali le preoccupazioni che furono espresse alla Costituente sul possibile affidamento dei giudizi sul metodo democratico ad un soggetto che potesse essere fatto risalire in qualche modo alla maggioranza parlamentare e di governo. Gli esempi della RFT e, soprattutto quello della Spagna (cfr. Legge Organica n. 6 del 2002) rinviando, invece, alle proposte di Mortati e di Calamandrei di affidare i giudizi riguardanti il “metodo democratico” (sia quello che esplica all'interno, sia quello che si esplica con l'attività esterna dei partiti) alla Corte Costituzionale.

Da questo punto di vista, l'esempio spagnolo si presenta come assai interessante perché, mentre il titolo secondo della Legge Organica n. 6 si limita a stabilire pochi principi generali obbligatori per la democrazia interna ai partiti, la legge attribuisce, invece, ad una sezione speciale del Tribunale Supremo la competenza a dichiarare lo scioglimento giudiziario di un partito non solo quando esso costituisca, in realtà, una associazione illecita ai sensi del codice penale, ma anche quando “violò in modo continuato, reiterato e grave l'esigenza di una struttura interna e di un funzionamento democratici” (cfr. art. 10. 2, lett. b) della Legge Organica cit.).

Tuttavia, come dicevo sopra, il nostro paese sembra essere radicalmente lontano da modelli di partito quali sono quelli tedesco o spagnolo, in quanto la mancata attribuzione ai partiti italiani di funzioni costituzionali rende più problematica non soltanto la individuazione di un giudice del

metodo democratico ma anche quella delle possibili sanzioni. Se è vero, infatti, che una legge di attuazione dell'art. 49 potrebbe prevedere la attribuzione della personalità giuridica a quei partiti che accettassero di conformare il loro ordinamento interno ai principi del metodo democratico e se è vero che sarebbe ragionevole prevedere che, in caso di violazione di quei principi, fosse applicata ai partiti la sanzione massima della perdita della personalità (seguita anche dalla perdita della “ registrazione “, se prevista) è anche vero che i partiti sanzionati sarebbero “ degradati “, in tal caso, come osservò Crisafulli, a semplici associazioni: ma potrebbero pur sempre continuare a perseguire finalità di tipo politico senza andare incontro a rilevanti svantaggi funzionali, almeno fino a quando una legge costituzionale non attribuisse ai partiti registrati funzioni o poteri costituzionalmente rilevanti.

Le complicazioni che riguardano le possibili sanzioni si sommano, nel nostro sistema, a quelle che riguardano la individuazione del giudice, perché l'attribuzione alla Corte Costituzionale di una specifica competenza in ordine alla violazione del metodo democratico sembra avere più senso quando e se si riuscirà a costruire in Italia un modello di “ partito costituzionale “ comprensivo (se non di finalità costituzionali) almeno di funzioni e di poteri rilevanti sul terreno costituzionale e di una democrazia interna coerente con il metodo democratico.

Poteri e funzioni costituzionali potrebbero, però, ed ovviamente, essere attribuiti solo con legge costituzionale: così come il controllo della Corte sul rispetto del metodo democratico all'interno dei partiti potrebbe essere disposto, anch'esso, ed ovviamente, solo con legge costituzionale.

Una situazione così complessa ha finito per favorire quella radicata tendenza dei partiti italiani che consiste nel godere di tutti i vantaggi loro attribuiti (almeno in termini di libertà) dall'art. 49 Cost. senza assoggettarsi ai limiti del metodo democratico: tendenza che risale, come abbiamo visto, all'epoca della Assemblea Costituente.

Se i partiti politici non hanno, dunque, mai preso iniziative volte alla attuazione del metodo democratico, è, però, vero che nelle ultime legislature si sono moltiplicate le proposte di legge provenienti da parlamentari singoli o associati che hanno cercato di dare una risposta ad una pressione dell'opinione pubblica che si manifesta sempre più critica nei confronti dell'attuale democrazia dei partiti.

In generale, queste proposte di legge hanno evitato di prevedere norme che richiedessero il ricorso a modifiche della Costituzione: per cui quasi tutte le proposte non attribuiscono, da un lato, ai partiti funzioni o poteri diversi da quelli che essi esercitano attualmente ed evitano, dall'altro, di far ricorso ad organi di controllo la cui istituzione richiederebbe una modifica costituzionale.

In conseguenza, la quasi totalità delle proposte è volta alla attuazione dell'art. 49 della Costituzione solo in quella parte che prevede l'obbligo della democrazia interna ai partiti anche se molte delle proposte collegano il tema della democrazia interna a quello del finanziamento pubblico.

Un tratto comune delle proposte di legge è quello di una attuazione ragionevole e moderata del principio del metodo democratico, in quanto tutte le proposte evitano la imposizione di uno statuto tipo e contengono, in generale, le sole norme che appaiono essenziali ad un funzionamento in senso democratico dell'ordinamento interno quali: la previsione di uno statuto da adottarsi con atto pubblico (statuto che può dar luogo o meno all'attribuzione della personalità giuridica o all'iscrizione in un registro dei partiti); il diritto ad una pronuncia entro una data certa degli organi competenti del partito sulle domande di iscrizione; la presenza di procedure che garantiscano la formazione di maggioranze e di minoranze nelle decisioni attinenti agli indirizzi politici del partito; la rappresentanza proporzionale della maggioranza e delle minoranze in tutti gli organi collegiali ed in quelli che gestiscono i fondi finanziari del partito; la elezione a scrutinio segreto degli organi monocratici; la scelta dei candidati alle elezioni politiche mediante procedure democratiche (si vedano, in questo senso, le proposte Spini, Camera, XV leg. ; Ceccanti ed altri, Camera, XVI leg. ; Turco ed altri, Camera, XVI leg. ; Cutrufo, Senato, XVI leg.).

Le proposte di legge si differenziano, invece, per quel che riguarda la indicazione del soggetto competente a controllare l'osservanza delle disposizioni contenute nella legge.

Da questo punto di vista, infatti, le proposte si differenziano fra quelle che si propongono, in via principale, di regolamentare in generale la osservanza del metodo democratico e quelle che sembrano prendere lo spunto dalla osservanza del metodo democratico per regolare in maniera più adeguata il finanziamento pubblico dei partiti o le procedure di presentazione dei candidati dei partiti alle elezioni politiche nazionali e locali.

La proposta di legge Spini, presentata alla camera nella XV legislatura e il disegno di legge Cutrufo, presentato al Senato nella Sedicesima, sembrano, ad esempio, muoversi nella prima direzione e prevedono, perciò, la istituzione di una autorità indipendente, preposta al controllo dell'osservanza dei principi contenuti nella legge, composta di tre membri nominati dal Presidente della Corte costituzionale, dal Presidente della Corte di cassazione e dal Presidente della corte dei conti (dal presidente della Repubblica nel disegno Cutrufo).

Le proposte di legge Turco ed altri (Camera dei deputati, XVI leg.) e quella di Ceccanti ed altri (Camera XVI leg.) sembrano essere orientate, invece, a regolare, partendo dal rispetto del metodo democratico, rispettivamente, il finanziamento pubblico dei partiti e le procedure di presentazione dei candidati dei partiti. La prima di queste proposte prevede, in conseguenza, la istituzione di una speciale sezione di controllo della corte dei conti, mentre la proposta Ceccanti non istituisce organi speciali di controllo, ma si limita a stabilire che l'accesso dei partiti ai rimborsi elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999 n. 197 è subordinato al rispetto dei requisiti previsti dalla proposta di legge.

E' il sistema delle sanzioni che è previsto nelle proposte di legge quello che dimostra, però, la grande difficoltà di dare, nel nostro sistema, una garanzia soddisfacente a quelle esigenze di una maggiore democrazia politica alle quali le diverse proposte di legge cercano di dare onestamente risposta.

Tutte le proposte, infatti, collegano la violazione delle norme in tema di democrazia interna da esse disposte a sanzioni che sono destinate ad operare sul fronte del finanziamento pubblico dei partiti, in quanto prevedono che le violazioni della legge determinano o la decurtazione o la sospensione o la cancellazione dei contributi previsti dalla legge n. 197 e dalle leggi ad essa successive. Solo la proposta di legge Cutrufo prevede la sanzione dello scioglimento del partito, da parte dell'autorità indipendente, " per violazioni particolarmente gravi "; ma non è vero che questa sanzione potrebbe impedire, come ho già rilevato, allo stesso partito di continuare la attività politica come associazione non riconosciuta e di presentare candidati alle elezioni, previa raccolta delle firme necessarie in base alla legge elettorale.

La sanzione della esclusione o della sospensione dei contributi pubblici si presenta, invece, in se efficace. Tuttavia, essa può essere, da un lato, anche discriminatoria fra partiti ricchi e partiti poveri; partiti di massa e piccoli partiti; partiti " aziendali " e partiti popolari. Da un altro punto di vista, poi, la forza di dissuasione indubbiamente contenuta nelle sanzioni finanziarie, non sarebbe in grado di ripristinare in positivo quelle violazioni dei principi democratici che si realizzano nell'ordinamento dei partiti. Dunque, da questo punto di vista, quella sanzione incontrerebbe gli stessi limiti che incontra oggi la giurisprudenza ordinaria quando, pronunciandosi sulle violazioni degli statuti vigenti, non può far altro che condannare i partiti al risarcimento dei danni patrimoniali eventualmente subiti dagli associati colpiti da decisioni non legittime.

Continuiamo a chiederci, perciò, se lo status del partito politico non debba essere modificato più in profondità, riconoscendo ormai la sua natura costituzionale (il che non implica, lo ripeto ancora, l'adeguamento dei fini politici dei partiti a quelli della Costituzione) e dotandolo di poteri e funzioni costituzionali, condizionati, però, alla esistenza di una democrazia all'interno dei partiti vera e funzionante.