

La democrazia dei (e nei) partiti: l'approccio dei costituenti

di Francesco Bonini

Abstract: Democracy of (and within) parties: the Constituents' approach – The Italian Constitution is the first example, between democracies, of party constitutionalization. The decision making process was complex. The result is intermediate between post-war France and West Germany. The specific identity of the Communist Party had to be taken into account. For this reason, a law on parties will never be approved in Italy. They have "a so-called external institutionality". In conclusion, the counter-forces to the democracy of parties, to the republic of parties, as the Italian form of government has been defined, are examined.

Keywords: Political party; proportional system; Democrazia cristiana; Partito comunista; public founding.

1. Introduzione

Il processo costituente che segue la Seconda guerra mondiale disegna un circuito europeo, le *Costituenti 1946*¹. Fra i suoi tratti distintivi proprio il partito.

La prima carta europea, quella della nuova repubblica federativa popolare di Jugoslavia non lo menziona: dunque il testimone passa in Occidente, dove l'Italia supera la Francia, che resta in *surplace*. Ma si arresta, per restare nella metafora ciclistica, sul cleavage della guerra fredda che la Germania Occidentale non esita ad introiettare disegnando, già nel primo progetto, e poi nel testo della Legge Fondamentale, una compiuta disciplina del partito, come si vedrà in altra sede.

L'Italia rimarrà sulle posizioni definite il 22 maggio 1947. Che troveranno conferma quasi trent'anni dopo al momento dell'approvazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti². In quella sede il relatore Giovanni Galloni affermerà, anche con l'uso di quei vocaboli poco

¹ A.C. Jemolo, *Costituenti 1946*, in *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, 30 gennaio 1946, a II, n. 3, 16. L'ho citato in *Italia nel mondo. Sul secondo dopoguerra nella storia costituzionale*, in F. Bonini-S. Guerrieri (cur.), *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, Bologna, 2020, 9-35.

² Rinvio al mio saggio *Una "istituzionalità cosiddetta esterna". Sui partiti nella storia costituzionale della repubblica*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza, G. Rivosecchi (cur.), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018, 19-39.

manzoniani che formano il cosiddetto politichese, che “il partito - ancorché dotato di una funzione pubblica - è previsto, nel nostro sistema costituzionale, con la struttura propria di un ordinamento giuridico privato. Il suo carattere istituzionale è dotato di una istituzionalità cosiddetta esterna”³. È un passaggio periodizzante nella vicenda dei partiti, del partito come istituzione politica, nella storia costituzionale italiana, di fatto il primo, formale riconoscimento legislativo. Al provvedimento si arriva con un larghissimo consenso parlamentare dopo avere ben chiarito l'abbandono di qualsiasi velleità di disciplina per legge del profilo istituzionale (in particolare interno) dei partiti. I presentatori del progetto di legge tengono a ricordare i “due volti” del partito, “l'uno in senso lato privatistico, l'altro, formalmente pubblicistico, che si integrano a vicenda”. E comunque: “dopo la significativa posizione del principio costituzionale dell'articolo 49 la vita dei partiti in Italia si è venuta svolgendo attorno a poche norme convenzionali ed ha evitato in ogni maniera di sottoporsi ad irrigidimenti formali, quali sono quelli connaturati ad una dettagliata regolamentazione legislativa”. Questo, specificava il testo della relazione, con linguaggio che giustifica la lunga citazione, “a causa del particolare atteggiarsi della vita democratica del nostro paese, che, imperniata su forze politiche fortemente divise sul terreno ideologico e legate a diversi interessi interni ed internazionali, induce le contrapposte organizzazioni politiche a garantirsi reciprocamente da ogni ingerenza esterna o controllo formale”⁴. I partner del sistema politico, ben al di là dell’arco costituzionale”, dunque MSI compreso, ma PLI escluso, con il Partito radicale, che del PLI fu nel 1955 una scissione da sinistra, accettavano con realismo le peculiarità italiane, si riconoscevano e si legittimavano in Parlamento, accedendo di comune accordo ad un significativo sostegno pubblico, come peraltro stava avvenendo nelle democrazie europee, sulla scorta del modello del catch-all party. Siamo in questo momento, alla metà degli anni Settanta, all’apogeo del sistema, che è stato sinteticamente definito della *Repubblica dei partiti*⁵, echeggiando il lessico proposto nella formula della “democrazia dei partiti”, su cui ritorneremo.

Ma ripartiamo dalla Costituente. Ovvero dal senso di primato⁶ che il relatore Umberto Merlin, uno degli esponenti democristiani appartenenti

³ Atti Parlamentari, VI Legislatura, Camera, Documenti, n. 2860-39-A, Relazione della I Commissione permanente, presentata il 4 aprile 1974, relatore Galloni, 5. Per tutti i discorsi parlamentari citati si rimanda al sito storia.camera.it sub data.

⁴ “Questa direttiva storica, prosegue la relazione, nata come aspirazione, gradualmente si è trasformata in elemento metodologico costante della vicenda politica nel nostro ordinamento che, se intaccato, può turbare l'equilibrio dell'intero sistema”, Atti Parlamentari, VI Legislatura, Camera, Documenti, n. 2860, Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Piccoli, Mariotti, Caviglia, Reale Oronzo, presentata il 20 marzo 1974, Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, 3.

⁵ P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*. Le due edizioni del volume recano due diversi sottotitoli: *Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991 e *Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 1997.

⁶ Lo riconosce Ingrid van Biezen, *Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive*

alla tradizione popolare, ovvero attento alla sostanza politica della decisione costituente e ben consapevole della storia e del radicamento dei partiti in Italia attraverso il regime fascista, non manca di rilevare: “è la prima volta che in una Carta statutaria entrano i partiti con una propria fisionomia, una propria organizzazione e quindi con la possibilità domani che a questi partiti si affidino dei compiti costituzionali. La proposta – ricorda - era stata già presentata nel progetto della Costituzione francese, ma poi non è stata inclusa”. C’è una chiara consapevolezza che “noi andiamo più in là: noi concediamo ai partiti tale possibilità”.

Ripercorrere allora la “falsa partenza” francese ci permetterà di meglio cogliere il processo italiano.

2. Una falsa partenza

“Il n’y a pas de précédent constitutionnel, soit, mais ce peut être le rôle de la France de tracer la voie en cette matière”⁷. In effetti l’esponente del Movimento Repubblicano Popolare Pierre Henri Teitgen sottolinea in positivo il dato che il suo collega Pierre Cot, dell’Union des Gauches, aveva invece appena polemicamente rifiutato, ricordando che “non ci sono disposizioni di questo genere in nessuna costituzione straniera. Se dunque la costituzione francese innova su questo punto, ci si chiederà, nel mondo intero, quali sono i partiti che si vogliono favorire o colpire”.

È il 7 dicembre 1945: i grandi partiti in Assemblea Costituente cominciano a polarizzarsi secondo le linee della frattura dell’Europa dell’immediato dopoguerra, cui si aggiungeva la sempre più viva e in fin dei conti decisiva contrapposizione franco-francese relativa al ruolo del generale de Gaulle. La discussione nella Commissione della Costituzione sta entrando nel vivo e il presidente, il socialista André Philip, aveva proposto di fare menzione, nel testo in fase di elaborazione, dei partiti, indicando alcuni punti fermi da tradurre in testo costituzionale, coerentemente peraltro con la posizione sua e del suo partito, oltre che di altre forze democratiche, nell’elaborazione politico-istituzionale durante la Resistenza:

“1° Pluralité des partis;

2° Adhésion des partis aux principes essentiels de la déclaration des droits de l’homme;

3° Organisation démocratique interne des partis ;

4° Contrôle de leurs dépenses et de leurs ressources ”.

Philip prende atto dell’adesione dei repubblicani popolari: “Teitgen ha appena perfettamente posto il problema: un partito politico non deve più essere considerato come una associazione qualsiasi. Noi siamo arrivati ad un

Codification of Political Parties in Post-war Europe, in *British Journal of Political Science*, 42 (01), January 2012, 187 – 212.

⁷ Assemblée nationale constituante, élue le 21 octobre 1945, *Séances de la Commission de la Constitution : comptes rendus analytiques*, Paris 1946: gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k82058d, 55-60 e 425-26.

momento in cui il partito diventa un organo del suffragio universale, un intermediario tra il legislatore e il popolo. Se la democrazia ha subito delle sconfitte è a causa dell'anarchia parlamentare. C'è la necessità di organizzare i gruppi, che non sono che il riflesso dei partiti”.

Se i costituenti del MRP erano favorevoli, in quanto la costituzionalizzazione dei partiti rispondeva a quella concezione organica della democrazia che (peraltro senza successo) sostenevano, coerentemente con le posizioni del cattolicesimo politico democratico, immediata è la reazione negativa da destra e soprattutto da sinistra.

Due sono in sostanza le obiezioni degli oppositori. Innanzi tutto, non si tratterebbe di una questione costituzionale. In secondo luogo, era ritenuto necessario tutelare la libertà dei cittadini di non aderire ai partiti, che di conseguenza questi non avrebbero potuto avere il monopolio dell'organizzazione della rappresentanza e per altro verso era necessario tutelare la libertà di organizzazione dei partiti stessi: qualsiasi normativa avrebbe infatti rischiato di ricalcare quelle sulla tutela e la promozione di un partito unico. In realtà il punto è soprattutto la “diversità” comunista. Anche alla luce del fatto che in Unione Sovietica si è realizzata la prima “costituzionalizzazione” del partito appunto in una forma totalitaria, con una beffarda teorizzazione firmata dallo stesso Stalin, che, nella presentazione della costituzione cosiddetta del “socialismo vittorioso” aveva affermato: “Il partito è una parte della classe, la sua avanguardia. Diversi partiti, e quindi, libertà per i partiti, possono esistere soltanto in una società in cui esistono classi antagonistiche, gli interessi delle quali sono ostili e irreconciliabili, in cui esistono, ad esempio, capitalisti e operai, grandi proprietari fondiari e contadini, kulak e contadini poveri, ecc. Ma nell'U.R.S.S. non vi sono più classi come le classi dei capitalisti, dei grandi proprietari fondiari, dei kulak, ecc. Nell'U.R.S.S. vi sono solo due classi: gli operai e i contadini, i cui interessi non solo non sono ostili, ma al contrario, sono affini. Quindi nell'U.R.S.S. non vi è terreno per l'esistenza di parecchi partiti, e neanche, di conseguenza, per la libertà di questi partiti. Nell'U.R.S.S. vi è terreno per un solo partito: il partito comunista. Nell'U.R.S.S. può esistere un solo partito: il partito dei comunisti, che difende coraggiosamente e fino all'ultimo gli interessi degli operai e dei contadini. E che esso non difenda male gli interessi di queste classi è cosa assolutamente fuori dubbio” chiosa sardonicamente il “piccolo padre dei popoli”⁸. È la ragione della prima affermazione costituzionale del partito (unico), poi meglio precisata nella Carta del 1977⁹.

Il comunista Fajon, ovviamente senza riferimento alcuno a quel precedente, polemicamente osserva: “Assurément, dans certains milieux, on

⁸ Si cita dalla premessa all'edizione italiana della Costituzione, pubblicata dalle Edizioni in lingue estere, Mosca 1947.

⁹ Rinvio al mio saggio *La "costituzionalizzazione" dei partiti*, in V. Calabrò - A. Romano (cur.), *Donne, politica, istituzioni diritto e società. Studi dedicati a M. Antonella Cocchiara*, Roma, 2019, 109-124.

ne manquera pas de dire que le parti communiste est hostile au contrôle, afin de dissimuler 'l'or de Moscou'. Mais c'est une assertion qu'une assemblée aussi sérieuse que la commission ne peut pas retenir”.

E per questo motivo, nonostante la proposta di massima passi di stretta misura, con 22 voti contro 18, è destinata al fallimento, proprio per la debolezza politica dei socialisti di fronte all'iniziativa comunista, per cui non potevano permettersi di “scoprirsì” a sinistra¹⁰.

In un clima di crescente tensione ed ambiguità il processo di redazione prosegue. Philip è passato al governo e il 20 febbraio 1946 la Commissione in seduta plenaria discute l'articolo 8 del progetto, in cui si può leggere la prima organica proposta di costituzionalizzazione del partito politico in un quadro di democrazia:

“ L'institution d'un parti unique est prohibée comme contraire aux principes de la liberté républicaine.

Les électeurs et les électrices fixent leur choix sur des candidats relevant des partis politiques légalement constitués.

Ont seuls ce caractère les partis politiques qui :

- a) Adhèrent aux principes posés par la déclaration des droits de l'homme inscrite en tête de la constitution ;
- b) Répondent par leur organisation interne à la règle démocratique ;
- c) Acceptent le contrôle per l'Etat de leurs ressources et de leurs dépenses ”.

Ma il quadro politico è deteriorato. Alle opposizioni da sinistra si aggiunge il gollista René Captant, il quale “estime que l'idée de faire des partis des organes constitutionnels est radicalement fausse”. Prendendo atto dell'evoluzione politica Zaksas “fa conoscere che il gruppo socialista, dopo discussione approfondita, ha concluso che lo statuto dei partiti non avrebbe dovuto figurare nella costituzione”. Al democristiano de Menthon non rimane “in uno spirito di conciliazione” che dichiarare che “il M.R.P. non insisterà per il mantenimento di una disposizione concernente lo statuto dei partiti”.

Così “la commission décide à l'unanimité qu'aucune disposition relative au statut des partis ne figurera dans la constitution” : l'articolo 8 del progetto è soppresso. La questione è chiusa e non sarà più riproposta né in sede di definitiva approvazione e tantomeno nella successiva seconda Assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946, che faticosamente condurrà in porto la redazione della Costituzione della IV Repubblica.

La discussione in commissione peraltro aveva riconosciuto la evidente soggettività dei partiti, che viene unanimemente sottolineata anche in riferimento alla esperienza della Terza Repubblica e alla sua drammatica fine. Ma con altrettanta evidenza emerge la questione sull'identità dei partiti,

¹⁰ S. Guerrieri, *Due Costituenti e tre referendum, La nascita della Quarta Repubblica Francese*, Milano, 1998.

che in Francia non significa soltanto questione comunista, ma anche questione gollista. Saranno peraltro proprio questi gli elementi di debolezza del passaggio costituente del 1945-46, che fa risaltare anche uno dei caratteri di lungo periodo del costituzionalismo francese, ovvero lo schematismo, la costituzione essendo piuttosto la posta di un confronto politico, che la cornice dello stesso.

D'altra parte, la debolezza della forma partito è confermata non solo dalla rapida crisi del sistema politico della Quarta Repubblica, già a partire dai risultati del secondo referendum, ma anche dalla struttura del sistema politico della Quinta. Nella cui Costituzione il riferimento al partito comparirà con un enunciato che tien conto del precedente italiano (e di quello germanico), così come avverrà in tutte le successive carte di democrazia, dell'Europa mediterranea prima e di quella centro - orientale poi.

3. La decisione costituente

Proprio per cogliere questo dato – ovvero la forza dei partiti - ritorniamo alla Costituente italiana.

Proprio per cogliere questo dato – ovvero la forza dei partiti - ritorniamo alla Costituente italiana.

Merlin, infatti, tiene a definire realisticamente il terreno, il contesto in cui si colloca la decisione. Ricorda come “notevoli correnti di pensiero nel Paese si adombrano di questa introduzione dei partiti nella Costituzione”, per cui “è bene non esagerare e cominciare con la formula proposta”. Recente è l'affermazione dell'Uomo Qualunque, la cui parabola non ha certamente smorzato le diffidenze nei confronti dei grandi partiti di massa protagonisti delle elezioni del 1946.

La decisione finale sulla menzione del partito nel testo della Costituzione inoltre ha luogo proprio nel delicatissimo passaggio della fine dell'esperienza del governo di unità nazionale (ultimo il tripartito). Merlin, peraltro, al fine di una piena legittimazione della soluzione proposta nel testo del progetto di Costituzione, oggetto di un lungo processo di elaborazione, tiene così parallelamente a rimuovere le obiezioni della destra antipartitocratica e a non creare inutili conflitti con il Pci, che stava ormai passando all'opposizione del governo, ma restava fortemente coinvolto nel processo di redazione della Costituzione. Per questo è contrario a tutti gli emendamenti che tendono ad allagare all'organizzazione interna il precetto del metodo democratico. Secondo Merlin, che ha seguito tutto l'iter di elaborazione dell'articolo, in quanto relatore già in prima Sottocommissione, è bene limitarsi a “riconoscere una realtà obiettiva che già esiste”, a “riconoscere l'esistenza giuridica del partito”. La Commissione pertanto, precisa, “non ha voluto eccedere in questo suo riconoscimento, non ha voluto andare al di là di quelle che possono essere per il momento le concessioni da fare, non ha voluto cioè entrare a controllare la vita interna dei partiti”. Di

fronte ai molteplici interrogativi che solleverebbe il vaglio degli statuti, dei bilanci dei partiti, è necessario limitarsi “per il desiderio del meglio a non provocare il peggio”. Insomma: “nulla più di questo: e se chiedessimo di più, potremmo andare incontro a pericoli maggiori di quelli che vogliamo evitare”.

In conclusione “noi dobbiamo, per la prima volta in cui veniamo a riconoscere l’esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all’esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale”.

La parola – chiave, che rimanda alla tradizione democratico-cristiana e popolare, già emersa nella Costituente francese è proprio “riconoscere”: un concetto utilizzato a proposito dell’affermazione di altri diritti, ma anche, sui temi istituzionali, per esempio per l’esistenza delle regioni (a statuto speciale).

La discussione che segue è un piccolo manuale della specifica modalità del processo costituente italiano e del ruolo dei partiti.

La prima parte dell’articolo 46 del progetto è approvata all’unanimità, con una piccola modifica proposta di Mortati, per cui “tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi [sostituendo ‘organizzarsi’] liberamente in partiti”. Sulla seconda si sviluppa un’ampia discussione in presenza di un emendamento Mortati – Ruggiero per cui si deve trattare di partiti “che si uniformino al metodo democratico nella organizzazione interna e nell’azione diretta alla determinazione della politica nazionale”. Moro per la Dc si esprime favorevolmente, Laconi invece per il Pci annuncia voto contrario, come il socialista Codignola. Ma la Dc non ha alcun interesse alla prova di forza, Mortati ritira l’emendamento, che, fatto proprio dal liberale Bellavista, è comunque respinto. E si approva la stesura originale “[...] per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”.

Questo passaggio offre sul piano del sistema politico una ulteriore illustrazione del complesso dei compromessi costituenti e nel fondo illustra molto bene anche il principio del riconoscimento di realtà sociali ed istituzionali alla base della cultura e della logica costituente italiana, in particolare quella della Democrazia Cristiana, di cui i partiti sono elemento-chiave. Pur con la consapevolezza di una persistente polemica anti-partitocratica. Questa, tuttavia, a differenza di quella francese, espressa in termini istituzionali dal generale de Gaulle, resta minoritaria in Parlamento, con il progressivo esaurirsi dell’Uomo Qualunque, pur trovando sistemazioni accademiche, come ad esempio nella prolusione fiorentina del giurista Giuseppe Maranini¹¹. Rimarrà comunque molto vivace sotto traccia, fino a riemergere – questa volta polarizzata a sinistra – nella crisi del sistema politico italiano dei primi anni novanta.

¹¹ G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1951, parte I, 18-37.

Anche a costo di una soluzione a bassa – quasi nulla – intensità giuridica, ben espressa dal prudente relatore democristiano, consapevole del fatto che i partiti “costituenti” pre-esistevano al quadro costituzionale che stavano determinando.

Coerentemente con la modernità europeo – occidentale, l’art. 49 dunque rappresenta da una parte un punto di arrivo, dall’altro un punto di partenza, di un processo di legittimazione costituente che arriva fino all’Unione Europea.

La “costituzionalizzazione” dei partiti da parte dei partiti come elemento caratterizzante nel processo costituente è completata dall’approvazione, già in prima sottocommissione di quella che poi sarà la disposizione finale XII, che vieta “la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista”, in una forma che appare come una esplicitazione delle due direzioni in cui sarà effettivamente applicato il secondo comma dell’articolo 21 della Grundgesetz. In questo modo il “combinato disposto” di questi due articoli chiarisce anche la forma del sistema politico italiano, così come emerge dal passaggio costituente, che si può schematizzare in alcuni punti. Il primo è la centralità della DC, partito pre-dominante, che, a partire dal monopolio della rappresentanza dei cattolici, egemonizza l’area moderata. Il secondo è l’egemonia del PCI sull’area della sinistra, attraverso la divisione dell’area socialista secondo il *cleavage* della cortina di ferro, avvenuta proprio nel vivo dei lavori della Costituente. Il terzo la presenza di un piccolo, ma significativo presidio liberal-democratico, il quarto la marginalità dell’opposizione di destra. Il PCI è incluso nella maggioranza costituente, ma escluso da quella di governo, che assume comunque in prospettiva un carattere affluente, mentre le destre, è il quinto elemento che caratterizza il sistema dei partiti e più ampiamente il sistema politico italiano, risultavano escluse dall’una come dall’altra.

4. Una forma di sineddoche (ovvero il tutto per la parte)

Merlin usa una espressione impegnativa ancorché generica, rivendica cioè l’affermazione in costituzione come relativa all’“esistenza giuridica del partito”. In effetti relativamente al partito politico il lungo dibattito già di inizio secolo, tra Ostrogorsky e Michels, e poi nel primo dopoguerra, tra Kelsen e Weimar, acquisisce la dinamica del Parteienstaat come sottotesto costituzionale dei sistemi di “parlamentarismo razionalizzato”. Senza tuttavia varcare le colonne d’Ercole della menzione esplicita in Costituzione né quelle ancora più impegnative dell’attribuzione di funzioni di rilievo costituzionale.

La questione si dispiega in tre livelli, può essere espressa in un trinomio. Tre sono le possibilità per accogliere il partito nelle costituzioni di democrazia: menzione, costituzionalizzazione e normazione. Una ulteriore

possibilità, ovvero l'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali, come è stato nel fascismo, con la ministerializzazione del segretario politico e incorporazione del consiglio nazionale del partito nella Camera rappresentativa, non sarà, come vedremo, esperita.

Se nel primo dopoguerra ci si era limitati (anche nel caso più esplicito, la Carta austriaca del 1920) alla citazione incidentale (in particolare a proposito del processo elettorale proporzionale), l'Italia arriva al secondo stadio, ma in una forma che appunto potremmo definire facendo riferimento ad una figura retorica, la *sineddoche*, per cui si afferma il tutto per intendere la parte. La costituzionalizzazione¹² risulta uno stadio più formalmente evoluto ma non strutturalmente diverso dalla menzione, essendo esplicitamente esclusa, nel caso italiano, la normazione.

Una costituzionalizzazione dunque effettiva, ma non piena, un processo che può essere appunto illustrato con la metafora sportiva proposta inizialmente o appunto per *sineddoche*: indicando della costituzionalizzazione, una parte per il tutto, essendo esclusa qualsiasi forma di normazione, per non dire dell'attribuzione di funzioni pubbliche o istituzionali. Questa, infatti, rinvia al dibattito degli anni Trenta in forme che non potevano non inquietare¹³.

Ritorniamo allora all'inizio del lavoro costituente.

Il 20 novembre 1946 Lelio Basso, nello sviluppo della discussione che avrebbe portato in Prima sottocommissione alla redazione di quello che poi sarà l'articolo 49, per giustificare la proposta di un ulteriore articolo ove "riconoscere ai partiti – e segnatamente ai maggiori – attribuzioni di carattere costituzionale", parla di un "evidente processo di trasformazione delle nostre istituzioni democratiche, per cui alla *democrazia parlamentare*, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la *democrazia dei partiti* già in atto".

In atto ma mai in diritto, per il costante rifiuto da un lato della Democrazia Cristiana e delle forze liberal-democratiche di aderire a queste posizioni che affondavano nella storia dell'interguerra con l'affermazione dell'istituzionalizzazione del partito come "parte totale"¹⁴ e dall'altro della resistenza del partito comunista a qualsiasi forma di istituzionalizzazione, ovvero di legge sui partiti, come si è visto, in Francia e conseguentemente anche in Italia.

Basso resterà fedele a questa sua formula lungo tutto il lavoro costituente e ben oltre¹⁵. Senza esito.

¹² L'ho mostrato in *Partiti e processi costituenti*, in L. Antonielli e G. Demarchi (cur.), *Le arterie e il sangue della Democrazie. Teoria, pratica e linguaggio costituzionale fra Italia e Spagna (1931-1948-1978)*, Alessandria, 2018, 9-32.

¹³ Rinvio a *I partiti politici*, in Fondazione Giacomo Matteotti, *La Costituzione italiana alla prova della politica e della storia 1948-2018*, Soveria Mannelli, 2019, 163-177.

¹⁴ M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013.

¹⁵ Si vedano a questo proposito le considerazioni in L. Basso, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, e *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in Isle, *Indagine sul*

Pur non sollevando una discussione della portata di quella alla Consulta nazionale tra Parri e Croce sulla caratura democratica del sistema prefascista, la questione è oggetto in sottocommissione di una vivace discussione.

A conclusione di un dibattito nervoso, Dossetti avanza una mediazione. Ricorda “il fatto che oggi la democrazia si orienta verso un indirizzo diverso dalla struttura formalistica della democrazia parlamentare di cinquant’anni fa, indirizzo che è necessario interpretare e convogliare perché dalla possibilità di disciplina e di consolidamento di questa nuova realtà democratica dipenderà la possibilità di sussistenza della democrazia”. È la premessa per un ordine del giorno¹⁶ che, accogliendo l’istanza, di fatto permette di archiviare la spinosa questione di una “costituzionalizzazione” piena dei partiti, ovvero con l’attribuzione agli stessi di funzioni costituzionali, al di là del loro riconoscimento come “istituzioni”, sia pure dotate, come si è visto “di una istituzionalità cosiddetta esterna”. Nel dibattito non mancano di emergere le critiche molto vivaci contro la partitocrazia. La replica di Basso all’articolato intervento contrario del qualunque Mastrojanni in questo senso non ci interessa per il merito, quanto per la lettura storico-politica con cui giustifica e su cui fonda la proposta, poi non accolta di cambio di paradigma, una nuova definizione della forma di governo.

Riprendendo la posizione di Parri nella famosa discussione con Croce alla Consulta, Basso ribadisce che l’assetto della democrazia prebellica “è stato condannato dalla storia, e oggi si è entrati in una fase in cui non vi è dubbio che la vita politica si va fissando in nuove forme strutturali”. Insomma “tale vecchia forma di democrazia è stata soppressa nel 1919 con l’abbandono delle elezioni a sistema uninominale per adottare quelle a sistema proporzionale. Affermare – prosegue Basso – che la norma in discussione uccide la democrazia è perciò un non senso storico, poiché proprio attraverso questa forma di democrazia di partito, si sono cominciati ad eliminare i difetti della democrazia”. “Questo nuovo sistema”, ovvero la democrazia dei partiti, in luogo del sistema parlamentare classico, precisa l’esponente socialista, “permette di superare il vecchio trasformismo dei tempi di Agostino De Pretis, impedisce il ripetersi delle crisi ministeriali e

partito politico. La regolazione legislativa, t. I, Milano 1966, 5-126, 131-151 e, t. III, *Dibattiti*, Milano, 1968, il dibattito, sempre organizzato dall’Isle il 10 novembre e 6 dicembre 1966 e 18 gennaio 1967, aperto da una relazione di Basso che rilanciava la contrapposizione democrazia dei partiti / democrazia parlamentare e stato dei partiti / stato parlamentare, 748-759, cui si contrappone tra gli altri Valitutti, che ricorda che “i partiti non possono vivere che in parlamento, non possono vivere che nello stato parlamentare”, 808-09.

¹⁶ «La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell’attribuzione ad essi di compiti costituzionali.

Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità».

Cosa che ovviamente non avrà mai luogo, abbandonandosi così la spinosa questione.

dà un maggior senso di responsabilità all'azione dei deputati e dei partiti". Perché "la lotta democratica, anziché all'interno del Parlamento, si stabilisce nell'interno dei partiti". Al di là della retorica e dell'impossibile formalizzazione costituzionale, c'è la percezione di una soluzione di continuità: "E' chiaro che oggi il parlamentarismo come lo si intendeva una volta non si potrà più riprodurre, poiché il deputato non è più legato ai suoi elettori, ma al suo partito. Ciò presuppone l'esistenza di una disciplina di partito, ma il deputato è libero nell'espletamento del suo mandato", tiene comunque a sottolineare il leader socialista. A sottolineare una serie di contraddizioni che affondano le loro radici nella vicenda tra le due guerre e in particolare di quel peculiare Stato di partito che fu quello a partito unico. Cacciata dalla porta, perché a buon diritto non sarà mai accettata dalla DC (e in primis dallo stesso De Gasperi, attento anche alle ragioni del governo e dunque di una rappresentanza larga) la democrazia dei partiti ritorna dalla finestra con la realtà della Repubblica dei partiti. Resta dunque sinteticamente suggestiva e può essere utile come sintetica espressione per definire un quadro.

La definizione della forma di governo, insomma, passa più dalla Prima che dalla Seconda sottocommissione, come ben dimostra questo dibattito (con buona pace dell'ordine del giorno Perassi).

Non è un caso allora che quello sul finanziamento pubblico dei partiti, che, come abbiamo visto, risulta in fin dei conti una sorta di inveramento della norma costituzionale, sarà il più votato degli otto referendum del secondo 18 aprile della storia della Repubblica. Che lo travolge insieme con la legge proporzionale.

Che peraltro risulta una sorta di norma di accompagnamento dello stesso articolo 49, ovvero rappresentava, come esplicitamente era stato affermato da Lelio Basso nelle due fasi del dibattito costituente qui ricordate, la necessaria cornice regolativa della "democrazia dei partiti". Il principio è fissato in Costituente con l'ordine del giorno Giolitti, approvato, contestualmente alla decisione di non costituzionalizzare il sistema elettorale, il 23 settembre 1947. Ma si era già convenuto in seconda sottocommissione, che aveva votato un ordine del giorno proposto dal democristiano Cappa l'8 novembre 1946. Il fatto che questi due deputati appartengano ai due maggiori partiti, diversamente posizionati sul cleavage europeo e mondiale della guerra fredda, conferma il processo che abbiamo messo in evidenza tanto in Francia che, con maggiore successo, in Italia.

La rappresentanza proporzionale¹⁷ in realtà è anche uno degli aspetti, quello formalmente più evidente, dell'indirizzo di politica istituzionale che già era evidente all'inizio dei lavori della Costituente, quando il deputato comunista La Rocca, a proposito del bicameralismo, ma la considerazione

¹⁷ E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, 1982.

vale in termini strategici, aveva constatato, il 6 settembre 1946, un generale consenso costituente sulla necessità di “abbondare nelle garanzie”.

Soffermiamoci brevemente su questi due ordini del giorno, compensativi della mancata costituzionalizzazione del principio della proporzionale. Di fatto tutti i costituzionalisti-costituenti presenti in Sottocommissione ovvero Tosato, Perassi, Ambrosini e Calamandrei sono contrari, mentre Mortati era sostanzialmente favorevole, così come il comunista Laconi e i rappresentanti delle destre. Comunque, al termine di una discussione sviluppata su due sedute, un autorevole politico come il democristiano Cappi l'8 novembre sintetizza in questi termini: “La seconda sottocommissione ritiene che le Assemblee create dalla nuova Costituzione debbano essere elette col sistema della rappresentanza proporzionale e che tale principio debba essere, anziché nella Costituzione, incluso nella legge elettorale”. L'approvazione della quale peraltro era esplicitamente una delle missioni della Costituente. L'ordine del giorno, per un intervento come spesso accade saputello di Mortati, il quale lamentava il mancato rispetto delle prerogative della Commissione che della legge elettorale avrebbe dovuto occuparsi e che non sarà nominato che il 5 maggio 1947, viene approvato limitato alla prima frase. Rivela comunque la ratio della decisione un influente democristiano di antica tradizione popolare, Piccioni, secondo il quale “il sistema della rappresentanza proporzionale finirà per essere incluso di fatto nella Costituzione, anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato risulti ispirata a quel principio”. La prima sottocommissione tratta il tema pochi giorni dopo il 15 novembre, con posizioni nonancées e comunque non prendendo alcuna decisione formale. A dimostrazione del fatto che l'indirizzo sulla forma di governo è quello imperniato su partiti e proporzionale.

La discussione del 23 settembre di fatto riproduce questa dinamica, alla luce della nuova situazione politica. Giolitti si fa promotore di un emendamento proporzionalista, firmato insieme con altri due esponenti comunisti, Grieco e La Rocca. Desiste dall'emendamento dopo l'intervento di Targetti, che annuncia il voto contrario dei socialisti, trasformandolo in un ordine del giorno. La motivazione centrale della proposta era, considerato “quale significato anche rivoluzionario abbia avuto l'introduzione del sistema proporzionale” – e qui si legge tutta la memoria presente del primo dopoguerra che molti costituenti condividevano – che lo stesso “sia quello che meglio consenta di esprimere nell'Assemblea legislativa al reale influenza che i partiti hanno nel Paese”. Il testo dell'ordine del giorno “l'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale”, risulta così un poco più restrittivo rispetto a quella in Sottocommissione. Restava infatti aperta la questione del sistema elettorale del Senato, che sarà risolta soltanto attraverso “il connubio della Pasifae democristiana con il comunista”, formalizzato da Dossetti il 24 gennaio 1948, a scrutinio segreto, con una

confortevole maggioranza. Una tortuosa, ma chiarissima conferma delle scelte della Costituente in ordine al partito da parte dei partiti (di massa) e del circuito del conseguente bargain¹⁸.

5. Controforze, ovvero l'assetto del sistema della rappresentanza

Entrata ormai in vigore la Costituzione, si constata l'impossibilità di qualsiasi intervento normativo. In effetti già in Sottocommissione l'articolo proposto nella *Relazione sulle libertà politiche* firmata dallo stesso Merlin, con il socialista Pietro Mancini, dopo avere disposto che "i cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza", al secondo comma aggiungeva: "Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare". La redazione finale dell'articolo 47, poi 49, è più sobria, come abbiamo visto. Nel dibattito che ha rappresentato il centro della nostra riflessione, Merlin aveva adombrato la possibilità dell'approvazione di una legge, lasciandola comunque in un futuro indeterminato. Aveva così argomentato, il 21 maggio 1947 e vale la pena di riportare diffusamente il ragionamento, perché è paradigmatico del processo di attuazione: "ho sentito anch'io questo desiderio di perfezionare la norma. Però, faccio osservare che con la formula votata nella Costituzione tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Qui si potrebbe discutere se questa formula riguardi il lato esterno o interno dei partiti; ma faccio osservare che l'articolo 47 [poi 49 nella versione finale della Carta] fu pesato parola per parola dalla Commissione, che esso è frutto indubbiamente di qualche transazione fra i commissari, ma che molti altri punti restano ancora da definire, per esempio il riconoscimento giuridico dei partiti, il loro spirito e metodo democratico, i fini che i partiti si propongono, l'esame dei bilanci dei partiti, e soprattutto le funzioni costituzionali da affidare ai partiti. Lasciamo fare qualche cosa anche al legislatore futuro. Non preoccupiamoci di scrivere nella Costituzione tutto quello che su ciascun argomento può essere detto. Qui affermiamo il principio del riconoscimento dei partiti. Venire poi all'applicazione di questo riconoscimento e vedere l'ampiezza che avrà, sarà compito importante del legislatore futuro". Un legislatore che si guarderà bene dall'affrontare questi temi fortemente divisivi, confermando così la decisione, ovvero il compromesso costituente.

Su un piano più strutturale la centralità del partito, ovvero del sistema dei partiti, è discussa in un famoso confronto tra costituenti-costituzionalisti sull'identità del partito, ovvero Mortati discutendo Orlando nel volume degli scritti in onore dello stesso. Il quale Orlando, nell'ultimo suo scritto, pubblicato incompleto e postumo per gli scritti in onore di Luigi Sturzo, il fondatore del primo partito moderno in Italia, cominciava a fare i conti con

¹⁸ F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 2007, 42.

la “costituzionalizzazione” dei partiti¹⁹. Che si colloca infatti in un quadro istituzionale plurale²⁰.

Mortati sottolineando il ruolo centrale del partito nel sistema, che caratterizza l’evoluzione contemporanea delle istituzioni e dunque anche della rappresentanza, afferma nello stesso tempo, sulla scorta della migliore dottrina giuridica tedesca dell’età weimariana a proposito di *Parteienstaat*, l’importanza del sistema delle “controforze” al regime di partito, in quanto il ruolo preminente del partito – in particolare nel caso delle “formazioni politiche della maggioranza” - comporta “una attenuazione del principio della separazione di poteri”. Che, intesa come *balance*, è una delle condizioni della democrazia e della rappresentanza democratica.

Si disegnerebbe così quello che, echeggiando Bagehot, potrebbe essere definito, a conclusione del nostro itinerario, il “segreto efficiente” alla base dello sviluppo del sistema politico italiano del secondo dopoguerra. Per azzardare una formula lo si potrebbe identificare nella soggettività anche istituzionale dei partiti, bilanciata da una serie di “controforze”, essendo il Parlamento l’arena formale da un lato della informale definizione dell’equilibrio del sistema di partiti, dall’altro del complessivo assetto istituzionale e del sistema della rappresentanza, per quanto qui specificamente ci interessa. Equilibrio complicato, che, misconosciuto nella sua articolazione sostanziale, genera una vastissima letteratura “distopica”, che riprende figure retoriche dell’ellissi o della preterizione, il cui archetipo è il concetto di bipartitismo *imperfetto*, ovvero non conforme a modelli, a loro volta più libreschi che empiricamente delineati, così da suggerire l’idea di un *Paese mancato*.

Queste controforze sono identificate dal nostro autore, seguendo la dottrina tedesca degli anni Venti, in due gruppi. Il primo è quello dei “soggetti abilitati al controllo costituzionale”. Sono ricompresi: capo dello stato, minoranze, corte costituzionale, burocrazia. A questo elenco sarebbe da aggiungere la magistratura, in particolare alla luce del ruolo assunto a partire dalla fine degli anni Sessanta. Ma da Mortati (e dalle sue fonti weimariane) questa era ancora concepita, ancora negli anni Cinquanta, come una corporazione chiusa e servente, una branca dell’amministrazione. Pertanto, nel rapido elenco non era compreso neppure il CSM, peraltro ancora lungi dall’essere istituito²¹. Semplicemente ignorato risultava il

¹⁹ V.E. Orlando, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodologica*, in *Studi di Sociologia e Politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, 1953, II, poi in *Scritti giuridici vari*, Milano, 1953, 599-619 e C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in *Studi in onore di V.E. Orlando*, Padova, 1954, II, 113 - 43, (poi in *Raccolta degli scritti*, Milano, 1973, III) in part. 138, nota sul «sistema delle controforze al regime di partito».

²⁰ Ne ho trattato in dettaglio in *La rappresentanza nella Costituzione italiana*, in P. Adamo - A. Chiavistelli - P. Soddu (cur.), *Forme e metamorfosi della rappresentanza politica. 1848-1948-1968*, Torino, 2019, 159-173.

²¹ P. Alvazzi Del Frate, *L’istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura*, in P. L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori (cur.), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, 2006, 165-185.

CNEL, destinato al ruolo di “invalido della costituzione” prima ancora della sua entrata in funzione: non a caso passerà quasi un anno tra la sua istituzione e la prima riunione²².

Il secondo gruppo è rappresentato dalle “forze sociali di resistenza”: un modo più adeguato di esprimersi per non indulgere alla stucchevole contrapposizione democrazia diretta / democrazia rappresentativa. Vi sono ricomprese le autonomie locali, quelle sindacali e le azioni popolari, come il referendum.

Un quadro, dunque, di articolato pluralismo istituzionale, coerente peraltro con l’istituzione partito così come recepita appunto in Costituzione e nelle vicende istituzionali a cavaliere dell’Assemblea.

Si tratta di un profilo istituzionale plurale innovativo, che, pertanto, la Costituente aveva solo disegnato nella Carta entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Questo articolato disegno è infatti consegnato ad un lungo e complesso processo di attuazione²³, che inizia già con la XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione e si svilupperà fino all’inizio degli anni Novanta, gestito dal sistema dei partiti, anche nella dimensione multilivello, ovvero in relazione da un lato con il quadro locale e regionale, dall’altro con il contesto occidentale ed europeo.

Da sottolineare la dinamica delle “controforze” già coeve alla Costituzione. Il presidente della Repubblica viene disegnato “a geometria variabile”, ovvero “non troppo debole ma neppure troppo forte”, nell’icastica espressione di Egidio Tosato²⁴. Le regioni a statuto speciale non assumono una precisa soggettività, immediatamente ricondotte alla tutela degli interessi e delle peculiarità locali e al circuito di regolazione imperniato sui partiti nazionali. Gli apparati amministrativi, ovvero l’amministrazione “regalistica”, e il sistema degli enti pubblici, sono caratterizzati da una forma di continuità dello Stato nella discontinuità dell’indirizzo politico. Ma anche gli istituti ad attuazione differita, come la Corte Costituzionale si inseriscono in un sistema che Ruini definisce “semiparlamentare”²⁵. Il 19 settembre 1947 il presidente della Commissione per la Costituzione, ribadendo la scelta per un sistema parlamentare, sottolinea che: “Sarebbe imperdonabile imprudenza sradicarlo ed abbandonarlo nel procedere alla ricostruzione del nuovo Stato”, ma riprende le considerazioni di Mortati, che aveva affermato l’importanza dell’introduzione del referendum e dello scioglimento, per cui la variante italiana adottata nel progetto secondo Ruini si poteva definire

²² S. Mura (cur.), *Per una storia del Cnel. Antologia di documenti (1946-2018)*, Bologna, 2019.

²³ L’ho segnalato in *Un percorso di storia costituzionale della Repubblica*, in F. Bonini, V. Capperucci e P. Carlucci (cur.), *La Costituzione nella storia della Repubblica. Sette decennali: 1957-2018*, Roma, 2020, 7-26.

²⁴ L’ho ricordato in M. Ridolfi (cur.), *Il capo dello Stato: i retaggi della Monarchia e le prerogative della Repubblica*, in *Presidenti. Storia e costumi nell’Italia repubblicana*, Roma, 2014, 27-46.

²⁵ L’ho ricordato in *La presidenza della Repubblica*, in *La Costituente italiana. Un percorso europeo*, dadr.unistrasi.it/190/527/La_Costituente_Italiana_Un_Percorso_Europeo.htm, a cura di F. Bonini, V. Capperucci, P. Carlucci e S. Guerrieri, Siena, 2020, 161-180.

appunto semiparlamentare. Aveva osservato Mortati il 18 settembre 1947: “Quello italiano non si conforma al tipo di regime parlamentare puro, ma invece realizza un tipo di regime parlamentare misto o semidiretto. Perché lo scioglimento importa il deferimento all’arbitrato popolare di determinate controversie o questioni costituzionali. Il referendum è precisamente sulla stessa linea, risponde alle stesse esigenze e tende alla stessa finalità dello scioglimento”²⁶.

Questo passaggio può essere letto come un rilancio delle proposte che la scuola di Strasburgo, da Carré de Malberg a René Capitant, aveva avanzato nei primi anni Trenta per uscire dall’impasse del “parlamentarismo assoluto” che stava bloccando la Terza Repubblica, applicandole alla “democrazia dei partiti” (utilizziamo qui la forma non nel senso tecnico con riferimento alla proposta di Basso) che usciva dal bargain costituente. E non è un caso che sarà il ricorso ad una istituzione ad attuazione unanimemente differita, ovvero il referendum (abrogativo) applicato alla legge elettorale, validato dalla Corte costituzionale, a scatenare, come si è già sottolineato, la crisi della “Repubblica dei partiti” nel ciclo 1991-94. Un processo sancito dallo scioglimento (punitivo) del 1994.

Anche in questo tornante periodizzante non viene tuttavia smentito il profilo che abbiamo sommariamente ricostruito, ivi compresi gli elementi di ambiguità, ovvero l’“istituzionalità cosiddetta esterna” dei partiti. Per salvaguardarne le peculiarità: allora il Pci, poi Forza Italia, infine il M5S. Estinti i partiti protagonisti del passaggio costituente, quella italiana resta, introiettandone la nuova debolezza, una Repubblica di partiti.

Dalla stagione del partito di massa ai partiti-cartello (ed anti-cartello), questo modellino novecentesco conferma comunque la sua resilienza. Sancita dal dettato dell’articolo 10 paragrafo 4 del testo consolidato attualmente vigente del TUE, che riprende e conclude (completato dall’articolo 224 del TFUE) un percorso costituzionale che attraversa tutte le stagioni successive del costituzionalismo democratico europeo. Iniziato appunto con la decisione costituente italiana.

Francesco Bonini

Dip.to di Giurisprudenza, Economia,
Politica e Lingue Moderne
Università LUMSA
bonini@lumsa.it

²⁶ A.P. Assemblea Costituente, cit., 303.