

Paolo Ridola  
Università di Roma "La Sapienza"

**TESTO PROVVISORIO**

### ***L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico***

**Sommario:** 1. In ricordo di Leopoldo Elia- 2. I costituzionalisti e il partito politico. Questioni di metodo- 3. I partiti nell'esperienza costituzionale italiana. Alla ricerca di un "paradigma" del rapporto fra costituzionalismo e democrazia- 4. Il partito e l'assetto fondamentale della comunità politica: i nodi problematici che vengono da lontano- 5. L'avvento della democrazia di massa ed il ruolo del partito politico. Il contributo della scienza costituzionalistica e il realismo politico- 6. Alcuni snodi del dibattito sui partiti nel Novecento: il partito come "parte totale"- 7. La "costituzione in senso materiale". Dal partito unico al "sistema" dei partiti- 8. "Democrazia di partiti" e "stato di partiti"- 9. Il partito politico fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie delle democrazie- 10. Considerazioni conclusive. "Futuro" della costituzione e "futuro" dei partiti. Partiti politici e "processo pubblico" ad integrazione inclusiva

1. *In ricordo di Leopoldo Elia* - Nell'introdurre il tema del nostro Convegno su "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione" non posso fare a meno di rivolgere un pensiero riconoscente al professor Elia. Per gli studiosi della mia generazione Leopoldo Elia è stato un maestro ed un punto di riferimento negli studi. Egli ha rappresentato la continuità con i maestri della generazione precedente, in particolare con Mortati ed Esposito, ed allo stesso tempo una figura profondamente innovativa di studioso, per la ricchezza delle aperture alla comparazione, alla storia, alle scienze sociali, aperture che restano inseparabili dalla sua lezione scientifica. Ecco, direi che Elia ci ha abituato ad un grande rigore nella ricerca, e ci ha insegnato che gli orizzonti di studio del diritto costituzionale sono assai ampi, e che al costituzionalista si richiedono larghezza di vedute e profonda cultura. Ulteriore motivo di tristezza è di non averlo qui fra noi oggi per discutere il tema del convegno, sul quale egli ha offerto contributi fondamentali. Come non ricordare le due relazioni di Cadenabbia e di S. Pellegrino negli anni Sessanta sul ruolo dei partiti nella società italiana o l'impianto della riflessione sulle forme di governo? Più in generale si può dire che il tema dei partiti percorre come un filo rosso tutta l'opera costituzionalistica di Leopoldo Elia. Anche per questo consentitemi di dedicare al Maestro questa mia relazione di oggi, con affetto e nel ricordo di una lunga consuetudine di dialogo e dei tanti insegnamenti che ne ho ricevuto.

2. *I costituzionalisti e il partito politico. Questioni di metodo*- Nell'affrontare il tema dei partiti dal punto di vista storico-costituzionale ritengo necessaria un'avvertenza preliminare. La mia relazione sarà solo in parte dedicata a ricostruire la posizione dei partiti nel nostro ordinamento costituzionale. L'approccio che seguirò sarà pertanto non di *storia della Costituzione* ma di *storia "costituzionale"*. Mi sforzerò cioè di collocare la vicenda storico-costituzionale dei partiti in Italia, considerata problematicamente nella sua valenza paradigmatica, nello scenario dei processi di trasformazione della democrazia che hanno accompagnato l'ascesa e la crisi del partito politico.

Nel dettaglio, nella prima parte affronterò alcune questioni di metodo, soffermandomi sui principali indirizzi che hanno orientato lo studio dei costituzionalisti sui partiti politici. Nella seconda tratterò un breve profilo dello sviluppo dei partiti nell'esperienza costituzionale italiana. Nella terza cercherò di collocare l'esperienza italiana entro coordinate più generali, che riguardano il rapporto fra il partito e gli assetti fondamentali della comunità politica. Nella parte finale proporrò alcune considerazioni conclusive sul "futuro" della costituzione (D. Grimm) e sul "futuro" dei partiti.

Prima parte . Non c'è dubbio che il tema dei partiti abbia rappresentato, per lo studioso del "diritto" costituzionale, una sfida prepotente ed inedita, certo più evidente nel contesto della democratizzazione del processo politico, ma sempre fortemente presente – come cercherò di dimostrare fra poco- nella riflessione anche risalente sui fondamenti di una comunità politica. Ma sarebbe parziale e riduttivo circoscrivere il senso di questa sfida, limitandosi a rilevare che lo studio dei partiti "apre" la prospettiva del costituzionalista al contatto ed al confronto con altre discipline, in particolare con la scienza politica, o forse la colloca in una posizione ancillare o marginale rispetto a queste. Proprio l'itinerario della riflessione di Elia sul rapporto fra forma di governo e sistema politico riflette gli interrogativi di fondo (e forse anche le aporie) di fronte alle quali il partito politico ha posto lo studioso del diritto costituzionale: una riflessione che è oscillata fra lo sforzo compiuto –sintetizzato dalla voce del '70- di ricondurre i caratteri del sistema partitico al "tipo" di pluralismo presupposto dalle norme costituzionali, facendoli assurgere ad elementi "costitutivi" della forma di governo, e le posizioni degli ultimi anni, nelle quali è sembrato prevalere il recupero dell'autonomia dei congegni regolativi della forma di governo.

Ecco, io ritengo davvero che la riflessione sui partiti scavi in profondità nella nostra identità di studiosi. E' sufficiente, per rendersi conto di questo, segnalare le grandi direttrici lungo le quali si è orientata, a partire dagli inizi del Novecento, la riflessione della dottrina della costituzione sui partiti: una riflessione segnata profondamente dal confronto con i variegati filoni del realismo politico del Novecento e dalla prepotente affermazione della *Politik als Beruf* (penso evidentemente a Max Weber, a Schumpeter e Ostrogorski, alle teorie elitistiche, a Mosca), ma anche dalla fiducia nelle risorse di "prescrittività" dispiagate dalle costituzioni delle democrazie in funzione di "razionalizzazione" del conflitto politico.

Mi sembra di poter individuare tre indirizzi principali della riflessione della dottrina costituzionalistica sui partiti. Il primo ricomprende posizioni anche diverse, ma si colloca, direi, sostanzialmente nell'alveo del giuspositivismo e del formalismo giuridico: un indirizzo che, reagendo contro l'invadenza totalizzante del politico nella democrazia di massa, è stato accomunato dall'idea che occorra porre argini al rischio che l'organizzazione politica della società interferisca, distorcendolo a propria misura, sul quadro "prescrittivo", sui congegni regolativi predisposti dalle norme costituzionali. E' questo, mi sembra, il filo conduttore comune ad almeno due approcci differenti alla considerazione del ruolo del partito nell'ordinamento costituzionale. Mi riferisco, da un lato, alle tendenze "razionalizzatrici", le quali hanno rappresentato uno snodo importante della dottrina costituzionalistica europea fra le due guerre mondiali (Mirkine, Burdeau, Biscaretti, Galizia). Esse perseguirono l'obiettivo di innestare la democrazia "di" partiti sul tronco degli assetti del parlamentarismo rappresentativo, e di recuperare l'impianto delle garanzie ereditato dalla tradizione liberale, neutralizzandolo rispetto al radicamento in un assetto elitario della partecipazione politica, ma anche piegandolo con decisione alla costruzione di congegni regolativi delle dinamiche della politica nella democrazia di massa (anche gli scritti di Kelsen degli anni Venti sulla democrazia e sul parlamentarismo, nei quali la "divisione" in partiti gioca un ruolo peraltro importante, possono essere, se non ricondotti, accostati alle tendenze razionalizzatrici). Mi riferisco, dall'altro, alla critica "antipartitocratica", che percorre come un filo rosso larghi settori della cultura politica europea del Novecento. A differenza delle tendenze razionalizzatrici, essa ha seguito, anche nel nostro paese, itinerari in larga misura coincidenti con la critica del parlamentarismo (Frosini) (lungo un crinale sul quale si ritrovarono, sulla scia del "Discorso di Bayeux" del generale De Gaulle nel 1946, alcuni fra i più influenti teorici della V Repubblica, come René Capitant). E tuttavia anche la critica antipartitocratica si è sviluppata, come le tendenze razionalizzatrici, nel solco dell'antagonismo fra *Verfassungsrecht* e *Verfassungswirklichkeit*, fra il quadro costituzionale dell'organizzazione dei poteri e le distorsioni di esso indotte dall'invadenza assorbente dei partiti (Crisafulli, *Aspetti problematici*; Martines, 1967).

Sul versante opposto collocherei l'approccio di quello che definirei il positivismo "sociologico" o "fattuale", un approccio che appiattisce completamente la lettura degli assetti di governo sulle dinamiche "im-poste" dalle forze politiche. Una sorta di "panconvenzionalismo

interpartitico” (lo rilevava problematicamente Elia nelle prime pagine della sua voce del '70), nell'ambito del quale i congegni regolativi delle dinamiche costituzionali finiscono per smarrire uno spazio di gioco autonomo nei confronti del sistema politico, e lo stesso rapporto fra costituzione e politica entra in un cortocircuito (l' "eclissi del costituzionalismo" evocata da Nicola Matteucci), poiché salta quell' equilibrio fra legittimazione e limitazione del potere, che costituisce il retaggio che il costituzionalismo moderno ha trasmesso agli assetti delle democrazie pluralistiche.

Fra i due indirizzi contrapposti che ho ricordato, se ne deve peraltro menzionare un terzo. Esso rielabora la fondamentale discussione weimariana sul partito politico, liberandola peraltro dalla morsa soffocante nella quale era finita la teoria del partito come "parte totale", stretta fra le opposte derive della dissolvente parcellizzazione del politico e del ricompattamento totalizzante della società (è questo il filo rosso, ed insieme la contraddizione, della critica schmittiana delle "policrazie"). E la rielabora appunto sforzandosi di collocare il partito politico entro le coordinate (o forse meglio le "capacità di prestazione") proprie delle "costituzioni del pluralismo", alle quali è essenziale riuscire a sorreggere (a tenere insieme i fili di) una "*praktische Konkordanz*" fra molteplici linee di tensione delle società pluralistiche. Mi riferisco alla ricostruzione di Konrad Hesse, un autore nei confronti del quale la mia riflessione sui partiti ha maturato un debito intellettuale particolarmente intenso. Lo studio dei partiti deve muovere, secondo Hesse, dalla premessa che la costituzione non è né il "deposito" della mera fattualità né una "grandezza fissa", e che fra le aspettative di razionalità racchiuse nella forza normativa e la dimensione irrazionale della realtà politica occorre essere consapevoli delle interdipendenze e degli "spazi di gioco". Da queste interdipendenze la ricostruzione della posizione costituzionale dei partiti non può prescindere, poiché il rapporto fra il diritto e la realtà costituzionale è un rapporto di distinzione, ma non di separazione né di identificazione, ed ai soggetti della sfera pubblica (i partiti *in primis*) è affidato il compito di attualizzare continuamente il quadro normativo della costituzione, contribuendo ad alimentare nella società la "*Wille zur Verfassung*".

La rapida (e forse troppo schematica) rassegna che ho proposto dimostra in ogni caso che la discussione sul partito politico si pone come uno snodo decisivo nello sforzo di ripensamento critico della tradizionale dogmatica statualistica da parte di indirizzi più attenti alla comprensione della complessità degli assetti costituzionali delle democrazie pluralistiche. La riflessione sul partito ha fatto balzare in primo piano l'esigenza di dare il necessario risalto al legame fra forza normativa ed effettività della costituzione, fra *Verfassungsrecht* e *Verfassungswirklichkeit*: un legame che sembra davvero essere il nodo problematico del costituzionalismo del Novecento. Da uno dei protagonisti di questo sforzo di ripensamento critico, Gerhard Leibholz, fu osservato che, se la dottrina costituzionalistica vuole uscire da una condizione di impotenza di fronte ad una realtà divenuta <più potente> che la sovrasta, essa deve abbandonare il pregiudizio giuspositivistico di operare su materiali normativi assunti come un dato che proviene dall'alto, ed aprirsi alla comprensione della realtà costituzionale. Contro l'estraniamento del diritto costituzionale dall'esperienza, Leibholz additava con forza alla scienza costituzionalistica il <compito> di spingersi ad <intendere> (*begreifen*) la costituzione come una realtà (*Wirklichkeit*) nella quale diritto ed esperienza confluiscono. Ciò dovrebbe orientare pertanto a comprendere il dato normativo ed i concetti impiegati da questo <a partire> dalla realtà, e che il mutamento di essa non può restare indifferente nell'interpretazione del diritto costituzionale. Infatti, in questo modo, le norme costituzionali, pur restandone invariata la formulazione testuale, <accolgono in sé>, nei propri contenuti, i mutamenti della realtà sociale, costringendo a nuove prospettive interpretative.

In questo quadro, la discussione ha investito, come era inevitabile, l'elaborazione teorica delle forme di stato e delle forme di governo. Da un lato, partendo dal presupposto che la costituzione dia "forma" alla "realtà" di un gruppo sociale, e dalla fiducia nelle risorse di razionalità che essa può dispiegare, la dottrina delle forme di stato e di governo ha finito per collocarsi in definitiva all'interno di approccio di formalizzazione degli assetti costituzionali. Ed infatti sostenere che la struttura del sistema politico e della società non è elemento costitutivo della forma di governo, ma una condizione che opera dall'esterno sul funzionamento dei dispositivi legali di essa

(Amato), sottende una qualche sopravvalutazione della idoneità dei congegni normativi di razionalizzazione a governare le dinamiche del processo politico, con il rischio ulteriore di conferire rigidità ai modelli e alle tipizzazioni elaborate dalla dottrina costituzionalistica. Per altro verso, al rilievo di una eccessiva staticità dell'approccio mirante ad ordinare in "forme" gli assetti costituzionali non sembrano sottrarsi anche quegli indirizzi di pensiero, che, pur volendo rifuggire dal pericolo di una completa remissione della tipizzazione dei modelli alla dimensione empirica o meramente descrittiva, tendono tuttavia a poggiare lo spessore prescrittivo delle opzioni costituzionali su rapporti dominio stabilizzati attraverso l'emersione di forze politiche dominanti, assunta a fattore costitutivo della giuridicità (Mortati). Anche in ciò, nel fissare la fisionomia delle "forme" costituzionali in assetti stabilizzati dei rapporti di forza emersi nella società, si riflette, in modo speculare rispetto agli approcci della razionalizzazione, la sottovalutazione della dinamicità delle società pluralistiche, che non approdano necessariamente alla stabilizzazione di rapporti di dominio (come poi la ricerca comparatistica sulle "transizioni" avrebbe dimostrato), ma producono nel tempo piuttosto assetti convenzionali, equilibri, appunto "concordanze pratiche".

3. *I partiti nell'esperienza costituzionale italiana. Alla ricerca di un "paradigma" del rapporto fra costituzionalismo e democrazia*- Ecco, sono questi, mi sembra, i problemi di metodo che si squadernano dinanzi a chi voglia tracciare un bilancio della discussione sul ruolo dei partiti nella nostra esperienza costituzionale. Passo così a trattare la seconda parte della relazione.

Dal punto di osservazione della storia delle istituzioni, la collocazione dei partiti nell'esperienza italiana ha sollevato, fin dagli albori dell'ordinamento repubblicano, numerosi interrogativi. Dopo la fine della dittatura e il ritorno alla democrazia e alle libertà politiche, i partiti furono non soltanto elementi costitutivi dell'ordinamento costituzionale provvisorio, attraverso il reticolo dei comitati di liberazione nazionale, ma divennero subito dopo i protagonisti della fase costituente, come risultò chiaro sia dalle modalità prescelte per il suo compimento che dai contenuti delle opzioni fondamentali dell'Assemblea costituente. In questa fase in generale e poi in Assemblea finirono per svolgere un ruolo egemone soprattutto i grandi partiti di massa riorganizzatisi nel paese, come ha ampiamente dimostrato la ricerca storiografica anche più recente, sebbene essa tenda troppo spesso a sottovalutare, a mio avviso, il clima di grande "comunicazione" fra culture politiche differenti che caratterizzò quegli anni ed il ruolo importante che vi svolsero anche figure e forze politiche minoritarie e talvolta marginali rispetto ai grandi schieramenti.

Non sorprende comunque che la Costituzione repubblicana sia stata "costruita" a misura dell'egemonia del "sistema" dei partiti (del "pluralismo" partitico) nel processo politico (lo segnalava precocemente Predieri nel *Commentario Calamandrei-Levi*). Con alcune singolarità, che vanno subito segnalate. Da un lato, la fisionomia del pluralismo dei partiti ristabilitosi dopo la fine della dittatura fu segnata da forti elementi di polarizzazione fra le stesse forze politiche che avevano contribuito a porre le basi del "compromesso" costituente. Ciò orientò a fissare nella Costituzione le basi di un pluralismo politico ad ampio raggio di legittimazione, e di conseguenza a privilegiare, nello statuto costituzionale dei partiti, la dimensione "associativa" su quella "istituzionale". Si profilò così per i partiti una scelta differente da quella codificata nell'art. 21 GG, che, non a caso, si inquadrava in un differente disegno, molto coeso, di costruzione di una democrazia protetta nei confronti delle forze politiche antisistema. Lo statuto dell'associazionismo politico avrebbe così rinvenuto le proprie basi nella disciplina generale dell'art. 18, la cornice all'interno del quale si collocava la disposizione espressamente dedicata ai partiti nell'art. 49. E di qui, coerentemente, nella formulazione di quest'ultimo, alcuni corollari fondamentali: a. la titolarità del diritto di concorrere a determinare la politica nazionale è conferita ai *cittadini*, ed i partiti rileverebbero solo in quanto *strumenti* della partecipazione politica dei cittadini; b. l'ampiezza del raggio di esplicazione del diritto di associazione in partiti, circoscritto dal solo vincolo del rispetto delle regole della democrazia come *metodo* (il che, secondo la lettura prevalente della dottrina, non configurerebbe una differenza *qualitativa* fra il limite del "metodo democratico" ed i limiti generali del I e soprattutto del II co. dell'art. 18); c. l'assenza di riferimenti testuali alla disciplina

dell'istituzionalità interna (diversamente da quanto contemplato dall'art. 39 per i sindacati registrati) e delle fonti di finanziamento (diversamente, anche qui, da quanto contemplato dall'art.21 per la libertà di manifestazione del pensiero).

Il quadro che ho tracciato sarebbe stato in larga misura ridimensionato, peraltro, non solo dalla robusta proliferazione di prassi che avrebbero lasciato campo libero al “sistema” dei partiti per compiere una vera e propria “occupazione” delle istituzioni, ed avrebbero sclerotizzato ( o “*zementiert*”, come direbbe la dottrina tedesca) il ruolo del partito come autentico “monopolista” di tutte le fasi del processo politico. E peraltro questa linea di sviluppo sarebbe stata già prefigurata attraverso scelte fondamentali compiute dai Costituenti: un modello parlamentare a basso rendimento di razionalizzazione, e dunque assai permeabile al protagonismo della mediazione politico-partitica; l'opzione proporzionalistica lasciata fuori dal testo costituzionale, ma quasi contestualmente recuperata, e comunque presupposta nella parte organizzativa come coesistente al modello di democrazia di partiti che si intendeva costruire, e così continuando. In breve: un quadro costituzionale disegnato a maglie sufficientemente larghe per essere utilizzato in modo flessibile e soprattutto piegato in funzione dell'egemonia del “sistema” dei partiti, autentico perno, come poi avrebbe teorizzato Mortati alla fine degli anni Cinquanta, della nostra “costituzione materiale”.

Fu perfettamente coerente con queste premesse, dunque, che il “concorso” dei cittadini *attraverso* i partiti evocato dall'art. 49 fosse completamente assorbito nel “concorso *dei* partiti”. Il che avrebbe causato una torsione complessiva nella lettura dei principi costituzionali della libertà e dell'eguaglianza nella partecipazione politica. Prigioniera, o forse meglio incapsulata nelle dinamiche endopartitiche, la *Chancengleichheit* avrebbe lasciato fuori dal suo campo di azione le altre molteplici espressioni della partecipazioni politica (rilevate peraltro da autorevole dottrina-Crisafulli- come *tutte* egualmente “costitutive della sovranità popolare), risultando impotente a presidiare la concorrenza di esse con i partiti ed a favorire dinamiche di rinnovamento del pluralismo politico.

Su queste basi, e risentendo di queste ambiguità, si sarebbe sviluppato, a partire dagli anni Sessanta il dibattito sui partiti, il quale sarebbe oscillato fra reazioni “antipartitocratiche” assai diffuse anche fra i costituzionalisti, e posizioni più concilianti, o meglio più consapevoli della complessità del rapporto fra diritto e realtà costituzionale. Come quella proposta a partire dalla metà degli anni Sessanta da Elia, il quale, riprendendo e rielaborando l'ampia ricerca di Duverger del 1950, avrebbe sostenuto che i caratteri del sistema politico, e più in generale quelli del tessuto pluralistico della società, sono non soltanto fattori condizionanti “in fatto” il funzionamento delle forme di governo, ma veri e propri elementi strutturali della loro modellistica.

A partire dagli anni Settanta, la riflessione della dottrina avrebbe incrociato (e si sarebbe misurata con) ulteriori profili problematici. La sottolineatura della dimensione associativa del partito avrebbe infatti ispirato, non senza qualche forzatura: a. una concezione integralmente privatistica della sua natura giuridica, la quale avrebbe rivendicato al diritto privato comune – ricordo i classici saggi raccolti da Pietro Rescigno in *Persona e comunità*- la precipua funzione di presidio e di garanzia della libertà dei partiti, ed ispirato una giurisprudenza (sulla natura delle articolazioni interne) sostanzialmente indifferente nei confronti della dimensione “istituzionale” del partito; b. un atteggiamento di ostilità diffuso nei confronti della regolazione legislativa dell'ordinamento interno, manifestatosi anche nel giudizio sul *Parteiengesetz* tedesco del 1967, e per lo più motivato dai timori di una possibile interferenza fra limiti dell'autonomia organizzativa del partito e condizionamenti dell'ampia libertà ideologica ad esso riconosciuta dalla Costituzione.

Nello scenario politico di una “democrazia bloccata”, dunque, uno “sregolato” *laissez faire* (interpartitico ed intrapartitico: Elia), come necessario complemento ed esito dell'identificazione della costituzione materiale con il sistema dei partiti, e come baluardo della conservazione dello *status quo* del sistema politico. Un itinerario, questo che ho delineato, solo in apparenza contraddetto dalla vicenda tormentata (e tortuosa) della legislazione sul finanziamento pubblico, la quale, nonostante l'accesa contrarietà a più riprese suscitata in larghi strati dell'opinione pubblica, sarebbe completamente fallita nell'obiettivo di assicurare la trasparenza e la democrazia all'interno

dei partiti, ma avrebbe contribuito, nel complesso, solo al rafforzamento degli apparati e delle oligarchie interne ed alla stabilizzazione (alla *Zementierung*) dei rapporti di forza fra i partiti, senza riuscire ad operare come fattore propulsivo di autentiche dinamiche pluralistiche.

Su uno sviluppo del diritto dei partiti complessivamente assai problematico sul versante della garanzia dell'eguaglianza delle *chances* ha impattato la crisi di legittimazione del partito politico che, preannunciata non solo in Italia dallo sviluppo dei movimenti giovanili alla fine degli anni Sessanta, avrebbe assunto proporzioni crescenti e particolarmente vistose prima per effetto della concorrenza delle organizzazioni degli interessi sia sul terreno della rappresentanza degli *interessi politici* che nella concertazione di settori consistenti dell'indirizzo politico, e poi sotto la pressione della frammentazione crescente delle domande provenienti da società complesse.

Questo scenario di trasformazioni ha trovato la riflessione dei costituzionalisti italiani, a mio avviso, largamente impreparata, poiché né correvi atteggiamenti preclusivi né troppo compatte costruzioni teoriche di completa saldatura fra partiti e costituzione materiale apparivano oramai prospettive adeguate alla comprensione del processo pubblico nelle democrazie pluralistiche. Un compito che si è preannunciato come un'autentica sfida nello scenario ancora più radicalmente mutato a partire dagli anni Novanta. Ne menziono solo gli aspetti più problematici: i sommovimenti del sistema partitico e le (ancora irrisolte) difficoltà che esso ha incontrato nel "riallineamento" dei *cleavages* e nella ridefinizione delle identità; una condivisione assai più controversa fra le forze politiche su alcuni pilastri del compromesso costituente; la *Politikverdrossenheit* diffusa in larghi strati della società; i mutamenti del sistema elettorale a livello nazionale e a livello locale; la faticosa transizione verso un assetto di governo bipolare; un'accentuata torsione plebiscitaria della personalizzazione della politica.

Tutto ciò ha aperto una nuova stagione di ripensamento. Ma essa non può arrestarsi, a mio avviso, alla discussione di puntuali aspetti pur molto significativi del diritto dei partiti e delle regole della competizione politica -finanziamento (non dei partiti ma della politica), statuto dell'opposizione parlamentare, limiti del transfughismo, meccanismi di selezione della *leadership* politica etc.-. Occorre infatti interrogarsi, al termine o forse ancora in mezzo al guado di questo processo di cambiamento, sui mutamenti della collocazione dei partiti italiani nel sistema costituzionale. Giacché, se l'occupazione delle istituzioni e degli apparati e la presenza pervasiva (e talvolta arrogante) nelle pieghe del tessuto pluralistico e del sistema economico e finanziario non sembrano aver subito un arretramento, i partiti si rivelano peraltro quotidianamente in affanno sia nel sorreggere i luoghi della comunicazione politica, le "arene della discussione" (Pizzorno), che nel sostenere processi di decisione inclusivi. Con ricadute non soltanto sulla funzionalità dei luoghi istituzionali nei quali si esercita l'influenza dei partiti, ma anche sulla capacità della politica di orientare processi di "attualizzazione" (non soltanto di "attuazione", dunque) della costituzione.

4. *Il partito e l'assetto fondamentale della comunità politica: i nodi problematici che vengono da lontano*- Il quadro che ho tracciato ci riporta peraltro a questioni molto generali (sono giunto così alla terza parte della relazione). Nei sessant'anni della nostra esperienza costituzionale, i partiti sono stati fattori di crescita o di disgregazione dell'edificio costituzionale? Hanno agito più come canali di *legittimazione* dell'ordinamento repubblicano oppure come *contropoteri*, capaci di organizzare nella società un solido ordito di pluralismo e di alimentare dissenso? Sono stati, in definitiva, risorse di libertà politica o fattori di blocco, di sclerosi delle dinamiche sociali? A questi interrogativi non darò una risposta, la daranno sicuramente sui singoli aspetti le relazioni che seguiranno. Mi limiterò a richiamare le principali coordinate teoriche che inquadrano le questioni che ho posto. E si tratta invero di interrogativi risalenti, perché risalente è la riflessione sul rapporto fra le divisioni politiche della società e l'assetto complessivo della comunità politica.

Ha osservato Klaus von Beyme che, nella prospettiva *begriffsgeschichtlich*, il concetto di *partito* appare come un *<diskriminierender Begriff>* (in quanto evoca visioni radicalmente differenti della società), e che esso ha faticato peraltro più di altri concetti ad acquisire una fisionomia differenziata rispetto ad altri fenomeni politici (la *fazione* in particolare), perché di esso sono state

riproposte alternativamente accezioni negative (il partito come fattore di disgregazione della società) o positive (le divisioni come fattore di crescita della comunità politica).

Una ricostruzione attenta di questa risalente controversia non può essere neppure sintetizzata in questa sede. Fino agli albori dell'età moderna le due posizioni si sono fronteggiate con accentuazioni e in contesti storici differenti: vuoi che, nel mondo greco, l'unità della *polis* e l'assenza dell'eguaglianza politica conducessero a considerare le lotte fra partiti per lo più come un'anomalia o come una "febbre" (Tucidide); vuoi che, nella repubblica romana, a seconda della collocazione politica assunta, le *partes* fossero emblematicamente identificate con le *factiones* avverse (in Sallustio) o invece oggetto di una considerazione più neutrale delle contrapposizioni politiche e di classe della *civitas*, sebbene con una marcata sottolineatura del carattere personalistico delle divisioni del popolo (in Cicerone); vuoi che, nel pensiero politico medievale e in coerenza con un disegno di armonia sociale, la separazione della *multitudo* in *partes* e l'insorgere di *gravissimae dissensiones in populo* fossero esorcizzati come un pericolo per la retta *ordinatio regiminis* (in Tommaso d'Aquino); vuoi, infine, che il clima dei laceranti ma vivacissimi contrasti della società del Rinascimento spingesse Machiavelli ad esaltare la intrinseca vitalità del conflitto politico (*<la disunione della plebe e del senato romano fece libera e potente quella repubblica.....io dico che coloro che danno i tumulti intra i Nobili e la Plebe, mi pare che biasimino quelle cose che furono prima causa del tenere libera Roma, e che considerino più a'romori e alle grida che di tali tumulti nascevano, che a'buoni effetti che quelli partorivano>*).

Più in generale può dirsi che di volta in volta l'affermarsi delle teorie della "concordia" nel corpo politico, della costituzione mista, dell'equilibrio fra le parti in cui è divisa la comunità politica, fino alle teorie organicistiche dello stato, hanno fortemente condizionato in senso negativo il giudizio sulla divisione in partiti della società. Un orientamento che avrebbe subito una brusca accelerazione nell'età moderna, per i contraccolpi politici delle lacerazioni derivanti dalle guerre di religione e sotto la spinta verso l'accentramento politico (le posizioni espresse da Bodin e da Althusius sono emblematiche, a questo riguardo, della sostanziale convergenza fra teoriche dell'assolutismo e teoriche organicistiche nel rifiuto della divisione in partiti).

Diverso evidentemente l'approccio di concezioni costituzionali più sensibili alla struttura della società. Penso a Montesquieu (sul quale rinvio al bellissimo saggio di Sergio Cotta sull'idea di partito nel XVIII secolo), ma soprattutto alla riflessione sui partiti nel pensiero costituzionale inglese del Settecento, sviluppatasi, non a caso, nell'epoca del consolidamento del regime parlamentare, ed alla quale va fatta risalire, a mio avviso, l'elaborazione del concetto moderno di partito. Un tornante decisivo, questo, perché, pur risentendo di contrapposizioni politiche contingenti, pose le basi teoriche dell'innesto fra organizzazione politica della società ed assetti della forma di governo, il quale avrebbe marcato la diversità profonda, come è noto, dell'esperienza costituzionale inglese rispetto a quelle continentali. Penso –solo per ripercorrere i passaggi cruciali del dibattito- a Bolingbroke, il quale teorizzò, in una prospettiva che non era di antagonismo fra partiti e istituzioni, un modello di equilibrio fra un *patriot king* posto al di sopra delle divisioni e *national parties*, i quali riuscissero a liberarsi dal peso del personalismo e dello scontro degli interessi particolaristici per farsi carico di interessi generali. Penso a Hume, il quale contribuì a spezzare, nel saggio *On parties in general*, la risalente confusione concettuale fra partito e fazione, proponendo una classificazione dei partiti in partiti personali e reali, questi ultimi a loro volta basati sugli interessi, sui principi o sulle passioni: elaborazione ancora oggi attualissima, perché collocata sullo sfondo delle differenti forme di governo. E ricordo infine il contributo di Edmund Burke, dal quale viene portato a compimento l'itinerario del pensiero inglese alla comprensione del ruolo dei partiti negli assetti di governo, e l'idea del partito viene definitivamente sganciata dal pregiudizio del riferimento al "nemico politico", alla "fazione avversa", per essere assunta a fondamento dello schema dell' *alternative government*.

Lo sforzo di mettere a fuoco il concetto di partito nella realtà costituzionale andò sostanzialmente smarrito negli sviluppi del costituzionalismo rivoluzionario in Francia e poi in quelli dello stato liberale nell'Europa continentale. Nell'esperienza rivoluzionaria, anzitutto, in

quanto l'esperienza dei *club* non riuscì ad approdare all'elaborazione di un pensiero costituzionale pluralista, ma rimase schiacciata sulla proiezione dell'unità politica. Il "terzo stato", insomma, non fu visto come contenitore di gruppi antagonisti ed opinioni differenti, ma come il sostrato omogeneo di un processo di personificazione dell'unità politica (la sovranità della *nazione*).

Quanto all'esperienza liberale, che dopo le riforme elettorali della metà del XIX secolo ispirò in Inghilterra ricostruzioni orientate alla confluenza fra governo rappresentativo e governo di partito (nelle *Considerations* di John Stuart Mill), essa si avviò invece, nell'Europa continentale, come è noto, lungo itinerari differenti. Al pensiero liberale ottocentesco non furono estranee concezioni pluralistiche (ed anzi pluralistico-conflittuali) della società (è il caso di Tocqueville e in parte, in Italia, di Marco Minghetti). Così come la ricerca storiografica più recente (penso agli studi di Pombeni, di Ridolfi, di Rudolf Lill) ha ricostruito la ricchezza e la varietà di correnti ideali e di contrasti di interessi che animarono la vita pubblica in Francia, in Germania, in Austria, in Italia. Ed essa ha forse contribuito anche a ridimensionare il *cliché* di un "partito di notabili" esclusivamente funzionale alla consistenza ed ai giochi degli schiarimenti parlamentari. E tuttavia, a causa del carattere elitario della partecipazione politica, le divisioni influenti sul processo politico restarono quelle interne al ceto politicamente attivo e alla sfera pubblica borghese, ed esse si dissolsero nel fondamento personale del legame fra elettori ed eletti e nella centralità della discussione parlamentare (*government by discussion*), destinata peraltro a produrre gli strumenti di neutralizzazione del conflitto politico-sociale tipici dello stato liberale di legislazione.

5. *L'avvento della democrazia di massa ed il ruolo del partito politico. Il contributo della scienza costituzionalistica e il realismo politico*- Il costituzionalismo liberale si era fondato su una base sociale omogenea, e la compattezza delle carte costituzionali, che rifletteva l'orizzonte dello stato monoclasse borghese, aveva trovato corrispondenza in un processo politico incluso entro le maglie della borghesia politicamente attiva. L'impatto della democrazia di massa sul costituzionalismo ha dischiuso uno scenario di tensioni. In primo luogo, il processo politico fuoriesce dai canali dell'organizzazione costituzionale, nell'alveo dei quali le costituzioni liberali lo avevano preservato, e la politica, egemonizzata dalle grandi organizzazioni di massa, tende a prevaricare sui congegni regolativi assicurati dal diritto costituzionale. Lo sviluppo prepotente di un <movimento sociale> che <il diritto pubblico moderno> non riesce più a dominare, perché oramai <si governa con delle leggi proprie> (S. Romano), sembra mettere in discussione proprio l'eredità del costituzionalismo, il tentativo di far soggiacere a limiti razionali le passioni umane e di imporre il primato della *lex* sulla *voluntas*. In secondo luogo, il processo di democratizzazione sovraccarica le costituzioni di un <compito> di unificazione politica, che gli ordinamenti liberali avevano affidato alla compattezza dello stato monoclasse borghese, e che ora invece è divenuto intrinsecamente problematico, perché destinato a misurarsi con la conflittualità e gli antagonismi della società.

Le esperienze del costituzionalismo democratico hanno espresso il dissolvimento del legame che aveva unito in modo indissolubile i congegni di garanzia e di protezione *contro* il potere sovrano con le esigenze fondative dell'ordine e dell'egemonia borghesi. Dopo la fine della prima guerra mondiale, la società civile fa invece il suo ingresso prepotentemente nello scenario delle costituzioni europee, riversandovi i suoi fattori di conflittualità. Mentre l'affermazione del modello sociale borghese era fondato sulla separazione fra stato e società e si incentrava sull'autonomia dei *sottosistemi* sociali, funzionale al pieno dispiegamento della libertà individuale (N. Luhmann), il problema centrale del costituzionalismo democratico del Novecento appare invece quello della compatibilità fra ordine sociale e ordine politico.

Nel quadro di dinamiche sostanzialmente sconosciute agli ordinamenti liberali, la nascita di grandi partiti organizzati che aprono il processo politico alla partecipazione delle masse svolge un ruolo decisivo. I partiti politici assunsero infatti il ruolo di canali permanenti della partecipazione politica e di fattori di organizzazione del pluralismo sociale, un compito che essi hanno distribuito in modo pervasivo su tutte le fasi del processo politico: la rielaborazione delle svariate domande



esprese dalla società civile, la selezione del ceto politico, ed infine la partecipazione alla formazione di decisioni vincolanti per la collettività. Ciò ha provocato una certa ambiguità nell'approccio della scienza costituzionalistica al tema dei partiti. Giacchè la coesistenzialità dei partiti al modo di essere dello stato democratico è stata affermata da due angolazioni differenti, quella del trasferimento della volontà popolare, filtrata ed organizzata dai partiti, all'interno dell'organizzazione politica dello stato, e quella della organizzazione pluralistica del popolo, in quanto i partiti concorrono a trasformare l'ampio spettro degli orientamenti dell'opinione pubblica in una unità di decisione.

E peraltro, sin dagli inizi, l'ambiguità del partito politico, strumento dell'opinione pubblica e allo stesso tempo di dinamiche oligarchiche del potere nella società di massa, è apparsa con tutta la sua carica di problematicità anche alle scienze sociali. Una problematicità espressa con radicale lucidità da Max Weber. Se il potere è divenuto appannaggio di oligarchie, non sorprende che il "problema costituzionale" di Max Weber sia stato non quello del rafforzamento dei canali della formazione pluralistica della volontà popolare, ma piuttosto quello di convogliare gli apparati nell'alveo di una democrazia *plebiscitaria*. Poiché invero i partiti <sono strutturati in tutto e per tutto in vista della lotta elettorale> ed <al di sopra del parlamento vi è il dittatore sostenuto da un plebiscito di fatto, che trascina dietro di sé le masse per mezzo della "macchina">, il problema centrale delle democrazie diviene quello della <selezione di un capo> e della legittimazione di <una dittatura fondata sullo sfruttamento della natura sentimentale delle masse>. Agli albori della esperienza weimariana, Max Weber avrebbe precisato questo passaggio, per rispondere all'interrogativo su quale vertice (parlamentare, federalista o plebiscitario) si addicesse meglio alla Repubblica. Il disegno weberiano della democrazia plebiscitaria veniva così precisando i suoi contorni, e l'elezione diretta del presidente della Repubblica ne costituiva il fulcro, non solo in quanto, per fare argine al particolarismo dei partiti, è necessaria <un'istituzione che rappresenti il principio dell'unità del *Reich*>, ma per ragioni che attingono in profondità alla dinamica del potere nelle democrazie. In primo luogo, l'elezione popolare è considerata come l'occasione paradigmatica per <una selezione dei capi, e dunque per una nuova organizzazione dei partiti, che superi il sistema, ancora in uso anche se del tutto decrepito, della direzione politica da parte dei notabili>. In secondo luogo, perché essa conferisce <l'autorità per avviare la socializzazione, che non si realizza tramite commi di legge, ma attraverso un'amministrazione fortemente unitaria>. Non va trascurato che la democratizzazione realizzata risolvendo in modo totale la sovranità popolare nella *leadership* da essa espressa lasciava del tutto fuori dai suoi orizzonti concettuali obiettivi basilari del costituzionalismo democratico, quali la <minimizzazione del potere> e <l'eliminazione del potere dell'uomo sull'uomo> (W. Mommsen). Il distacco di Weber dalle teorie classiche della democrazia e della sovranità del popolo si profila sotto un duplice aspetto. Da un lato quelle teorie avrebbero trascurato che i diversi tipi di potere si differenziano esclusivamente nel modo della selezione dei capi, e che qualsiasi potere, anche quello che si regge sulla premessa della sovranità del popolo, viene esercitato da un'oligarchia di capi. Avrebbero trascurato, detto più chiaramente, che <il *demos* come massa indifferenziata non governa mai da solo>, ma viene governato, e che la sua unica funzione è quella di <cambiare i capi posti al vertice>, e che il postulato di ogni teoria democratica, la libera autodeterminazione del popolo, si risolve nel <principio dell'elezione *formalmente* libera di capi> (W. Mommsen). Dall'altro, poiché il singolo cittadino, <oramai inserito in una scala di grandi numeri>, non è più in grado di contribuire in modo responsabile alla vita della comunità politica, in quanto egli <acclama i suoi capi fiducioso nella loro qualità>, ciò ha comportato un mutamento radicale nell'approccio teorico alla comprensione dei processi di democratizzazione. Infatti, la democrazia viene a configurarsi come un sistema funzionalistico, che <dà al popolo la garanzia -né più né meno- che la responsabilità degli affari di stato si trovi di regola nelle mani di capi ottimamente qualificati sotto il profilo formale>, e lo stato costituzionale democratico come <una organizzazione *tecnica* per addestrare capi politici e per mettere a loro disposizione canali di ascesa al potere> (W. Mommsen). In breve, il concetto di democrazia veniva così privato dei suoi valori contenutistici e circoscritto ad una visione meramente funzionalistica,

declinata secondo obiettivi teoretici di giustificazione/ legittimazione di apparati di potere, e politici di costruzione della potenza nazionale tedesca.

Il motivo conduttore della selezione della *leadership* si rinviene anche in concezioni della democrazia elaborate nella prima metà del XX secolo, le quali hanno interpretato le dinamiche della politica come lotta per il comando guidata dalle leggi della concorrenza economica. In esse sono ancora presenti i temi familiari alle teorie elitistiche della democrazia, ma l'idea che il processo politico si identifichi nei metodi per la scelta della *leadership* viene argomentata, piuttosto che su basi antropologiche o sociologiche, con modelli derivati dalle scienze economiche. Si deve principalmente a Schumpeter la formulazione di una concezione della democrazia come <lotta di concorrenza per il comando politico>, la quale muove dalla premessa che in democrazia il "metodo" delle decisioni è più importante dei "contenuti" di esse, e che pertanto occorre guardare, piuttosto che alla <decisione dei problemi da parte dell'elettorato>, all'elezione di coloro che dovranno deciderli. La democrazia come metodo viene pertanto identificata essenzialmente con il complesso degli strumenti istituzionali in base ai quali <singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare>. La premessa di questa concezione rinvia in parte alla lezione weberiana, con la quale condivide in sostanza l'idea della funzionalità della democrazia, che non è un valore di per sé; in parte alle teorie elitistiche, con le quali essa condivide l'assunto che le collettività agiscono politicamente accettando una *leadership*; ed in parte al realismo politico, giacché visioni della democrazia che di quell'assunto prendono atto <saranno infinitamente più realistiche> di quelle che lo trascurano. Nuova è peraltro l'attenzione all'interazione fra interessi settoriali e opinione pubblica, alla <situazione> che muove il processo politico, ma essa non è declinata dando primario risalto alla varietà di voci che in esso si esprimono ed alla garanzia dei contropoteri in democrazia. Il metodo democratico è invero <libera concorrenza per un voto libero>, ma il profilo del *quantum* di libertà individuale, che esso riesce ad assicurare, passa in secondo piano rispetto alla funzione della <accettazione di un capo o gruppo di capi> ed a quella, correlativa, del <ritiro dell'accettazione>. Ed allo stesso modo, l'esigenza di <garantire che i problemi siano risolti e le politiche impostate in base alla volontà del popolo> si esaurisce nella volontà della maggioranza, così come essa scaturisce dalla competizione, volontà che è soltanto quella di una parte del popolo e non imputabile alla collettività nel suo insieme. In breve, <il principio della democrazia significa soltanto che le redini del governo devono essere affidate al concorrente che ottiene appoggi superiori a qualunque altro, individuo o gruppo che sia>.

Nella concezione schumpeteriana, dunque, il processo politico viene concepito come il luogo nel quale, attraverso le elezioni, viene scelto chi comanda, non come il luogo del confronto e del compromesso, né come un luogo capace di alimentare contropoteri. Anche nella discussione sulla democrazia come metodo si colgono le contraddizioni degli itinerari del costituzionalismo a partire dal XX secolo. Le concezioni formali della democrazia non riescono a fare argine alla supina registrazione dello *status quo* e dei rapporti di forza, al contrario esse hanno finito solo per fornire lo strumentario tecnico-giuridico agli approdi delle variegate espressioni del realismo politico novecentesco, dando luogo ad una miscela assai perigliosa ma, per i motivi che ho illustrato, non implausibile nei suoi percorsi culturali. Ed invero la concezione della democrazia come metodo è andata incontro ad obiezioni convincenti, fondate sul rilievo che essa presuppone un livello elevato di omogeneità sociale, la quale richiede piuttosto che una società divisa si riconosca in un quadro di contenuti e di orientamenti di fondo. Rifiutare <le peculiarità costitutive> di una democrazia fondata su valori comuni (*Wertemokratie*) a vantaggio di una concezione formale, di <mera parificazione di diritti politici>, è infatti problematico. In una democrazia <qualificata attraverso una comune idea di valore>, le stesse dinamiche maggioritarie acquistano un significato più intenso, poiché <maggioranza di voti significa la decisione sul modo migliore della realizzazione delle comuni idee di valore>. Ma se, al contrario, si muove dall'assunto aprioristico che una società non può avere alcun valore comune, allora la stessa legittimazione del principio di maggioranza viene messa in discussione, in quanto <non è affatto evidente perché sia la maggioranza a dover decidere, visto che questa decisione maggioritaria equivarrebbe alla sottomissione passiva della minoranza

all'avversario politico> (O. Kirchheimer). Né meraviglia, in particolare, che dalla concezione della democrazia come un mercato nel quale imprenditori politici competono nelle elezioni siano derivate prospettive teoriche che, dando peculiare risalto agli elementi di razionalità dell'agire dei singoli, hanno declinato in chiave individualistica la funzionalità delle democrazie, nelle quali attori individuali (gli elettori) e collettivi (i partiti) agiscono guidati esclusivamente dall'obiettivo utilitaristico di massimizzare i propri vantaggi. Una visione, questa, che per un verso dimostra l'insufficienza di approcci che non facciano rinvio a contenuti materiali condivisi in una democrazia, ma per altro verso fa dipendere la mobilità del processo politico e l'attivazione di contropoteri dagli effetti del possibile gioco a somma zero delle utilità individuali.

6. *Alcuni snodi del dibattito sui partiti nel Novecento. Il partito come "parte totale"* - Non meraviglia che, nel quadro di trasformazioni così radicali della politica, il partito sia apparso, a larga parte della letteratura del Novecento, come una realtà embricata nell'idea stessa di costituzione. Un approccio che diverrà basilare non soltanto per la comprensione delle esperienze autoritarie e totalitarie del XX secolo, ma anche per inquadrare i caratteri strutturali (gli *Strukturprobleme* evocati da Leibholz) degli ordinamenti di democrazia pluralistica. A larga parte della dottrina costituzionalistica europea del Novecento il partito non è apparso invero come un corpo estraneo dell'assetto costituzionale, del quale andavano sì garantite nella misura più ampia possibile le risorse di libertà, ma anche arginate le potenzialità invasive di pressoché tutti gli ambiti della vita pubblica.

E' quest' ultimo, come ho già accennato, l'approccio delle tendenze razionalizzatrici, le quali si tradussero non a caso anche, nel periodo fra le due guerre, nei primi tentativi di disciplina legislativa dei partiti e dell'estremismo politico. Ma se è vero che tali indirizzi rispecchiarono la tendenza all'integrazione fra parlamentarismo e democrazia di partiti che, in alternativa ai modelli di tipo plebiscitario, ha rappresentato una delle direttrici di sviluppo più significative degli assetti di governo del XX secolo, essi si rivelarono largamente inadeguati alla comprensione delle trasformazioni in atto. Se infatti l'allargamento della partecipazione politica ha dilatato lo scenario nel quale si iscrive lo studio dell'indirizzo politico, il modello di un parlamentarismo razionalizzato da congegni regolativi dell'esercizio del potere politico non può che apparire inadeguato (come rilevò Massimo Severo Giannini nella recensione a Burdeau del 1950), in quanto la consapevolezza del ruolo condizionante dei partiti nella definizione degli assetti di governo si iscriveva nel contesto di una fiducia troppo accentuata nelle risorse regolative dei testi costituzionali e non riusciva ad approdare peraltro ad una considerazione adeguata dell'incidenza del tessuto pluralistico sulle variabili delle forme di governo.

Nell'impossibilità di offrire un quadro esaustivo del dibattito sul legame fra costituzione e partito politico nel XX secolo, mi limiterò a segnalare solo alcuni passaggi significativi: la dottrina del partito come "parte totale" (I), la teoria della "costituzione materiale" (II), l'idea dello "stato di partiti" (III), la riflessione sul ruolo del partito nel rapporto fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie delle democrazie (IV)

Il partito come parte totale. Nelle elaborazioni della dottrina weimariana fu percepito lucidamente che l'irrompere del partito sulla scena costituzionale imponeva di ricostruire su nuove basi la forma di stato. Ciò perché, in primo luogo, in un'epoca segnata dalla nascita di grandi ideologie politiche, si doveva in gran parte alle virtualità dischiuse dalla funzione di intermediazione dei partiti se il rapporto fra stato e società non doveva più essere ricostruito secondo l'archetipo della separazione, come era invece stato coerente con i fondamenti dello stato liberale. Perché, in secondo luogo, l'incidenza determinante dei partiti nel processo politico aveva trasformato alle radici la dottrina degli *Staatszwecke* (riproposta in modo sistematico da Jellinek nella *Allgemeine Staatslehre*), contribuendo a configurare l'interesse generale non come un attributo immanente alla statualità, ma come un "compito", concretamente condizionato dalle articolazioni del tessuto pluralistico della società. E perché, infine, se per un verso lo stato, condizionato dalla

frammentazione della società, aveva cessato di identificarsi in una volontà politica unitaria, esso, grazie ai partiti, si era trasformato peraltro in luogo unitario di confluenza e di allocazione di un processo politico articolato al proprio interno, ciò che avrebbe comportato l'apertura alle diverse possibili aggregazioni fra le correnti politiche dell'opinione pubblica. E' grazie all'influenza dei partiti, in definitiva, se lo stato democratico è venuto a configurarsi come <forma politicamente aperta>.

La riflessione della dottrina costituzionalistica fra gli anni Venti e Trenta del XX secolo culminò nella ricostruzione teorica del partito come "parte totale". Nel quadro di essa, il partito politico venne raffigurato come un organismo capace di superare il particolarismo della società e di farsi portatore in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, destinate ad influire sulla direzione politica dello stato. Tale indirizzo ricostruttivo, nonostante i non pochi fraintendimenti cui avrebbe dato luogo, ha rappresentato uno snodo decisivo per collocare i partiti politici nelle dinamiche delle costituzioni del pluralismo. In un quadro politico sempre più conflittuale ed esposto a spinte estremistiche e radicali, quale fu quello del primo dopoguerra in Europa, la riflessione sul partito maturata in quegli anni segnò anzitutto il distacco da concezioni del popolo di stampo organicista, assai diffuse nella cultura tedesca dell'epoca. Si muoveva dal presupposto che il pluralismo democratico ed un processo politico differenziato al proprio interno costituiscono il corollario di assetti costituzionali che connettono in modo inscindibile libertà ed eguaglianza (Leibholz). In quanto il popolo non è più configurabile come un soggetto capace di esprimere una volontà unitaria, ma solo una varietà di opinioni e di correnti politiche, il partito viene a collocarsi, nel quadro dei mutamenti delle forme di organizzazione politica della società, al centro della tensione dialettica fra il naturale pluralismo della volontà popolare e l'intrinseca spinta unificante dei processi di decisione statali (Radbruch, Thoma).

Può essere dubbio che questo approccio al superamento della tensione fra pluralismo e unità di decisione abbia trovato conferma nel contesto all'interno del quale esso era maturato, e che i partiti siano riusciti a contenere le spinte disgregatrici prodotte dalla conflittualità politico-sociale della Germania di Weimar. Esso rappresentò peraltro la risposta a interpretazioni radicali, e di opposto segno, del pluralismo. Quella relativistica, espressa da Kelsen, che, con una indubbia sottovalutazione della complessità dei processi di autoorganizzazione sociale, aveva ridotto il partito a mero strumento della divisione funzionale del lavoro all'interno del parlamento. E quella antipluralistica, rappresentata da Carl Schmitt, che contestava lo sforzo teorico di mascherare, dietro lo schermo di un'unità fittizia e <strabica da ogni lato> la effettiva valenza parcellizzante e disgregatrice del pluripartitismo nelle <policrazie>. Ed occorre riconoscere che l'idea del partito come <parte totale> ha rappresentato il primo compiuto tentativo teorico di innalzare la sfera della <preformazione> (*Vorformung*) della volontà politica attraverso i partiti rispetto allo scontro grezzo degli interessi particolaristici, e ad un tempo di preservare la competizione fra i partiti all'interno di processi di scambio e di comunicazione ancora svolgentesi a livello societario.

E' merito della dottrina del partito come "parte totale" di avere espresso emblematicamente la complessità del rapporto fra stato e società nelle democrazie pluralistiche, così come le peculiari contraddizioni del ruolo del partito con gli itinerari del costituzionalismo. Uno spunto, questo, che la più tarda riflessione novecentesca sul partito avrebbe rielaborato (M. Stolleis). Al ruolo del partito sono stati ritenuti coessenziali, secondo una concezione ancora oggi diffusa, il radicamento nella società, la capacità di raccogliere e di filtrare le domande che questa esprime e di assicurare la "responsività" (*responsiveness*) delle istituzioni rappresentative. Ma l'attitudine organizzativa del pluralismo sociale ha dovuto cercare faticosamente i propri spazi fra l'esigenza di adattamento alla struttura necessariamente "unilaterale" del potere di decisione dello stato, che minaccia di far sconfinare il partito dagli argini della "preformazione" societaria della volontà statale, e l'esigenza di sottrarsi al condizionamento dei soggetti sociali più forti e di potenti interessi privati: spinte contrastanti, queste, le quali hanno indirizzato verso l'occupazione delle istituzioni statali da parte di oligarchie o verso la trasformazione del partito politico in portavoce delle presenze economicamente più forti del tessuto pluralistico.

Nonostante il suo radicamento nell'atmosfera culturale e politico-costituzionale weimariana, la teoria del partito come "parte totale" aiuta dunque a mettere a fuoco profili di grande attualità. Non solo la odierna crisi di legittimazione dei partiti, ma, scendendo più in profondità, la stessa capacità di una "democrazia di partiti" a sviluppare risorse di costituzionalismo affondano, a ben vedere, radici profonde in questa contraddizione, che i costi crescenti ed i sempre più penetranti e suggestivi mezzi di diffusione pretesi dalla politica nelle società complesse hanno sicuramente accentuato. Né può trascurarsi che il tentativo di trasformare la forma-partito al fine di conformarla ad irrinunciabili istanze costituzionali di libertà, pubblicità e trasparenza del processo politico (Hesse: v. *infra*), sia rimasto per lo più impigliato nell'alternativa fra la rinuncia agli apparati e alla burocratizzazione e modalità di organizzazione politica dell'opinione pubblica appiattite sui rapporti di forza stabilitesi nel tessuto pluralistico.

Occorre chiedersi peraltro se questi non siano esiti già racchiusi nella peculiare collocazione del partito negli assetti costituzionali delle democrazie: un soggetto del pluralismo che esprime processi di interazione in seno alla società civile, e che è peraltro esposto alla tensione fra due spinte assorbenti, quella della istituzionalizzazione nell'apparato statale, e quella, di segno altrettanto unilaterale, dell'assorbimento nelle posizioni egemoni espresse dalle dinamiche competitive interne alle società pluralistiche.

7. *La costituzione in senso materiale. Dal partito unico al "sistema" dei partiti*- La tensione fra costituzionalismo e democrazia è stata avvertita anche da approcci consapevoli dell'organizzazione pluralistica del processo politico. Sono emblematici gli itinerari della riflessione della dottrina costituzionalistica sviluppatasi nella prima metà del XX secolo sulla scia dell'affermazione dei partiti di massa organizzati. Hanno avuto larga circolazione, in questa riflessione, temi diffusi nella cultura politica del primo Novecento. Vi sono confluite le suggestioni delle teorie elitistiche e degli studi sulla classe politica nella nascente scienza politica, così come quelle provenienti da filoni culturali che avevano esaltato le componenti irrazionalistiche del potere o alimentato il disprezzo nei confronti della mediocrità di una politica intesa come partecipazione eguale e come libero confronto fra opinioni, interessi e gruppi diversi (un atteggiamento che attraverso per gran parte le *Betrachtungen* di Thomas Mann), o infine gli influssi delle correnti del realismo politico del Novecento.

Assai significativa in tal senso è la riflessione di Costantino Mortati sul rapporto fra costituzione e politica. La comprensione della dottrina mortatiana della costituzione materiale è davvero inseparabile dalla riflessione novecentesca sul partito e sulla politica nella società di massa. Misurandosi, in questo itinerario sia con l'esplosione del conflitto politico-sociale nelle democrazie, seguita alla crisi dello stato liberale, sia con la risposta a questa crisi emersa dalle esperienze dello stato autoritario, ed incontrando, lungo questo tragitto, non solo le teorie elitiste della classe politica elaborate da Mosca, Pareto e Michels, ma anche con gli apporti della riflessione sul fenomeno giuridico maturata negli anni Venti del Novecento all'interno del sindacalismo rivoluzionario.

In questa cornice, il nodo del rapporto fra costituzione e forze politiche svolge un ruolo determinante. Ed infatti, pur muovendo da premesse culturali parzialmente diverse da quelle schmittiane, Mortati elaborò, negli anni Trenta del XX secolo, una dottrina della <costituzione materiale> incentrata sul ruolo del partito nella società di massa. Secondo Mortati, poiché il partito è divenuto, con l'ingresso delle masse nella vita politica, <l'elemento attivo dell'istituzione originaria, necessario perché questa assuma una forma politica>, esso è <il soggetto da cui emana la costituzione fondamentale> e si configura come l'elemento strutturale di questa. Il partito fa sì che una forma concreta di stato sia <la realizzazione di un'idea politica> e conferisce all'assetto costituzionale la necessaria <omogeneità politica>. Il nesso fra costituzione materiale e forze politiche dominanti carica pertanto il concetto di partito di una spiccata attitudine unificante, sebbene storicamente datata, poiché trae ispirazione non solo dalle teorie elitistiche della politica, ma soprattutto dalle coeve esperienze dei regimi autoritari a partito unico. Nell'impianto teorico di Mortati, invero, il partito non è soltanto <la struttura destinata a rendere efficiente l'attività

dell'elemento sociale nella vita dello stato>. Esso esprime soprattutto la stabilizzazione di rapporti di sovra- e di subordinazione e l'emersione di forze politiche dominanti, che identificano il sostrato reale della costituzione e conferiscono a questa forza giuridica. Mortati distingue pertanto dai partiti che assolvono al compito più limitato di assicurare la dialettica del parlamentarismo, i quali esprimono una fase interlocutoria di stabilizzazione di un assetto di dominio, quelle forze politiche dominanti che consentono di <riconoscere e rendere consapevole una vocazione esistente nel popolo>, che uniscono <in un'unità più alta maggioranza e minoranza> e formano il presupposto <per l'esistenza di una volontà coerente e armonica dello stato>.

E' difficile negare che questo approccio teorico offrisse più di un ostacolo alla comprensione dei caratteri degli ordinamenti democratici. Pur muovendo da premesse siffatte, Mortati tentò peraltro, dopo la fine della seconda guerra mondiale, di ricondurre la dottrina della costituzione materiale nel solco del costituzionalismo democratico. Era, a ben vedere, un'operazione difficile, che giungeva ad identificare le forze politiche dominanti con il sistema (pluralistico) dei partiti e ad individuare nel principio del multipartitismo il fulcro della costituzione materiale. Ma soprattutto tale operazione aveva un prezzo alto in termini di apertura delle dinamiche pluralistiche, che essa si sforzava di contenere entro le maglie di appropriati <congegni> organizzativi. Si colloca in questa cornice la prospettiva del ripensamento, invece che del radicale superamento in termini identitari, della rappresentanza politica, della quale Mortati avrebbe progressivamente accentuato una visione dinamica, configurandola come un "rapporto", piuttosto che come una "situazione". Secondo Mortati, l'organizzazione della sovranità popolare si realizza attraverso lo sdoppiamento del rapporto rappresentativo, che ha sostituito alla relazione fra elettori ed eletti quella, più articolata, fra elettori e partiti e fra questi ed i gruppi parlamentari. L'inserimento dei partiti nel circuito rappresentativo consente alle forze politiche della maggioranza di divenire partecipi della direzione politica dello stato, e l'istituzionalizzazione del principio maggioritario si configura come il nucleo essenziale del principio della sovranità popolare. Ciò finiva per sospingere le altre espressioni del pluralismo ai margini del processo di decisione politica, riducendole al ruolo di <controforze> del principio di maggioranza.

L'approdo della dottrina della costituzione materiale al pluralismo ha seguito pertanto un itinerario tortuoso, ma risultano anche chiari, nel complesso, i limiti dell'accostamento di essa al decisionismo schmittiano, con il quale pure essa sembra condividere l'adesione ad una concezione monistica della sovranità. Invero il realismo costituzionale di Mortati appare più denso e concreto di quello schmittiano, perché più proiettato alla comprensione delle dinamiche sociali e dello scontro fra gli interessi. Mortati prospettava una lettura meno radicale del rapporto fra rappresentanza e democrazia. Pur non lontano dalle posizioni di Schmitt e poi di Leibholz sul legame storico indissolubile fra rappresentanza e liberalismo oligarchico, Mortati sembra meno propenso ad interpretare il superamento dello stato liberale attraverso la lente del principio di identità. In questo approccio si avverte una visione pluralistica della società, nella quale vari gruppi competono <per far valere in modo efficace le esigenze proprie di ciascuno>, cosicché il pluralismo ha in definitiva trasformato anche quella politica in <rappresentanza di *interessi* politici>.

8. "*Democrazia di partiti*" e "*stato di partiti*"- Nella discussione sul rapporto fra partiti e democrazia un posto di rilievo occupa la riflessione di Gerhard Leibholz. Iniziata nel periodo weimariano sotto la forte suggestione delle costruzioni schmittiane, essa fu applicata progressivamente alla comprensione dei caratteri delle democrazie pluralistiche. Sciogliendosi dalle remote matrici teologiche, l'idea leibholziana della "rappresentazione" (*Repräsentation*) rivelava l'attitudine ad inquadrare assetti costituzionali nell'epoca della secolarizzazione e veniva assunta come chiave di lettura del parlamentarismo liberale e come antimodello della comprensione degli assetti di una democrazia fondata sui partiti. Se invero le basi oligarchiche dello stato liberale rappresentativo non ne consentono –secondo Leibholz– la declinazione in termini identitari (<il parlamento che rappresenta non "è" il popolo>), diverso è lo scenario delle democrazie, nelle quali tutte le fasi del processo politico sono guidate ed egemonizzate dai partiti. Si dirà fra poco in quali

direzioni si sarebbe sviluppata la riflessione di Leibholz. Ma occorre premettere che anche lo sforzo di ricondurre il <mutamento strutturale> delle democrazie alla coppia identità/ rappresentazione ha portato allo scoperto ulteriori elementi di tensione fra il costituzionalismo e le trasformazioni della politica nel XX secolo. Che ci si muovesse invero lungo le coordinate della rappresentazione, per inquadrare in esse la coesione del parlamentarismo liberale, o lungo quelle dell'identità, per riconoscere ai partiti capacità plebiscitarie di aggregazione del processo politico, si delineava in ogni caso un divario profondo di approccio all'interpretazione degli assetti costituzionali. Ciò perché, se non erano più soltanto le suggestioni schmittiane della forma politica del cattolicesimo romano, ma piuttosto quelle derivanti dalle analisi della politica nelle società di massa, a guidare alla comprensione degli assetti delle democrazie, il punto decisivo è che non i temi della divisione e della limitazione del potere erano al centro di queste ricostruzioni, ma quelli della compattezza della sovranità e dell'alternanza di *élites* politiche al potere.

Questa premessa è necessaria per la comprensione della tesi, che Leibholz sviluppò a partire dagli anni Cinquanta del XX secolo, secondo la quale lo stato democratico si manifesta come <stato di partiti> (*Parteienstaat*), poiché è strutturato su una relazione di tipo identitario (o plebiscitario) fra popolo, partiti ed organi di direzione politica dello stato. Secondo Leibholz, mentre l'idea della rappresentanza politica è indissolubilmente legata ai caratteri parlamentarismo liberale oligarchico, gli ordinamenti democratici, grazie all'influenza dei partiti su tutte le fasi del processo politico, sia su quelle svolgentisi sul piano societario che su quello statale, configurano il rapporto fra popolo e stato come un nesso di identificazione. Lo stato di partiti, fondato sul principio di identità, venne pertanto definito come <forma razionalizzata della democrazia plebiscitaria> o come <un surrogato della democrazia diretta>, poiché in esso la *volonté générale* si forma attraverso i partiti, per il tramite dei quali i cittadini sono divenuti politicamente attivi, e la volontà politica manifestatasi attraverso il confronto fra i partiti si identifica direttamente con la volontà del popolo.

Di qui alcune conseguenze che abbracciavano ad ampio raggio le strutture organizzative degli ordinamenti democratici. In primo luogo, la incidenza diretta dei partiti sul processo di formazione della volontà popolare veniva a trascendere gli anelli del circuito rappresentativo, in quanto il corpo elettorale, il parlamento e il governo sono divenuti i luoghi di registrazione della volontà dei partiti. In secondo luogo, l'intuizione che il processo di democratizzazione conseguente all'allargamento della partecipazione politica ha posto fine alla separazione fra stato e società civile finiva per capovolgersi nell'identificazione fra popolo e partiti, poiché portava a configurare questi come i canali esclusivi del processo politico. Il carattere basilare dello stato di partiti leibholziano risiede pertanto nel fatto che la formazione della volontà statale si compie <senza commistioni con elementi rappresentativi> attraverso i partiti, i quali sono entrati a far parte dell' <apparato di dominio> (*Herrschaftsapparat*) dello stato medesimo. Il principio di identità acquista così un raggio di azione molto esteso, rivelandosi capace di declinare come un rapporto di identificazione non solo la relazione fra popolo e partiti, ma anche, per il tramite di questi, quella fra società e stato.

Al modello dello stato di partiti plebiscitario è stato rimproverato il radicamento troppo marcato negli assetti politico-costituzionali della "democrazia protetta" tedesca dopo il 1949. Ma soprattutto ne è stata contestata la premessa, che il popolo si presenti in ogni caso unificato "organicamente" dai partiti. Ciò per la necessità di tener conto delle variabili del quadro costituzionale e del sistema politico, ma soprattutto perché, in generale, il principio di identità come forma politica si realizza o attraverso la totale aderenza alla <dimensione empirico-naturalistica del popolo>, che esclude intermediazioni, oppure attraverso forme organicistiche di aggregazione della volontà politica di tipo plebiscitario, le quali travalicano le articolazioni del tessuto pluralistico. In questo senso, letture identitarie del rapporto fra stato e società appaiono in antitesi con il principio pluralistico, quand'anche la partecipazione politica risulti semplificata e aggregata da un sistema di partiti molto coeso, ma soprattutto esse sono in contraddizione palese con gli equilibri di una democrazia attenta ai contropoteri. Ad essi lo schema della rappresentanza sembra invero più congeniale, perché introduce nel processo politico la mediazione del tessuto pluralistico. In primo luogo, gli itinerari del principio rappresentativo nella storia del costituzionalismo indicano che esso

può consentire di esprimere orientamenti generali senza recidere i legami con il particolarismo sociale. In secondo luogo, l'esperienza delle forme di governo delle democrazie dimostra che la competizione fra i partiti immette nel processo politico elementi di fluidità, che sono irriducibili ad uno schema identitario anche in assetti maggioritari strutturati.

Il punto centrale, sul quale la costruzione teorica dello "stato di partiti" merita di essere criticata, è che ad una "democrazia di partiti" è coesenziale l'integrazione con il pluralismo, il che vuol dire l'inserimento dei partiti, insieme alle altre espressioni della società civile, in un circuito di comunicazione pubblica, e richiede inoltre che la formazione della volontà popolare sia il risultato di un confronto dialettico ed aperto. Concezioni teoriche troppo compatte, siano esse declinate secondo il canone della rappresentazione o invece secondo quello dell'identità, sottovalutano che la risorsa specifica del principio costituzionale pluralistico va ravvisata nella formazione, anzitutto a livello societario, di "contropoteri" in democrazia, e che in tal modo esso favorisce la continuità della tradizione dei limiti dell'assolutezza del potere espressa dalla storia del costituzionalismo. E per converso, concezioni della rappresentanza che ne valorizzano i legami con il tessuto sociale riescono ad inquadrare la varietà di esperienze delle istituzioni rappresentative meglio di approcci teorici unilateralmente costruiti sulla falsariga del trascendimento.

9. *Il partito fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie delle democrazie*- La discussione sul ruolo dei partiti nella costituzione rappresentativa incrocia pertanto quella sulle tendenze plebiscitarie degli assetti di governo delle democrazie. In uno scritto molto noto degli anni Cinquanta del XX secolo, Ernst Fränkel ha suggerito una tipologia degli ordinamenti democratici secondo il criterio del dosaggio fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie. Secondo questa ricostruzione, un < sistema rappresentativo di governo > muove dall'assunto che l'interesse generale può essere definito solo *a posteriori* (ed in via ipotetica) come risultato di un procedimento dialettico. Un < sistema plebiscitario di governo >, all'opposto, prende le mosse < dalla tacita premessa di una volontà popolare unitaria, di cui *a priori* si supponga che essa sia identica all'interesse collettivo >. La distinzione rinvia a concezioni differenti del tessuto sociale, che l'uno, il sistema rappresentativo, presuppone come una "società", cioè come una struttura sociale mobile e solcata da opinioni ed interessi differenti, e l'altro, quello plebiscitario, come una "comunità", cioè come un aggregato sorretto organicamente da forti legami spirituali. Con alcune conseguenze importanti per gli assetti costituzionali. Perché la costituzione rappresentativa, in quanto deriva le sue origini storiche dal sistema dei ceti, < rappresenta la struttura politica di una società che è consapevole del proprio carattere pluralistico >. Essa si sforza pertanto di < procurare ai gruppi di minoranza e agli interessi individuali un massimo di sicurezza giuridica e di possibilità di influenza >, e, basandosi sull'idea di una società differenziata, punta sulle risorse del confronto di idee ed interessi divergenti di gruppi e partiti. Al contrario, il sistema plebiscitario ravvisa < nell'esistenza di interessi minoritari e particolari, fattori di disturbo che, essendo in grado di impedire la creazione di una volontà popolare unitaria, occorre che vengano negati o eliminati o neutralizzati attraverso un'espulsione in un terreno a-politico >.

Rispetto alle letture del rapporto fra costituzionalismo e democrazia fondate sulla coppia concettuale identità/ rappresentazione, ci troviamo qui su un terreno diverso. La distinzione fra componente rappresentativa e componente plebiscitaria delle democrazie segna uno spostamento di prospettiva, poiché la posta in gioco non è più interna al potere ed alla sovranità, postulati come luoghi di allocazione unitari e fortemente coesi. Vi acquista invece risalto il tema della protezione delle minoranze, né l'unità vi è intesa come ineluttabile trascendimento, poiché alla costituzione rappresentativa è essenziale la trama degli interessi e delle correnti di opinione che si fronteggiano nella società. E' certamente vero, pertanto, che < i sistemi di governo rappresentativo e plebiscitario poggiano su differenti principi di legittimità >, poiché l'uno conferisce alla formazione dell'interesse collettivo < possibilità di dispiegamento il più possibile ampie e libere >, l'altro configura la sovranità popolare come un < potere collettivo illimitato e inviolabile (*stat pro ratione voluntas*) >. E tuttavia, Fränkel sembra ravvisare nei congegni costituzionali che assicurano l'aderenza del



processo politico al tessuto pluralistico quella <quadratura del circolo> che per i teorici della democrazia plebiscitaria è fallita. Pur recuperando il motivo conduttore della centralità dei partiti in democrazia, Fränkel lo declina peraltro in modo differente da Leibholz, affidando ai soggetti del pluralismo ed alla loro capacità di restare saldamente raccordati con la società il compito di armonizzare la componente plebiscitaria con quella rappresentativa nelle democrazie: <la consistenza della democrazia nello stato dipende dalla cura della democrazia nei partiti. Solo se viene preservato sufficiente spazio di azione alle forze plebiscitarie all'interno delle associazioni e dei partiti, si può dispiegare una costituzione rappresentativa>.

10. *Considerazioni conclusive. “Futuro” della costituzione e “futuro” dei partiti. Partiti e “processo pubblico” ad integrazione inclusiva-* Concluderò la mia relazione formulando talune questioni aperte, che investono ad un tempo il “futuro” della costituzione e quello del partito nell'epoca della crisi della “politica assoluta” (A. Pizzorno). Nell'epoca della crisi –intendo- delle grandi ideologie politiche che hanno accompagnato e sostenuto le esperienze costituzionali della democrazia pluralistica nel Novecento, nell'epoca di un rimescolamento profondo dei *cleavages* della politica, prodotto dalla frammentazione delle società complesse così come dalla moltiplicazione delle fratture identitarie nelle società plurali contemporanee. L'art. 49 della nostra Costituzione è stato, nel bene e nel male, il prodotto dello *Zeitgeist*, e più in generale la riflessione della dottrina costituzionalistica è andata di pari passo con l'affermazione di una forma-partito tenuta insieme dapprima dal collante delle culture politiche egemoni e poi da quello della mediazione fra gli interessi. La diagnosi della trasformazione del partito di massa formulata dalle scienze sociali da alcuni decenni (Lipset, Rokkan, Rose), si è focalizzata sul declino delle alternative tradizionalmente dominanti, sul generalizzarsi dell'instabilità elettorale e sulla divaricazione dei modelli di organizzazione dei partiti. Essa offre oggi, tuttavia, indicatori nuovi e diversi, che vanno ben aldilà dei problemi sollevati dal fenomeno dei *catch all parties* registrato da Kirchheimer nel celebre scritto del 1966. Siamo infatti usciti –io ritengo- dalla transizione dalla politica delle ideologie alla politica degli interessi, in quanto lo stesso legame fra il partito e gli interessi organizzati è stato esposto alle sollecitazioni e alle tensioni di società che esprimono domande difficilmente aggregabili (né prevalentemente riconducibili a motivazioni economiche), nelle quali sono divenuti recessivi i valori che hanno costituito i pilastri così del conflitto politico-sociale come delle costituzioni del Novecento (primo fra tutti il valore del lavoro, autentico *topos* del costituzionalismo del '900: M. Revelli), e nelle quali inoltre la espansione delle condizioni di rischio cui soggiace la vita degli individui moltiplica i bisogni e le domande di sicurezza, e infine nuove fratture identitarie fanno balzare in primo piano nell'agenda politica questioni ad elevato contenuto etico che tendono a scompaginare gli schieramenti politici tradizionali. In breve: dispersione dei *cleavages* della politica; concorrenza di nuovi soggetti sociali che rifiutano la subalternità nei confronti di soggetti forti del pluralismo; trasformazioni dei tempi, dei contenuti e degli stili della comunicazione politica. Ecco, tutto ciò sottopone il sistema dei partiti a tensioni crescenti, orientando il processo politico verso sbocchi di tipo plebiscitario, che tendono a privilegiare la capacità di corrispondere con immediatezza a domande frammentate che emergono da società complesse, rispetto alla formulazione di progetti politici destinati a distendersi nei tempi lunghi della mediazione rappresentativa.

E tuttavia, nonostante i molteplici segnali di una crisi di legittimazione maturata nell'arco di alcuni decenni, i partiti continuano a svolgere –è sotto gli occhi di tutti- un ruolo decisivo nel processo politico. Essi sono stati certamente penalizzati nella loro capacità di aggregazione, di coagulo delle domande provenienti dalla società, ma è rimasta pressoché intatta (e problematicamente presente nell'attualità) la loro funzione di “medio”, utilizzato di volta in volta dai soggetti che sono divenuti gli effettivi protagonisti del processo politico per avere accesso in parlamento e negli altri luoghi istituzionali nei quali le domande sociali si traducono in decisioni collettivamente vincolanti.

Si può aggiungere che i processi di integrazione sopranazionale da un lato e lo sviluppo del decentramento territoriale dall'altro hanno introdotto ulteriori fattori di problematicità, poiché l'indirizzo politico elaborato nel quadro della forma di governo statale è divenuto parte di un più ampio circuito di governo multilivello. Gli assetti di tipo federale o regionale delineati dalle costituzioni, in particolare, sono certamente elementi basilari della struttura costituzionale, in quanto fattori qualificanti dell'intreccio fra democrazia e pluralismo istituzionale, di diffusione della partecipazione politica e ad un tempo di arricchimento della trama dei contropoteri, ma hanno altresì trasferito a livello locale una parte significativa dello svolgimento del processo politico. La tendenza oggi diffusa a declinare il principio della divisione dei poteri in senso verticale (con riferimento alle articolazioni territoriali), oltre che in senso orizzontale (con riferimento agli organi di direzione politica), non mette in evidenza soltanto che il decentramento territoriale costituisce, come già avevano intuito i *Founding Fathers* della Costituzione statunitense e sulla scorta di tale esperienza Tocqueville, un fattore di compensazione e di riequilibrio della democrazia maggioritaria, ma sembra emblematica di una trasformazione più profonda, che ha proiettato il problema della "direzione politica" su uno scenario ampio, che coinvolge il rapporto fra l'indirizzo politico statale (o federale) e quelli espressi a livello locale, nonché, sullo sfondo, il raccordo dell'uno e degli altri con processi di decisione operanti sul piano sopranazionale. Ciò pone numerosi interrogativi, sui quali non mi soffermerò, i quali riguardano in generale il "futuro" della democrazia, ma in particolare riguardano la tenuta della funzione dei partiti in assetti di governo multilivello, insidiata a valle dai riflessi sul sistema politico della parcellizzazione del localismo identitario, ed a monte dalla crisi delle grandi famiglie politiche sopranazionali, solo in parte ridimensionata dal processo di formazione di partiti politici europei.

In definitiva, peraltro, le trasformazioni in atto del partito politico non ne hanno ridimensionato la forza d'impatto sugli assetti istituzionali e soprattutto sui processi democratici di formazione della volontà politica. Tali trasformazioni non dispensano pertanto, a mio avviso, dal cercare finalmente soluzioni adeguate al problema della sua disciplina legislativa. Essa è essenziale per allineare a standard minimi di democrazia almeno quei processi decisionali interni che incidono sulla formazione degli organi elettivi (la selezione delle candidature, ad es.), ed è inoltre altrettanto irrinunciabile al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali e dei legami con le fonti di finanziamento.

Sembrano questi davvero i nervi scoperti del (difficile) rapporto fra costituzionalismo e partiti. In un saggio del 1955 sul concetto di "pubblico", Rudolf Smend invitava a traghettare le dinamiche pluralistiche del processo politico in stretto collegamento con i contenuti delle costituzioni e con la capacità di essi di orientare la vita della comunità politica. Al cuore di questa intuizione, in definitiva, vi era la percezione che fra uno spazio pubblico intermedio fra stato e privati e l'attualizzazione dei contenuti assiologici della costituzione vi è un legame funzionale assai stretto. Sviluppando questa intuizione, e muovendo dalla critica alle concezioni organicistiche della posizione costituzionale del partito politico, all'epoca dominanti nella dottrina e nella giurisprudenza tedesche, Konrad Hesse imputava la difficoltà di pervenire a definire il concetto del "pubblico" in modo coerente con gli assetti delle democrazie pluralistiche all'influenza del positivismo giuridico, il quale avrebbe contribuito a far smarrire il legame con una realtà costituzionale in trasformazione. Al contrario, il concetto di "pubblico" non andrebbe definito né in chiave formalistica, né in chiave decisionistica, e neppure tracciando una completa cesura fra il normativo e il fattuale, ma prendendo atto che esso va riferito al quadro delle direttrici ideali di orientamento che ispirano la costituzione ed al mutamento delle condizioni storiche in cui essa è operante. All'interno della sfera pubblica operano soggetti, come per l'appunto i partiti, non riconducibili all'archetipo del diritto privato, ma neppure a quello della incorporazione nella statualità. Soggetti che, purtuttavia, svolgono la funzione fondamentale di sostenere il processo di integrazione nel quale la giuridicità della costituzione confluisce, e che devono essere definiti pertanto come <istituzioni della vita costituzionale> o come <partecipi> di essa. Da questa premessa Hesse fece discendere la conseguenza che questi soggetti posseggono uno *status* che è

“pubblico” non in quanto esso comporti un’immedesimazione con l’apparato statale, ma in quanto si traduce nell’aver parte alla edificazione dei <principi di legittimazione> dell’assetto costituzionale. E questa funzione implica che nello *status* di pubblicità si compenetrino elementi di libertà e di eguaglianza, di trasparenza e di responsabilità, e che essa è definita pertanto in termini normativi e non meramente fattuali, perché rinvia anche a puntuali scelte organizzative dell’ordinamento. Lo spazio pubblico così configurato, infatti, non si risolve in un coacervo di forze dell’opinione pubblica, e dunque nella <mera fattualità>. Disporre di un potere politico o sociale non fonda invero uno *status* di pubblicità di chi di fatto lo esercita, perché il carattere “pubblico” presuppone che il titolare di esso abbia parte ai principi di legittimazione dell’ordinamento nel suo complesso, il che vuol dire non già solo che il suo agire si rivolga alla generalità dei consociati, ma che sia assicurata a questa, attraverso adeguati congegni di responsabilità e trasparenza, la possibilità di controllare <i processi che questo agire produce>.

Mi domando, in conclusione, se quella ora suggerita non sia per l’appunto la via per allentare la tensione fra costituzione e politica, che attraversa come un filo rosso le esperienze della democrazia pluralistica. Ed invero, letta attraverso la lente della polarizzazione fra limitazione e legittimazione del potere, l’ascesa del partito di massa ha offerto indicazioni contraddittorie, e lo sforzo di ricomprendere il partito in una *Öffentlichkeit*, separandolo dall’incorporazione nella statualità ma anche dalla confusione nel coacervo degli interessi privati, riconduce, come è evidente, dal tema dei partiti a quello dei caratteri del principio costituzionale pluralistico. Giacché la possibilità di coniugare le esperienze della democrazia pluralistica con il costituzionalismo si gioca sul terreno dell’identificazione del pluralismo con un “processo pubblico” a virtualità inclusive, che tende a dilatare l’arena della comunicazione fra svariati interessi, gruppi sociali, correnti di opinione. Sembrano utili, in proposito, le coordinate del modello della “poliarchia” elaborato da Dahl, fondato sulla combinazione fra fattori di liberalizzazione e di <contestazione pubblica>, e fattori di tipo partecipativo, i quali hanno valenza “inclusiva”, poiché la loro espansione resta inseparabile da processi di democratizzazione, in assenza dei quali il confronto fra i gruppi si esaurirebbe in un regime di oligarchia competitiva. A queste condizioni, a ben vedere, il pluralismo può assurgere a valore fondante di un nucleo di principi costituzionali di una società aperta e comunicativa e trovare così una collocazione adeguata negli itinerari del costituzionalismo. E va precisato che il carattere “aperto” del “processo” pluralistico non si armonizza con concezioni che raffigurano quest’ultimo come grezza traduzione del *Laissez-faire* sul terreno dei rapporti fra i gruppi sociali e della formazione dell’opinione pubblica, e lo risolvono in dinamiche competitive fondate su alternative secche ed intrinsecamente esclusive. Esso richiede, al contrario, un’apertura al <pensiero delle possibilità>, e precisamente che l’assetto costituzionale favorisca, piuttosto che la stabilizzazione di alternative (vincitore/sconfitto), la diffusione di *chances*, e dunque promuova meccanismi inclusivi. Se si accoglie questa prospettiva, il principio pluralistico costituisce un aggiornamento della lezione storica del costituzionalismo, che viene recuperata puntando alla diffusione, anzitutto nella società civile, di un nucleo di garanzie contro la stabilizzazione di assetti di potere e posizioni sociali dominanti.