

DEMOCRAZIA E PARTITI POLITICI

Uno dei temi ricorrenti nelle discussioni politiche, che si svolgono nel nostro paese, è quello dei pericoli della cosiddetta «partitocrazia».

I partiti sono oggi presso di noi una realtà da cui non si può prescindere quando si affrontano i problemi che riguardano la vita dello Stato. Quali che siano gli inconvenienti pratici che possono derivare da questa situazione, non è lecito ritenere che essa di per se stessa indichi nel funzionamento del nostro regime democratico la presenza di un fatto patologico.

E' stato detto giustamente che, se «il sistema dei partiti ha dei difetti», «l'epoca contemporanea non ne ha trovato un altro più idoneo a garantire e difendere la libertà dei popoli», e che sulla via delle critiche a tale sistema molte volte si è aperta la strada al partito unico, il quale «della partitocrazia criticata ha finito per essere la peggiore delle incarnazioni» (1).

Poichè da molte parti, nel mondo cattolico, vengono con insistenza espresse gravi riserve nei confronti dell'attuale assetto della vita politica in Italia, caratterizzato appunto dalla presenza e dall'azione spesso determinante dei partiti (2), e poichè c'è da temere che ciò a lungo andare finisca per ingenerare, nei nostri uomini più impegnati nell'attività pubblica, se non delle vere e proprie crisi di coscienza, certo perplessità e dubbi pericolosi, ci siamo proposti, in queste brevi note, di definire, in base ai principii della scienza giuridico-politica e alla luce dell'insegnamento sociale della Chiesa, i termini reali del problema dei rapporti tra democrazia e partiti, nella fiducia che il nostro sforzo possa contribuire a quella chiarificazione delle idee che sola potrà consentire ai cattolici italiani di continuare ad operare efficacemente per il bene della nostra comunità nazionale.

NATURA DEL «PARTITO POLITICO»

1) Il partito politico nella realtà sociale.

1. Volendo tentare una definizione aggiornata del «partito politico», occorre tener conto degli elementi che ci sono offerti, non tanto dalla storia degli Stati democratici del secolo XIX, quanto piuttosto dalla realtà politico-sociale attualmente esi-

(1) A. FANFANI, nel discorso politico pronunciato ad Arezzo il 4 gennaio (cfr. *Il Popolo del lunedì*, 5 genn. 1959, p. 2).

(2) In questo senso, v. soprattutto i numerosi interventi polemici, non sempre sereni, del sen. STURZO, dalle colonne del *Giornale d'Italia* di Roma.

stente negli «Stati di democrazia classica» (3), soprattutto in Europa.

In effetto, «i partiti politici organizzati, nel senso odierno, costituiscono, anche rispetto alle esperienze democratiche d'un recente passato, una realtà sostanzialmente nuova e diversa» (4).

In Italia, per esempio, «fino a quando le elezioni per la formazione delle camere rappresentative furono affidate a gruppi ristretti di cittadini ed ebbero quale funzione prevalente la designazione dei «notabili», cui si affidava il mandato politico senza predeterminazione specifica di programmi, non poteva venire in considerazione il partito, nel senso moderno di organizzazione stabile e diffusa in tutto il paese. I partiti allora corrispondevano a schieramenti politici formati nel seno del parlamento dove si esauriva l'intera loro azione. Tale natura possedettero, per esempio, la "Destra" e la "Sinistra" nel parlamento subalpino e nei primi parlamenti italiani.

«Fu l'estensione del suffragio ed i fenomeni ad essa conseguenziali, in primo luogo la moltiplicazione ed eterogeneizzazione degli interessi posti a base della lotta politica, che promossero il sorgere di associazioni con una propria insostituibile funzione, non più limitata alla presentazione delle candidature o alla tattica parlamentare, ma invece rivolta alla formazione di una coscienza politica nei cittadini, all'ordinata espressione di questa in relazione ai vari problemi da risolvere: in una parola, all'influsso costante della pubblica opinione sulla direzione politica dello Stato» (5).

Analoghe trasformazioni nella struttura dei partiti politici si sono prodotte, dal primo Ottocento ad oggi, in Inghilterra, in Francia e in Germania (6).

(3) Con P. BISCARETTI DI RUFFIA (*Diritto costituzionale*, Napoli 1956, pp. 153 ss.) ci serviamo dell'espressione «Stati di democrazia classica» per designare quegli Stati che, nella loro struttura costituzionale, si richiamano al concetto della «democrazia politica» tradizionale, volendo in tal modo distinguerli da quegli altri Stati, che, pur essendo retti da un regime sostanzialmente dittatoriale, oggi si autodefiniscono «di democrazia progressiva» o «di democrazia popolare».

(4) G. ASTUTI, *Natura e funzione dei partiti politici*, Relazione introduttiva al IX Convegno nazionale di studio dell'U.G.C.I. sul tema «I partiti politici nello Stato democratico» (6-8 dicembre 1958), p. 1 delle bozze di stampa.

(5) C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1958 (IV ed.), pp. 616 s.

(6) V., p. es., M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris 1951, pp. 1 ss. e passim. Per l'Inghilterra, v. anche: N. BOBBIO, *I partiti politici in Inghilterra*, Roma 1946, pp. 18 ss., e G. D. FERRI, *L'organizzazione dei partiti politici in Inghilterra nel suo svolgimento storico e nella sua fase attuale*, in «Rassegna di Diritto pubblico», (Napoli) 1948, anno III, parte I, pp. 54 ss. (rist. nel vol. *Studi sui partiti politici*, dello stesso A., Roma 1950).

Negli Stati Uniti i partiti politici hanno una storia e una fisionomia tutte particolari. La loro azione si è svolta e si svolge su un terreno sostanzialmente diverso da quello europeo. Nota G. ASTUTI (cit.,

2. Per l'esatta comprensione del termine «partito politico» può essere di aiuto il considerare la sua etimologia.

«Se è vero che "partito" deriva da "parte", esprime una concezione parziale degli interessi della collettività caratterizzata dal perseguimento di certe finalità specifiche che differenziano ogni partito dall'altro, è vero altresì che esso non potrebbe qualificarsi "politico" se non sapesse inquadrare tali specifiche finalità in una visione generale dei bisogni della vita associata. "Politico" [...] è ciò che attiene alla "polis", allo Stato nella totalità dei suoi bisogni fra loro coordinati; e pertanto partito politico è quello che è capace di porre l'interesse perseguito quale criterio direttivo per il raggiungimento di una forma di equilibrio armonico fra tutti gli elementi dell'aggregato sociale. "Partito" si deve intendere quindi come "parte essenzialmente ordinata a una totalità", parte idonea cioè a farsi interprete di una ideologia di politica generale, allo scopo di tradurla nell'azione dello Stato» (7).

3. Da un punto di vista sociologico, negli Stati di democrazia classica il «partito politico» oggi si presenta come una **formazione sociale spontanea**, caratterizzata da una comunanza di concezioni o d'interessi politici nei propri aderenti, e istituzionalmente diretta a determinare, in concorso dialettico con le altre formazioni similari, l'indirizzo politico del governo della comunità statale (8).

pp. 14-15): «I partiti del *vecchio continente* operano in seno a nazioni di antica civiltà, caratterizzate dalla tenace sopravvivenza di istituzioni, di organizzazioni, di ideologie tradizionali, di situazioni di privilegio, risalenti assai indietro nei secoli, all'età dell'assolutismo, financo al medioevo [...]. Forze organizzate, antiche e nuove, esercitano una influenza potente sulla vita sociale e politica; l'eguaglianza giuridica, e anche il livellamento economico, non hanno ancora tolto di mezzo profonde divisioni e incomprensioni di classe, antiche fratture del corpo sociale [...]. Il *terreno americano* è sgombro di questi fattori storici: la società, di tanto recente formazione e rapida evoluzione, non è differenziata in classi così divise, e sono essenzialmente i fattori economici che esercitano un'influenza determinante sulla dinamica di sviluppo della società e dei partiti politici [...]. In quella società, nonostante ogni stridente sperequazione economica, nonostante la sconcertante presenza di manifestazioni marginali di miseria, il cittadino di più umile condizione si sente libero ed uguale a tutti gli altri, sente di avere le sue opportunità, anche se muove da diverse posizioni di partenza, proprio perchè non esistono quelle divisioni ed esclusioni sociali, che, assai più dei bisogni economici, feriscono e mortificano la persona umana, e suscitano l'incomprensione e l'odio fra le classi. (Le distinzioni razziali ancora affioranti in alcune limitate zone, gli snobismi dei discendenti di antichi "pellegrini" della Nuova Inghilterra, sono sopravvivenze senza importanza, di carattere del tutto marginale)».

(7) C. MORTATI, *cit.*, p. 617. Per un'analoga interpretazione del termine «partito», v. H. GRAF LERCHENFELD, in *Staatslexikon*, 4. Bd. (Freiburg i. Br. 1931), alla voce «*Partei*», col. 30 s.

(8) Cfr., anche per alcune utili indicazioni bibliografiche, P. BISCA-RETTI DI RUFFIA, *cit.*, p. 604.

Nel presente studio, invece che del termine «partito», che talvolta è stato usato anche per indicare le figure fenomenologiche del gruppo elettorale e del gruppo parlamentare (in proposito, v. P. VIRGA,

E' importante notare che il tipo di «partito», a cui si riferisce la definizione data (propriamente, più che di una definizione, si tratta di una determinazione greggia offerta dall'analisi sociologica), è quello esistente negli Stati di democrazia classica, negli Stati, cioè, che si presentano sempre con una dualità o pluralità di partiti (9), e che perciò vengono anche chiamati «Stati di partiti». La definizione non riguarda invece i «partiti» esistenti negli Stati «autoritari» e in quelli «di democrazia progressiva», che sono, di regola, «Stati a partito unico».

Va ancora sottolineato come, sempre nella definizione di cui sopra, la comunanza dell'ideologia non venga considerata essenziale per l'esistenza del «partito politico» (10), e come, d'altra parte, per la coesione del raggruppamento partitico venga ritenuta sufficiente la comunanza degli interessi negli associati (11).

Il partito nell'ordinamento giuridico, Milano 1948, pp. 14 ss.), preferiamo servirci di quello più preciso di «partito politico».

(9) Nei paesi anglosassoni vige ancora oggi un semplice *bipartitismo*; negli altri grandi Stati di democrazia classica, invece, si è avuto e si ha da decenni un esteso *pluripartitismo*. «La dualità o la pluralità [dei partiti], che ha la funzione di far raggiungere la sintesi politica attraverso il contrasto di opposte opinioni, [...] differenzia le forme di governo libere da quelle totalitarie in cui un solo partito, residuo alla soppressione degli altri, si fonde di norma con l'organizzazione diretta dello Stato da cui riceve impulso e direzione» (C. MORTATTI, *cit.*, p. 618).

(10) Sul piano sociologico, «sarebbe un errore attribuire importanza preminente alle ideologie, e financo ai programmi di massima dei partiti politici. Già lo HUME, nel celebre *Essay on Parties* (1760), aveva avvertito che ideali e programmi possono aver rilievo solo nella fase iniziale della vita d'un partito, mentre successivamente si pone in primo piano la sua organizzazione, la quale veramente caratterizza il partito. Ai nostri giorni, CAPOGRASSI ha confermato questo giudizio, osservando che i partiti "sono gruppi di uomini, società di uomini, che realizzano una certa legge di convivenza nel loro interno, che nel loro interno si comportano e vivono in certo modo, realizzando e organizzando in un certo modo il sistema dei rapporti tra autorità e soci. Forse la loro vera dottrina è soltanto in questa loro pratica: qualunque sia la loro dottrina astratta, come la pensano effettivamente si vede da quello che fanno; e certamente sarà questo loro modo di organizzarsi e di vivere al loro interno, che applicheranno quando estenderanno la loro azione e il loro potere a tutto il paese"» (G. ASTUTI, *cit.*, p. 9).

(11) Un tipico esempio di partiti, che rappresentano unicamente delle coalizioni d'interessi, sono indubbiamente i partiti democratico e repubblicano negli Stati Uniti. Dice l'ASTUTI (*cit.*, p. 15): «Entrambi i partiti, senza alcuna fedeltà ad ideologie o a costanti indirizzi politici, coalizzano intorno alle loro organizzazioni, nei diversi Stati, i più vari interessi, e predispongono i loro programmi elettorali secondo le concrete contingenti esigenze della lotta politica. Caratteristica degli ultimi decenni è la presentazione di "piattaforme" sempre più simili nel contenuto, da parte di entrambi i partiti; i quali, con l'abituale empirismo, non disdegnano di assumere nei diversi Stati posizioni differenti, e talora opposte, sopra questioni particolari, secondo le esigenze delle coalizioni di interessi che in ciascuno Stato rispettivamente rappresentano». Sul sistema dei partiti negli U. S. A., v., p. es., C. E. MERRIAM and H. F. GOSNELL, *The American Party System*, New York 1949 (IV ed.), e H. A. BONE, *American Politics and the Party System*, New York 1955

Ciò che l'analisi della realtà sociale mette chiaramente in evidenza è il fatto che la nozione di «partito politico» è caratterizzata dalla presenza simultanea di due elementi essenziali: di un «vincolo sociologico», che è rappresentato dalla comune ideologia o dai comuni interessi degli aderenti all'associazione, e di un «vincolo teleologico», che è rappresentato dal fine istituzionale al quale l'intera associazione necessariamente tende.

Il partito politico moderno si differenzia: a) dalla «setta», in quanto si configura come una associazione pubblica; b) dalla «fazione» (che è rivolta a sostenere una determinata persona o è diretta a difendere interessi di ristretto ambito personale), perchè di natura sua persegue principi o interessi superindividuali; c) dalla «lega (o unione) precaria» (che mira, senza stabile organizzazione, al conseguimento di determinate finalità), perchè si presenta con una organizzazione avente carattere di stabilità.

2) Il partito politico nel sistema costituzionale italiano.

1. Più difficile è definire la natura giuridica dei «partiti politici», essendo la loro configurazione diversa nei diversi ordinamenti statuali.

Poichè uno studio di diritto comparato andrebbe oltre le finalità della nostra trattazione, ci limiteremo a dare una definizione giuridica dei partiti, basandoci esclusivamente sui dati che ci sono offerti dall'ordinamento italiano.

Tali dati sono contenuti essenzialmente nell'art. 49 della Costituzione repubblicana (12).

(II ed.); sulla situazione dei partiti in U.S.A. alla vigilia delle elezioni presidenziali del 1956, v. J. NAVONE e M. REINA, *I partiti politici in U.S.A.*, in *Aggiornamenti Sociali*, (ottobre) 1956, pp. 545-556 (rubr. 931).

(12) Le altre norme costituzionali che si riferiscono ai partiti sono l'art. 93, che recita: «*Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero*», e il primo comma della XII delle «*Disposizioni transitorie e finali*», che vieta «*la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista*».

La Costituzione italiana del 1947 è una delle poche Carte costituzionali vigenti negli Stati democratici occidentali, che abbiano formalmente riconosciuto l'esistenza dei «partiti politici». Un analogo riconoscimento è contenuto nella *Legge fondamentale per la Repubblica federale germanica* del 1949 (art. 21: 1. «*I partiti collaborano alla formazione politica della volontà del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principii democratici. Essi devono render conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi*». - 2. «*Partiti che per i loro fini o per il comportamento dei loro aderenti mirino a intaccare o a distruggere il libero ordinamento democratico, oppure a minacciare l'esistenza della Repubblica federale germanica, sono anticostituzionali. Sulla questione dell'anticostituzionalità decide la Corte costituzionale federale*». - 3. «*I particolari sono regolati da leggi federali*») e nella *Costituzione della Repubblica francese* del 1958 (art. 4: «*I partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del suffragio. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Essi devono rispettare i principii della sovranità nazionale e della democrazia*»).

Questa disposizione, che nella sua forma definitiva venne approvata dall'Assemblea Costituente nella seduta del 22 maggio 1947 (13), recita: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Parafrasando, è facile stabilire che per l'ordinamento italiano i «partiti politici» sono quelle libere associazioni di cittadini, attraverso le quali i cittadini stessi concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

2. Se esaminiamo attentamente l'art. 49 e la definizione giuridica che ne abbiamo ricavata, in relazione con gli altri principii e norme che formano il nostro ordinamento fondamentale, vediamo che:

A) Il testo costituzionale considera i partiti come una espressione, in sede politica, di quella generica «libertà di associazione», che è riconosciuta e garantita ai cittadini nel primo comma dell'art. 18 (14). Esso li distingue però: a) dalle altre associazioni libere, di cui nell'art. 18¹, in quanto, secondo una autorevole opinione, mentre implicitamente consente agli stranieri di entrare a far parte delle altre associazioni, esclude che ciò possa avvenire quando si tratta dei partiti (15); b) dalle semplici «associazioni politiche» a scopi particolari (16), in quanto per la nostra Costituzione «i partiti non si limitano a perseguire solo singole e puntuali finalità politiche, ma tendono a determinare la "politica nazionale", ad acquisire, cioè, influenza generale sulla vita politica, a partecipare all'insieme di tale vita, ed a concorrere in genere alla soluzione dei problemi, che storicamente si presentano o si presenteranno allo Stato» (17).

B) L'«associazione», che la nostra Carta fondamentale

(13) Cfr. ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, Ass. plen., sed. 22 maggio 1947, pp. 4158-4168. L'art. 47 del Progetto diceva: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

(14) Art. 18: «I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. - Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare».

(15) C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, (Saggi), dello stesso A., Padova 1954, pp. 221-223. Per comprendere esattamente il significato e la portata delle espressioni «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente» (art. 18¹, collocato nel Titolo «Rapporti civili») e «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti» (art. 49, collocato nel Titolo «Rapporti politici»), va tenuto presente che «quel che vale per le dichiarazioni delle libertà civili (che l'attribuzione ai cittadini non esclude che possano goderne anche gli stranieri) non vale per le dichiarazioni dei diritti politici, o per la attiva partecipazione alla vita dello Stato, che per tradizione [in Italia] spetta ai soli cittadini» (*ibidem*, p. 221).

(16) Ad esse sembra accennare il secondo comma dell'art. 18.

(17) C. ESPOSITO, *cit.*, p. 220.

chiama «partito», se, da una parte, nel testo costituzionale non appare rappresentata nè come un «organo dello Stato» (in quanto «il partito, come tale, rimane fuori dall'organizzazione statale, affidato com'è alla spontanea attività dei cittadini che lo formano e lo fanno funzionare, e non esprime volontà statale, esplicando un'attività preparatoria a quella della formazione della volontà stessa»), nè come un «ente pubblico o autarchico, nel tipo che si suole configurare sotto tale qualificazione» (in quanto è impossibile «sottoporne l'attività a controlli diversi da quelli generali derivanti dal limite dell'ordine pubblico o dall'osservanza di determinate forme», e perchè, «mentre l'ente pubblico manifesta una volontà autonoma, ma secondaria e derivata rispetto a quella statale, il partito o condiziona o comunque tende a condizionare alla propria ideologia l'azione dello Stato»), e neppure può venir ricondotta «alla categoria dei soggetti privati esercenti pubbliche funzioni» (in quanto «manca il presupposto inerente a tale figura, cioè la sostituzione del partito a funzioni di per sé spettanti allo Stato, perchè invece lo Stato non potrebbe mai surrogarsi al partito») (18); dall'altra, non può neppure venir concepita come un semplice «soggetto di diritto privato»: e ciò, perchè il testo costituzionale, che identifica la comunità dei cittadini con lo Stato-persona (19), rappresenta il partito come l'«articolazione» che appunto tale comunità dà a se stessa per mettersi in grado di esprimere un pensiero politico (20).

C) Nel testo costituzionale non c'è nessun accenno a una eventuale attribuzione della «personalità giuridica» ai partiti. Il silenzio del legislatore costituente non va evidentemente interpretato come indice di una sua opposizione pregiudiziale a che i raggruppamenti partitici nel nostro ordinamento possano assumere una tale veste. La nostra Carta fondamentale sembra voglia unicamente sottolineare la naturale esigenza di libertà del partito politico in seno a uno Stato democratico, e quindi l'obbligo, per il legislatore ordinario che volesse disciplinarlo, di ridurre al minimo indispensabile gli interventi e i controlli dell'autorità governativa (21).

(18) C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 625.

(19) Cfr. L. ROSA, *La «comunità statale» nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1958, pp. 666 ss. (rubr. 135). La tesi è stata per la prima volta autorevolmente sostenuta da E. TOSATO, nel saggio *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, pubblicato in *Rivista trim. di Diritto pubbl.*, Milano 1957, pp. 1 ss.

(20) C. MORTATI, cit., p. 625. Nello stesso senso, v. S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, in *Iustitia*, (luglio-sett.) 1958, p. 257. (A favore della tesi che sostiene la natura prevalentemente privatistica dei partiti nell'ordinamento italiano, v., recentemente, A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, Relazione al IX Conv. naz. dell'U. G. C. I. [cfr. nota 4], p. 2-3 delle bozze di stampa).

(21) Sul fatto che la «personalità giuridica» (sia di diritto pubblico sia di diritto privato), così com'è attualmente foggata nel nostro

D) Il termine « liberamente » nell'art. 49 afferma la libertà, per i cittadini, di associarsi in partiti politici; dice, cioè: a) che, « a differenza da quel che avviene per altri diritti politici [per esempio, per quello dell'elettorato attivo], non vi è dovere di esercitare il diritto di iscriversi ai partiti »; b) che « non è concesso alle leggi o alle autorità di limitare il numero dei partiti, di impedirne la creazione o di crearne di autorità, o di imporre (direttamente o indirettamente, come obbligo o come onere) la iscrizione a un determinato partito »; c) che « non è lecito sottoporre la creazione dei partiti ad ingiustificati controlli preventivi di legittimità o di merito, o imporre il rispetto di forme che senza fondamento ne ostacolano la formazione o la vita » (22). La suddetta affermazione di libertà non esclude invece, a nostro avviso, « la possibilità di regolamentazione e di controllo sulla vita esterna ed interna dei partiti » (23). Poichè i partiti italiani vivono e operano in seno a uno Stato, che con la Costituzione si è dato una fisionomia politica ben definita e una corrispondente organizzazione giuridica fondamentale, non ha senso dire che la proclamazione costituzionale della loro libertà li sottrae a qualsiasi disciplina di carattere giuridico. Se infatti nel nostro ordinamento persino lo Stato-persona, il quale pure è titolare della sovranità, è soggetto a norme giuridiche che ne regolano i rapporti con le altre persone ed enti, e se nell'ordinamento stesso è previsto anche tutto un sistema di controlli giurisdizionali sull'attività dei singoli organi statuali, non si vede perchè le associazioni partitiche, le quali, data la loro particolare natura, possono, ancor più di altri raggruppamenti, enti o persone, provocare con la violenza o con altri mezzi ingiusti il sovvertimento totale dell'ordine costituito, dovrebbero esse sole ritenersi « libere » da qualsiasi regolamentazione o controllo. L'emanazione delle norme e la determinazione dei controlli riguardanti la disciplina dei partiti non devono evidentemente considerarsi abbandonate all'arbitrio del legislatore ordinario, il quale, tra l'altro, (non lo si dimentichi!), è esso pure in ogni caso tenuto a rispettare

ordinamento, non sembra essere una veste adeguata per i partiti politici che svolgono la loro attività in seno a uno Stato veramente democratico, v. A. AMORTH, *cit.*, pp. 13-14.

(22) C. ESPOSITO, *cit.*, pp. 224 s.

(23) *Ibidem*, p. 224. Non si può dire che neppure i controlli preventivi siano da ritenersi senz'altro costituzionalmente inammissibili. « La Costituzione tace infatti su questo punto, mentre, quando ha voluto escludere tali controlli, lo ha detto esplicitamente. Così, per esempio, per le associazioni diverse dai partiti la Costituzione dice esplicitamente che i singoli possono associarsi " liberamente " e " senza autorizzazione " [con una formula che non esclude solo il controllo preventivo di opportunità, ma (per tradizione) anche quello preventivo di legalità]. Poichè, rispetto ai partiti, è proclamato invece solo il diritto di associarsi liberamente, vi è argomento testuale per ritenere ammissibili i controlli preventivi sui partiti, purchè abbiano il fine di accertare la rispondenza dei partiti stessi alle esigenze costituzionali e non abbiano scopo vessatorio della proclamata libertà » (*ibid.*, p. 225).

le libertà democratiche sancite dalla Carta fondamentale. Il legislatore, anche in materia di partiti, può e deve unicamente statuire ciò che giova al regolare funzionamento dell'intero sistema costituzionale (24).

E) Nel testo costituzionale, mentre non c'è alcun accenno alla necessità che i partiti, per essere tali, abbiano una determinata ideologia (25), si afferma invece a chiare lettere che le associazioni partitiche hanno lo scopo di consentire ai cittadini di « **concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale** ». Il legislatore è evidentemente partito dalla constatazione: che « in un regime "meramente" rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei loro rappresentanti »; che « neanche nel giorno delle elezioni i cittadini eserciterebbero un effettivo potere, se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una coscienza ed illuminata elezione »; che infine « queste libertà, consentendo ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti ». Egli, pur sapendo che gli istituti rappresentativi non valgono da soli a risolvere il problema di una partecipazione costante ed effet-

(24) Parlando del problema della « difesa dell'ordinamento democratico dal partito politico che si presenti pericoloso », A. AMORTH (*cit.*, pp. 10 s.) fa giustamente notare che anche al presente « il vecchio argomento che la libertà si difende con la libertà e, soprattutto, con il *co-raggio che dà la libertà*, non ha perso la sua efficacia, [la quale non è poi soltanto suggestiva] », e che, « d'altra parte, gli indici della reale pericolosità di un partito, non tanto possono essere abbastanza difficili da descrivere, quanto possono con relativa facilità essere elusi e insieme venire supposti esistenti ». Sono constatazioni di fatto, che devono indubbiamente esser tenute presenti, quando in uno Stato veramente democratico si decida di dare una disciplina giuridica ai partiti politici. Va però ribadito che una speciale legislazione, la quale miri, più che a eliminare i partiti pericolosi, ad obbligare tutti i partiti a confermare la loro azione ai principi e alle norme che fanno parte dell'ordinamento costituzionale, non rappresenta affatto una indebita ingerenza dello Stato nell'attività partitica, ma viene unicamente a costituire un importante elemento di quel complesso sistema di regole, la cui osservanza sola può permettere l'ordinato e pacifico svolgimento della vita politica di una comunità democraticamente organizzata.

(25) « La Costituzione non ignora che i partiti possono avere, oltre che programmi concreti ed empirici, anche ideologie astratte, ed anzi il divieto di ricostituire sotto qualsiasi forma il partito fascista significa, tra l'altro, divieto di ricostituire partiti che abbiano le medesime ideologie del fascismo. Tuttavia, altra cosa è che la Costituzione sappia che i partiti "possono" avere un contenuto ideologico (e che anzi voglia che essi non ne abbiano uno determinato), altra cosa è che la presenza di tale contenuto ideologico sia stata considerata essenziale ai partiti » (C. ESPOSITO, *cit.*, p. 218).

tiva del popolo (cioè dei singoli cittadini in cui il popolo si risolve) all'esercizio dei poteri sovrani, — è proprio questa la considerazione che l'ha persuaso a immettere nella nostra Carta costituzionale, la quale si ispira al principio della democrazia rappresentativa, degli istituti di democrazia diretta, come quello del « referendum » popolare (artt. 75 e 138²) e quello della iniziativa popolare delle leggi (art. 71²; cfr. art. 50), — ha attribuito ai partiti « una funzione basilare nella vita della nostra democrazia rappresentativa », facendo di essi « il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere, lo strumento attraverso cui i cittadini possono influire sulle decisioni dei governanti e possono concorrere con continuità ed organicità alla determinazione delle direttive politiche » (26).

F) La nostra Carta fondamentale, dicendo che le associazioni partitiche hanno lo scopo di consentire ai cittadini di concorrere « con metodo democratico » a determinare la politica nazionale, afferma che l'attività politica dei singoli cittadini associati nei raggruppamenti partitici, e, quindi, quella stessa dei partiti organizzati, devono intendersi subordinate al « principio democratico » a cui s'ispira tutto il nostro ordinamento costituzionale (27). Per la Costituzione repubblicana non è pertanto ammissibile che i partiti italiani, mentre partecipano alla vita politica del Paese, non rispettino, per esempio, quella norma per cui la volontà della maggioranza deve in definitiva prevalere sulla volontà della minoranza, o l'altra per cui la maggioranza non deve mai sopraffare la minoranza, ma deve sempre consentire a questa di dare il proprio contributo (sia pure di sola critica costruttiva) alla realizzazione delle finalità generali della comunità, o ancora l'altra per cui a tutti i cittadini e a tutti i gruppi politici deve essere consentito di propagandare e di propugnare, servendosi di tutti i mezzi costituzionalmente leciti, il proprio indirizzo politico (anche se tale indirizzo è in contrasto con quello della maggioranza al potere), o l'altra infine per cui non deve essere consentito a nessuno, individuo o gruppo, di sabotare con la sua azione gli istituti democratici consacrati dall'ordinamento giuridico (28). In base al dettato costituzionale, non sembra, d'altra parte, neppure ammissibile che il partito possa essere internamente organizzato in maniera non democratica. Perchè, infatti, il partito politico possa realmente consentire ai cittadini di concorrere « con metodo democratico » a determinare la politica nazionale, è innanzi tutto necessario che i cittadini stessi, associati nel partito, abbiano l'effettiva possibilità di concorrere tutti insieme a determinare democraticamente l'indirizzo poli-

(26) Cfr. C. ESPOSITO, *cit.*, pp. 226-228.

(27) Sul fatto che l'intero ordinamento costituzionale italiano si ispira al « principio democratico », v., brevemente, L. ROSA, *La « comunità statale » ecc.*, *cit.*, pp. 669-671.

(28) Anche per questa interpretazione, v. C. ESPOSITO, *cit.*, pp. 236 s.

tico del loro raggruppamento: ciò ovviamente richiede un'organizzazione dell'associazione partitica, la quale escluda, all'interno dell'associazione stessa, l'uso di metodi autocratici o comunque non democratici, che in qualunque modo impediscano la libera espressione della volontà degli associati (29).

G) I partiti dal testo costituzionale sono configurati come gli strumenti che consentono ai cittadini di «concorrere a determinare la politica nazionale». Ciò significa che essi, nel nostro ordinamento, non possono avere unicamente la funzione di orientare l'opinione pubblica. Mentre infatti rispetto agli istituti di democrazia diretta (in particolare, a quello del «re-

(29) V., nettamente nel nostro senso, p. es., G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., pp. 133 ss.; C. ESPOSITO, cit., pp. 235 s.; V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, nella *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, a cura del Comitato naz. per la celebrazione del primo decennale, vol. II: *Studi sulla Costituzione*, Milano 1958, pp. 295-297; L. CARRARO, *Organizzazione ed azione dei partiti nell'ordinamento dello Stato*, Relazione al IX Conv. naz. dell'U.G.C.I. (cfr. nota 4), p. 11 delle bozze di stampa. Contro la tesi da noi sostenuta, C. MORTATI ha ancora di recente ricordato il rigetto, da parte dell'Assemblea Costituente, delle proposte tendenti a sancire l'obbligo della democrazia interna dei partiti (*Istituzioni di Dir. pubbl.*, cit., p. 624; sull'atteggiamento dell'Ass. Cost. circa una disciplina della democrazia interna dei partiti, cfr. V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1954, pp. 136 ss.). All'obiezione è facile rispondere che l'interpretazione logica e quella sistematica della norma qui chiaramente s'impongono «anche alle eventuali difformi intenzioni dei suoi autori».

Quanto all'argomento *a contrario*, tratto dall'art. 39³, secondo cui «anche la circostanza che la Costituzione ha stabilito esplicitamente per i sindacati che essi per essere registrati debbono avere statuti che sanciscano un ordinamento interno a base democratica (mentre non ha sancito lo stesso per i partiti), proverebbe che i partiti possono avere ordinamenti interni non democratici», va notato con l'ESPOSITO (cit., p. 235, n. 48) che il diverso trattamento, usato dalla nostra Carta fondamentale nei confronti delle associazioni professionali e dei partiti, si spiega col fatto che, mentre «i partiti non possono essere strumento perchè i cittadini possano concorrere a determinare la politica nazionale, se non abbiano un'organizzazione democratica», un'associazione professionale, invece, «potrebbe ben concludere contratti collettivi anche se non organizzata democraticamente».

Evidentemente non basta dire che la Costituzione esige la democrazia interna dei partiti; è necessario anche stabilire che cosa una tale democrazia significhi in concreto, e come essa si realizzi. E, se il primo punto non presenta eccessive difficoltà, in quanto il concetto di democrazia può essere abbastanza agevolmente desunto dai principi generali che informano il nostro ordinamento statuale, che qualifica se stesso come democratico, «ben più difficile è garantire che il metodo democratico, risultante dagli statuti, sia effettivamente osservato, e garantire quindi la corrispondenza dell'azione politica agli orientamenti della maggioranza degli iscritti», dato che, tra l'altro, «a falsare questa corrispondenza possono concorrere alcuni elementi, che traggono spesso origine dalle stesse esigenze della lotta politica moderna» (su tutta questa problematica, v. le acute osservazioni di L. CARRARO, nella relazione cit., alle pp. 12 ss.). Non si tratta certo di difficoltà insuperabili; è probabile però che esse, insieme con altre legate alle presenti contingenze politiche, riescano a impedire per molto tempo ancora ogni serio intervento legislativo tendente a regolare tutta l'importante materia.

ferendum») l'opera di orientamento della pubblica opinione da parte dei partiti può ritenersi effettivamente «determinante», lo stesso non può dirsi di fronte agli istituti di democrazia rappresentativa. Siccome nel nostro sistema costituzionale gli eletti, nell'esplicazione del loro mandato, non sono giuridicamente vincolati a realizzare principii o programmi politici prestabiliti (l'art. 67 Cost. dice: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»), se ogni partito avesse soltanto la funzione di indirizzare gli elettori verso la scelta di alcuni uomini, che si proclamano sostenitori della sua ideologia, potrebbe accadere che l'attività politica di un Parlamento o di un Governo si svolgesse in contrasto con la volontà della stragrande maggioranza dei cittadini. Affinchè l'influsso dei cittadini elettori sia, come vuole la Costituzione, veramente decisivo in sede di determinazione delle direttive della politica nazionale, è pertanto indispensabile che i raggruppamenti partitici agiscano direttamente anche sugli eletti, sia nel Parlamento sia nel Governo. Essi agiranno sugli eletti: a) nel Parlamento, attraverso i «gruppi parlamentari» (30), i quali, com'è noto, si formano precisamente sulla base dei partiti organizzati a cui i singoli parlamentari appartengono, e che prendono le loro decisioni, anche in ordine all'espressione del voto da parte dei loro membri nelle sedute delle assemblee legislative, unicamente dopo libere discussioni e votazioni (31); b) nel Governo, influenzando sui Ministri per ciò che si riferisce alla formulazione delle direttive politiche e alla valutazione, nei singoli casi, dell'interesse pubblico alla stregua delle direttive politiche stesse (32).

(continua)

Luigi Rosa

(30) Il vigente *Regolamento della Camera* li chiama anche «Gruppi politici» (cfr. art. 26).

(31) Si noti che «i parlamentari sono — per l'ordinamento dello Stato — non soltanto liberi, una volta eletti, di scegliere il gruppo cui dare la propria adesione, di uscirne e di mutare la loro scelta, ma sono altresì liberi di esprimere un voto difforme da quello deciso dal gruppo cui appartengono. [...] Ciò che evidentemente non possono pretendere i parlamentari è di conservare la fiducia e l'appoggio del partito che si vede da essi abbandonato, così come conservano il mandato parlamentare, nonostante questo abbandonano» (L. CARRARO, *cit.*, p. 7).

(32) I partiti non hanno invece nulla da dire per ciò che riguarda l'esercizio della *potestà amministrativa* da parte del Governo. Un intervento dei partiti in questo settore si urterebbe contro il principio espresso nell'art. 97^o della Costituzione che sancisce «l'imparzialità della [pubblica] amministrazione» e contro quello espresso nell'art. 98^o, secondo cui «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». «In sede amministrativa, poichè non sono in contrasto visioni diverse degli interessi generali, ma concreti, individuati od individualizzabili interessi contrastanti, ogni tentativo dei partiti di influire sui ministri si tradurrebbe in una richiesta di inammissibili favoritismi» (C. ESPOSITO, *cit.*, p. 233; sulla necessaria distinzione tra la posizione dei Ministri in quanto membri del Governo, e quella degli stessi in quanto funzionari della pubblica amministrazione, v. *ibid.*, pp. 232 ss.).