

DEMOCRAZIA E PARTITI POLITICI

(continuazione) (*)

I PARTITI NELLO STATO DEMOCRATICO

1) Lo « Stato democratico ».

1. Per intendere adeguatamente il senso dell'espressione « Stato democratico », è necessario innanzi tutto stabilire che cosa significhi il termine « democrazia ».

Notava il Toniolo che nulla c'è « di più vago, di più intralciato, di più ribelle ad una formula teoretica », di questo termine; e soggiungeva che « ad intorbidarne la comprensione vi contribuiscono: — teoreticamente, la naturale complessità del concetto di democrazia, che può riferirsi ai vari aspetti della vita o politica, o sociale, o civile, od economica e che in ognuno di essi tocca gl'istituti più delicati e fondamentali della società: la libertà, la proprietà, la solidarietà, l'eguaglianza; — storicamente, le reminiscenze remote della democrazia pagana, e le impressioni prossime e immanenti della democrazia moderna, poste alla lor volta a contatto e intrecciate con le tradizioni della democrazia medioevale, svoltasi sotto le influenze del cristianesimo e del papato; confusione e complicanza accresciuta logicamente da improprietà di linguaggio, attinto oggidì troppo spesso al calore della polemica opportunistica, per cui spesso la parola eccede o travisa il concetto negli stessi dissesti » (33).

Ancora oggi si disputa sul significato effettivo del vocabolo (34). Alla luce dei più recenti approfondimenti della ma-

(*) V. *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1959, p. 133-144 (rubr. 72).

(33) G. TONIOLO, *Democrazia cristiana (concetti e indirizzi)*, vol. I, in *Opera omnia* (serie III, vol. II), Città del Vaticano 1949, pp. 23 s.

(34) Sul concetto di « democrazia », v., tra le opere più recenti: H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1929 (trad. it. in *Democrazia e cultura*, dello stesso A., Bologna 1955, pp. 3-112); R. LAUN, *La démocratie: Essai sociologique, juridique et de politique morale*, Paris 1933; A. BRUCCULERI, *La democrazia*, Roma 1946; E. v. HIPPEL, *Vom*

teria, i quali hanno portato alla constatazione che «ciò che la democrazia "è" non può essere disgiunto da ciò che la democrazia "dovrebbe essere": anzi ne è strettamente condizionato», e che «una esperienza democratica [...] si sviluppa a cavallo del dislivello tra "dover essere" ed "essere", lungo la traiettoria segnata da aspirazioni ideali che sempre sopravanzano le condizioni reali», va anzi detto che al presente «il problema di definire la democrazia si sdoppia», nel senso che di essa occorre dare sia una definizione «descrittiva» sia una definizione «prescrittiva»: e ciò, perchè «senza l'accertamento la prescrizione è "irreale"; ma senza l'ideale una democrazia "non è"» (35).

2. E' l'etimologia, che, in ultima analisi, ci offre la definizione prescrittiva della democrazia (36).

In effetto, se si bada al significato dei due vocaboli greci da cui risulta composto, è facile concludere che il termine in questione dice: «potere del popolo» o, più esattamente, «governo del popolo» (evidentemente le parole «del popolo» hanno valore di genitivo soggettivo). Poichè per l'etica sociale la «comunità statale» è «la società naturale perfetta (37), giuridicamente organizzata, che riunisce più individui, famiglie e raggruppamenti sociali minori, viventi entro i confini di un determinato territorio, in vista del bene comune» (38), sul

Wesen der Demokratie, Bonn 1947; H. F. GOSNELL, *Democracy, The Threshold of Freedom*, New York 1948; e, molto importante, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna 1957. Cfr. anche: *Democracy in a World of Tensions - A Symposium prepared by Unesco*, a cura di R. McKEON, University Chicago Press, 1951, nel quale sono raccolte le risposte di oltre un centinaio di studiosi delle scienze sociali (filosofia, politica, storia, sociologia, economia, diritto), appartenenti alle più disparate tendenze, a un meticoloso questionario elaborato allo scopo di ottenere un panorama sufficientemente completo delle concezioni e delle dottrine sulla democrazia.

(35) G. SARTORI, *cit.*, p. 7.

(36) V., *contra*, G. SARTORI (*cit.*, pp. 15 ss.), secondo il quale dall'«etimo» della parola «democrazia» non si ricaverebbero conclusioni «né chiare, né sicure, né grandemente utilizzabili».

(37) Con gli Scolastici e con i giusnaturalisti della scuola di Grozio: 1) con il termine «*società naturale*» designiamo ogni raggruppamento sociale che, se anche nel fatto della sua costituzione può dipendere da una libera decisione dei suoi membri, rivesta tuttavia nella sua essenza il carattere della necessità, in quanto, a giudizio comune, soddisfa a profonde esigenze della natura umana; 2) con il termine «*società perfetta*» indichiamo invece ogni società di persone: — che abbia in se stessa, per la sua stessa natura, tutto quanto occorre perchè i suoi membri soddisfino i loro bisogni naturali in un dato ordine; — che nella sua origine non dipenda da nessun'altra società, e nella quale i poteri esercitati dai titolari dell'«autorità sociale» siano *sovrani* (supremi).

(38) La nostra definizione della «comunità statale» riproduce sostanzialmente quella di TH. MEYER (*Institutiones iuris naturalis*, Freiburg i. Br. 1906, ed. altera, Pars I, p. 353), ma tiene anche conto di quella di U. GROZIO (*De jure belli ac pacis*, I, I, c. I, § 14, 1). Per gli Scolastici «il "bene comune", che forma il fine dello Stato, consiste nel complesso delle condizioni indispensabili, affinché tutti i membri della comunità

piano del « dover essere » si può ritenere che il termine « democrazia », riferito appunto alla vita interna della comunità statale, viene in pratica a designare « quell'ordinamento politico per il quale il "popolo" (cioè l' "unione morale e stabile" dei cittadini) è l'unico vero titolare dell' "autorità sociale" che guida lo Stato al conseguimento dei suoi fini » (39).

3. Per ottenere una definizione descrittiva della « democrazia » intesa come fatto storico, è necessario invece guardare alla configurazione del cosiddetto « Stato democratico » nei diversi ordinamenti positivi (40).

statale, nei limiti del possibile, raggiungano liberamente e spontaneamente la loro vera felicità terrena » (cfr., anche per ulteriori determinazioni, V. CATHELIN, *Filosofia morale*, trad. it., Firenze 1913-1920, II ed., vol. II, pp. 559 ss.).

(39) Quando si afferma che la collettività popolare in un regime democratico è l'unico vero titolare dell' « autorità sociale », non si vuol dire, evidentemente, che i singoli membri di detta collettività « sono tutti egualmente sovrani » (c.d. « isocrazia »), come sembra ritenere G. SARTORI nella sua opera più volte cit. (p. 60), ma soltanto che titolare di tale « autorità » è l'intero « corpo sociale » formato dall'unione morale organica di tutti i cittadini, e non invece una persona o un gruppo particolare di persone che operano in seno alla comunità.

La definizione prescrittiva della « democrazia », da noi data, prescindendo dal problema dell'origine della « sovranità » in seno allo Stato (sulle diverse posizioni degli autori cattolici e sul pensiero ufficiale della Chiesa su tale argomento, cfr. Y. DE LA BRIÈRE, *Origine du pouvoir politique*, in *Dictionnaire Apologétique de la Foi Catholique*, Paris 1922, tomo IV, alla voce « *Pouvoir politique* », col. 81-94), e configura unicamente un concreto modo di essere dello Stato stesso per ciò che si riferisce al suo governo. Di fronte al fatto che oggi « la tendenza democratica investe i popoli e ottiene largamente il suffragio e il consenso di coloro che aspirano a collaborare più efficacemente ai destini degli individui e della società », Pio XII nel *Radiomessaggio natalizio del 1944* (in *Discorsi e Radiomessaggi di S.S. Pio XII*, Città del Vaticano 1955, vol. VI, p. 237), citando LEONE XIII (*Enciclica « Libertas »* del 20 giugno 1888, *in fin.*), ha voluto ricordare « che, secondo gl'insegnamenti della Chiesa, " non è vietato di preferire governi temperati di forma popolare, salva però la dottrina cattolica circa l'origine e l'uso del potere pubblico ", e che " la Chiesa non riprova nessuna delle varie forme di governo, purché adatte per sé a procurare il bene dei cittadini " ».

(40) Nella nostra indagine ci riferiamo esclusivamente agli ordinamenti vigenti negli « Stati di democrazia classica » (su questo termine, cfr. *supra*, nota 3). « I discorsi su un'altra democrazia [per intenderci, su quella a cui al presente s'ispirano gli ordinamenti degli Stati c.d. " di democrazia progressiva (o diretta o popolare) "], di per sé, non sono che dichiarazioni di intenzioni, e dunque pongono in essere, tutt'al più, una " presunzione " e una aspettativa. Nessuno dubita che l'U.R.S.S., ad esempio, esista come Stato; ma questo non implica che esista come democrazia, e cioè che il sistema politico sovietico pertenga a quel tipo di sistema statale nel quale una potestà popolare riesce in qualche modo operante. Chi si propone di fare una indagine definitiva si propone di determinare cosa è la democrazia; e ciò richiede che si debba determinare per differenza quel che la democrazia non è ». Poiché « in virtù della sua stessa dottrina, la democrazia di tipo orientale sarebbe tale perché si diversifica dalla liberaldemocrazia in ragione di queste caratteristiche: di essere un sistema politico (1) a democrazia diretta - (2) dittatoriale - (3) monopartitica »; poichè, d'altra parte, nel linguaggio scientifico le parole debbono venir usate « in ragione della loro connotazione e deno-

Abbiamo già avuto occasione di ricordare (41) come nella seconda metà dell'Ottocento e nel primo Novecento uno Stato venisse generalmente considerato « democratico », quando nel suo ordinamento: risultavano accolti alcuni principii fondamentali (quello della « sovranità popolare », quello del « governo delle leggi », quello della « divisione dei poteri »), venivano affermati e garantiti i diritti civili e i diritti politici dei cittadini, ed esisteva almeno una assemblea « rappresentativa », con poteri legislativi e in grado d'influire sull'indirizzo politico generale.

In quell'epoca, se la democrazia era, in definitiva, concepita come « autogoverno dei governati », il diritto oggettivo e la scienza giuridica non precisavano affatto in quale senso in un regime democratico il popolo governato dovesse e potesse governare se stesso.

Oggi, lo studio degli ordinamenti costituzionali degli Stati di democrazia classica ci rivela come l'organismo statale vada assumendo un assetto, per il quale la rappresentazione positiva dello Stato-società viene sempre più a coincidere con l'ideale etico-sociale della comunità politica democratica, a cui sopra abbiamo accennato.

In realtà, nelle più recenti Costituzioni democratiche, mentre « lo Stato come ente giuridico viene rappresentato come l'ordinamento originario e sovrano, che raggruppa e organizza, per il raggiungimento dei fini generali, individui e formazioni sociali viventi e operanti in un determinato territorio », « la collettività popolare, (l'insieme, cioè, dei cittadini), viene sempre più chiaramente considerata come l'unico soggetto della "potestà suprema" di governo, e, in tal modo, viene sempre più concretamente identificata con lo Stato-persona » (42).

In questo senso, tenuta presente l'elaborazione concettuale di alcuni importanti istituti (in particolare, di quelli della « società di persone », della « persona giuridica » e della « rappresentanza giuridica ») nel diritto privato (43), è lecito dire

tazione semantica »; poichè, infine, « democrazia » dice « governo del popolo », e non invece « governo dittatoriale di un partito sul popolo », non si vede perchè lo studioso, per dare una esatta definizione « descrittiva » della democrazia, dovrebbe tener conto anche delle strutture politiche esistenti negli Stati comunisti (su questa argomentazione, v. G. SARTORI, *cit.*, pp. 283 ss.).

(41) Nel nostro studio su *La « comunità statale » nella Costituzione italiana*, *cit.* (nella nota 19), alle pp. 660 ss.

(42) *Ibidem*, p. 664. Ciò costituisce, tra l'altro, un superamento della concezione individualistica liberale, per la quale lo Stato veniva ad essere, in definitiva, un puro « antagonista » della totalità dei cittadini (su questo punto, v., p. es., CHR. FR. MENGER, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, Tübingen 1953, pp. 26 s.).

(43) Parlando della necessità, nello studio del diritto pubblico, di tener presente la configurazione dei diversi istituti nel diritto privato, V. ZANGARA (*La rappresentanza istituzionale*, Padova 1952, II ed., nella pref., p. 2) nota acutamente: « Il diritto privato ha una plurisecolare elaborazione dei suoi istituti e delle sue istituzioni, che lentamente mo-

che lo Stato democratico contemporaneo va configurandosi come una vera e propria « società di persone (fisiche e giuridiche) », le quali operano insieme in ordine al conseguimento di quelle finalità generali che i singoli, isolati nella loro individualità o semplicemente inseriti nelle formazioni sociali minori, non potrebbero raggiungere: come una « società », quindi, la quale, mentre « rappresenta istituzionalmente » la totalità dei consociati (44), vuole e agisce, in ordine al raggiungimento dei suoi scopi, per lo più avvalendosi di « organi » (individuali e collegiali) che, a loro volta, vogliono e agiscono in nome e per conto dell'ente che « rappresentano » (45).

dificano la loro conformazione giuridica, mentre istituzioni e istituti del diritto pubblico subiscono, da un periodo storico all'altro, mutazioni e trasformazioni, che spesso sono radicali e generali, imponendo nuovi problemi e nuove ricerche. Dal diritto privato il giuspubblicista può trarre importanti elementi tecnici, con i quali può poi operare, con opportuni svolgimenti e adattamenti, ai fini delle indagini che gli sono proprie e particolari. Ciò, del resto, è naturalissima, logica conseguenza dell'apprezzamento, che sempre maggiormente si afferma nella dottrina, circa la fondamentale unità del diritto, che nelle sue teorie generali può contenere insegnamenti comuni per i vari rami del diritto che, accogliendoli, dovranno certamente adattarli e adeguarli, con accorgimenti speciali, alle loro singole esigenze ».

(44) La « rappresentanza » (di diritto privato o di diritto pubblico) si ha « quando, secondo le norme di un ordinamento giuridico, un soggetto sostituisce un altro nell'esercizio di poteri o nell'adempimento di obblighi giuridici in modo che si verifica un fenomeno, previsto e predeterminato e regolato dall'ordinamento, di dissociazione fra soggetto dell'azione e destinatario dello scopo e, insieme, di convergenza degli effetti dell'azione nella cerchia giuridica del titolare dei poteri e degli obblighi che si esercitano, in base alla funzione essenziale e fondamentale della rappresentanza che si concreta nel "valore" dell'attività del rappresentante: l'attività del rappresentante "vale" come se fosse compiuta dal rappresentato » (V. ZANGARA, *cit.*, p. 283).

« Si ha rappresentanza istituzionale quando il rapporto rappresentativo non è costituito dalla volontà del rappresentato [come avviene nel caso della c.d. "rappresentanza volontaria"], nè dalla legge [come avviene per la c.d. "rappresentanza legale"], ma nasce *ipso facto* e *ipso jure* dai rapporti necessari che si stabiliscono per il sorgere - nell'atto stesso della nascita - di un'istituzione (e particolarmente di una persona giuridica) e nell'organizzazione che è relativa ad ogni istituzione (esercizio di poteri o adempimento di obblighi di un soggetto a mezzo di un altro soggetto incardinato nella struttura istituzionale e la cui funzione rappresentativa è determinata dall'organizzazione ed è coeva ad essa) » (*ibidem*, p. 285).

Sul fatto che « la persona giuridica rappresenta istituzionalmente i soggetti giuridici che ne hanno costituito e ne costituiscono la premessa materiale, sostituendosi ad essi, non nell'esercizio dei loro singoli diritti soggettivi, che essi possono svolgere e svolgono *uti singuli*, ma nell'esercizio della loro soggettività sociale indirizzata a finalità comuni (soggettività che è da essi distinta) », cfr. *ibidem*, c. III: « L'istituzione, persona giuridica rappresentativa », pp. 92 ss.

(45) Sul fatto che gli « organi » di una persona giuridica rappresentano istituzionalmente la persona giuridica stessa, cfr. V. ZANGARA, *cit.*, c. IV: « L'istituzione, persona giuridica rappresentativa », pp. 142 ss. Per ciò che si riferisce allo Stato, già L. Rossi (in *Enciclopedia italiana*, vol. XXVIII, alla voce « Rappresentanza politica », p. 842) nel 1935 scriveva: « Gli organi dello Stato moderno, senza distinzione alcuna, hanno

Poichè alla base dell'ordinamento del tipo di Stato, di cui ci stiamo occupando, è posto, per definizione, il « principio democratico », che esige la partecipazione effettiva di tutti i cittadini al governo della cosa pubblica, i rapporti di rappresentanza, che in tale ordinamento legano lo Stato-persona alla totalità dei soggetti giuridici che costituiscono la comunità statale e gli organi di governo allo Stato-persona, vanno intesi come veri e propri rapporti di natura consensuale, nel senso che mezzi costitutivi di detti rapporti devono in ogni caso essere degli atti di volontà espressi, direttamente o indirettamente, almeno dalla maggioranza attiva dei cittadini (46).

2) Funzione dei partiti politici nello Stato democratico.

1. In un ordinamento statale genuinamente « democratico » (in senso moderno) i cittadini non costituiscono dunque una agglomerazione amorfa d'individui, una « massa », ma un raggruppamento sociale organico (47), che forma ed esprime, direttamente o indirettamente, la sua volontà sovrana, in ordine al conseguimento delle sue specifiche finalità, attraverso la libera manifestazione della volontà dei singoli consociati.

Negli Stati di democrazia classica, soprattutto a partire dalla Rivoluzione francese, si sono venuti a creare diversi « isti-

natura rappresentativa, appunto in quanto operano non *jure proprio* ma *jure repraesentationis*: i governanti rappresentano lo Stato, non se stessi ». Quanto all'ordinamento costituzionale italiano vigente, aderiamo all'opinione di E. Tosato (*Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit. pp. 46 ss.), secondo cui tutto il complesso dell'apparato statale deve considerarsi « in funzione e in posizione di rappresentanza del popolo [il quale, per l'A., s'identifica con lo Stato-persona] ».

(46) Il c.d. « principio maggioritario », a cui si accenna nel testo, non è in pratica che un « criterio tecnico » adottato in democrazia per addvenire a delle decisioni tutte le volte che, in sede di determinazione del contenuto della volontà generale di una assemblea di uomini liberi, non ci sia l'unanimità dei consensi su una determinata tesi. Con l'affermazione di tale « principio » non si vuole quindi affatto sostenere che la volontà dei più sia senz'altro la migliore, la più giusta; ma si vuole unicamente stabilire che si intende di accettare, nella pratica, quella regola procedurale, secondo cui si considerano vincenti le alternative più volute, cioè le alternative volute dai più. Per il buon funzionamento dello Stato democratico è evidentemente necessario che l'educazione civica delle masse riesca a far coincidere sempre la *maior pars* con la *melior pars*. Su questi problemi, v., p. es., G. SARTORI, cit., pp. 87 ss.

(47) Pro XII, nel *Radiomessaggio natalizio del 1944* (cit., p. 239), ha definito con precisione in che senso il concetto di « popolo », che dice appunto « unione organica dei cittadini in vista del bene comune », debba tenersi distinto dal concetto di « massa ». « Il popolo - leggiamo nel *Radiomessaggio* - vive e si muove per vita propria; la massa è per sé inerte, e non può essere mossa che dal di fuori. Il popolo vive della pienezza della vita degli uomini che lo compongono, ciascuno dei quali, al proprio posto e nel proprio modo, è una persona consapevole delle proprie responsabilità e delle proprie convinzioni. La massa, invece, aspetta l'impulso dal di fuori, facile trastullo nelle mani di chiunque ne sfrutti gli istinti o le impressioni, pronta a seguire, a volta a volta, oggi questa, domani quell'altra bandiera ».

tuti» giuridici, aventi lo scopo di consentire il formarsi e l'esprimersi della volontà politica della comunità dei cittadini nel modo indicato. Si tratta, da una parte, dei cosiddetti «**istituti di democrazia diretta**»; dall'altra, degli «**istituti di democrazia rappresentativa**».

Negli ordinamenti oggi vigenti, i primi si configurano come strumenti giuridici che permettono il formarsi e l'esprimersi della volontà della collettività popolare attraverso la partecipazione «**diretta**» di tutti i cittadini giuridicamente capaci alle deliberazioni concernenti il governo dello Stato; i secondi, invece, come «**organi**», costituiti da individui che dalla totalità dei cittadini giuridicamente capaci sono prescelti, mediante libere «**elezioni**», a «**rappresentare**» la comunità nell'esercizio delle funzioni di governo (48).

2. Come abbiamo accennato parlando del partito politico nella «**realtà politico-sociale**» (49), negli Stati di democrazia classica esistono sempre due o più partiti, i quali si presentano come formazioni sociali spontanee aventi lo scopo istituzionale di concorrere a determinare l'indirizzo politico della comunità statale in cui vivono e operano.

A questo punto della nostra trattazione ci sembra più facile comprendere in che senso si sia soliti ripetere che, secondo i canoni della vera democrazia, e per gli ordinamenti che ne hanno fatto l'applicazione, i **raggruppamenti partitici** «**non**

(48) Gli «*istituti di democrazia diretta*» esistono al presente nella maggior parte degli ordinamenti statuali democratici con funzioni per lo più soltanto di carattere marginale [per riferirci unicamente al nostro ordinamento, ricordiamo, come esempi, l'istituto dell'«*iniziativa popolare delle leggi*», che nella Costituzione italiana (art. 71²; cfr. art. 50) viene rappresentato come atto tendente a dare inizio, o al procedimento di formazione della legge formale, o a quello di revisione costituzionale (*arg. a silentio* art. 138; cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale, cit.*, pp. 204 s.) e l'istituto del «*referendum*», che, sempre nel nostro sistema giuridico fondamentale, si concreta in una pronuncia del corpo elettorale in ordine a un atto normativo, o in materia costituzionale (art. 138²), o in materia di legislazione ordinaria (con efficacia soltanto abrogativa: art. 75)]. Gli «*istituti di democrazia rappresentativa*» in tutti gli ordinamenti degli Stati di democrazia classica sogliono invece occupare un posto di privilegio [per riferirci sempre soltanto all'ordinamento della Repubblica italiana, ricordiamo che in esso il «*principio rappresentativo*», a cui s'ispirano gli «*istituti di dem. rappr.*», trova una diretta e integrale applicazione nella sfera della funzione legislativa (si pensi alle Camere parlamentari, che si configurano soprattutto come assemblee legislative) e una applicazione indiretta nella sfera della funzione esecutiva (si pensi al Presidente della Repubblica, che è eletto dai due rami del Parlamento riuniti in seduta comune dei loro membri, e al Ministri, dai quali dipende tutta l'amministrazione dello Stato, per la cui investitura è indispensabile la «*fiducia*» delle due Camere); mentre non trova nessuna applicazione nella sfera della funzione giurisdizionale (il fatto che, in forza dell'art. 101¹, i «*giudici*» esercitano tale funzione «*in nome del popolo*», dice che essi rappresentano istituzionalmente il popolo, ma non che la totalità dei cittadini partecipa effettivamente all'amministrazione della giustizia)].

(49) Cfr. *supra*, (nel fasc. di marzo), pp. 135 s.

sono, in sostanza, che la più importante proiezione della libertà politica» (50), e che «la moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici, la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico» (51).

In effetto, la «libertà politica» è la libertà giuridica dei cittadini in ordine all'esercizio dei «diritti politici» (intesi, questi ultimi, in un ordinamento veramente democratico, come diritti a partecipare, direttamente o indirettamente, alla formazione e all'espressione della volontà sovrana dello Stato-persona) (52).

Ora, la stragrande maggioranza dei cittadini (che pure, in teoria, sono politicamente liberi), in quanto non preparata a giudicare con cognizione di causa dei problemi dello Stato e, quindi, neppure psicologicamente disposta a interessarsi direttamente alla soluzione di tali problemi, lasciata a se stessa, ben difficilmente potrebbe dare un effettivo contributo al buon governo della comunità. La sua forza elementare di «massa» potrebbe anzi, al contrario, venir agevolmente manovrata da chi (persona o movimento) volesse, con l'inganno di false promesse, imporre il suo arbitrio all'intera collettività.

I «partiti politici», che si formano spontaneamente in seno allo Stato democratico, hanno la funzione naturale di consentire realmente ai cittadini il libero esercizio dei diritti politici. Essi, infatti, rendono possibile la determinazione da parte del popolo, di tutto il popolo, degli indirizzi dell'attività statale, perchè, orientandola politicamente, trasformano la massa indifferenziata «in organismo capace di volontà consapevole» (53).

Sostanzialmente concordi sul fatto che la loro azione deve svolgersi nell'ambito di una stessa ideologia fondamentale — (l'ideologia democratica, la quale postula, in ogni consociazione che s'ispiri ai suoi principii, «una "affectio societatis", cioè una comune volontà di vivere insieme, nella quale si realizza il momento dell'unità, e quindi il consenso diffuso intorno ad alcuni valori fondamentali necessari ad alimentarla, ed in primo luogo al valore assoluto della persona umana in ogni sua manifestazione») (54) — e nel rispetto di quelle regole di condotta che, sole, di tale ideologia possono permettere l'effet-

(50) A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, cit. (cfr. nota 20), p. 1.

(51) H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, nella vers. it. cit., p. 23.

(52) Sui concetti di «libertà giuridica» in genere e di «libertà politica» in specie, cfr. P. VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano 1947, spec. pp. 168-170.

(53) C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 616.

(54) C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in «*Scritti giuridici in memoria di V. E. ORLANDO*», Padova 1957, vol. II, pp. 128 s.

tiva attuazione (55), i raggruppamenti partitici si configurano, nei diversi ordinamenti, come i naturali portatori delle diverse possibili soluzioni teoriche e pratiche dei problemi politici concreti che si presentano alla comunità; e in tale veste operano, in nome e per conto dei loro aderenti: per orientare le masse in ordine alle scelte politiche particolari e alla formazione degli organi dello Stato mediante libere elezioni; per la preparazione e la selezione delle « élites » dirigenti (56); per influenzare, in vario modo, il funzionamento degli organi rappresentativi di governo (57).

(55) Se i partiti vogliono operare in coerenza con la loro natura di « articolazioni » che la collettività popolare dà spontaneamente a se stessa al fine di poter formare ed esprimere la sua volontà politica, è ovvio che essi debbono, nella loro attività sia *ad extra* sia *ad intra*, accettare e lealmente osservare le c.d. « regole della democrazia ». V., su questa materia, quanto abbiamo detto in sede d'interpretazione sistematica dell'art. 49 della Costituzione (*supra*, pp. 142 s., alla lettera F').

(56) Dal punto di vista della sociologia politica, osserva G. ASTUTI (*Natura e funzione dei partiti politici*, cit. nella nota 4, p. 19): « La scelta delle nuove élites politiche, la formazione di una nuova classe dirigente, piaccia o non piaccia, avviene ormai nell'interno dei partiti, dei grandi partiti popolari, di dimensioni nazionali. E se da un canto può renderci perplessi la constatazione di questo effettivo declassamento dell'intero corpo elettorale, e in specie della opinione pubblica non inquadrata nelle organizzazioni di partito, d'altro canto, (anche a prescindere da ovvie considerazioni sull'azione politica preponderante svolta in ogni tempo da minoranze attive, e non mai dalle maggioranze!), non può disconoscersi il valore positivo di questo processo, veramente storico, rappresentato dalla formazione delle nuove élites di partito, non più condizionate dalla nascita, dal censo, da posizioni pubbliche o private di privilegio, ma di spontanea e libera estrazione da tutte le classi della società. Processo ora appena iniziato, faticoso e laborioso, ma innegabile, il quale ci avvia verso una più piena e vera democrazia, se democrazia è il governo del popolo, per mezzo di élites uscite da tutto il popolo, e non solo da categorie privilegiate di cittadini, e non solo dalla borghesia ».

(57) E' la natura specifica dei partiti politici, da noi fin qui descritta, a persuaderci che si deve ad essi riconoscere, - almeno entro certi limiti, eventualmente fissati dalla legge, - il potere di agire direttamente sugli organi rappresentativi di governo, quando questi esercitano la funzione di determinare la volontà sovrana della comunità statale in ordine alla soddisfazione degli interessi generali (nel nostro ordinamento costituzionale è questo certamente sempre il caso delle Assemblee legislative, e anche dei Ministri, allorché questi agiscono, non nella veste di capi della « pubblica amministrazione », ma in quella di membri del Governo della Repubblica; nel nostro senso, cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., pp. 232 s.). Su questo punto, v. anche *supra*, pp. 143 s., alla lettera G.

C. MORTATI (*Istituzioni di Diritto pubbl.*, cit., p. 619) fa notare che il diritto di « influire » sugli organi rappresentativi dello Stato spetta, in diversa guisa e con diversi effetti, tanto ai partiti di governo quanto a quelli di opposizione; e ricorda, in proposito, come « la funzione costruttiva dell'opposizione, essenziale non solo per l'alternativa dei partiti al potere, ma per il contributo alla formulazione dei provvedimenti adottati dalla maggioranza, abbia avuto in Inghilterra un riconoscimento formale con il *Ministers of the Crown Act* del 1937, con cui si è attribuito uno stipendio a carico del bilancio statale al capo dell'opposizione parlamentare ».

In seno a uno Stato democratico, insieme con i raggruppamenti par-

3. Contro l'obiezione, secondo la quale i partiti costituissero, di loro natura, un elemento di divisione per la comunità statale, ci sembra necessario ricordare che, come dice S. Tommaso d'Aquino nel suo commento all'Etica di Aristotele (I. VI, lez. VII), « politica [...] consistit circa singula operabilia » (58), e che, siccome « purtroppo alla nostra limitata intelligenza non uno ma un viluppo di sentieri appaiono convergenti allo stesso termine » e, pertanto, « quale di queste vie, tutto sommato, sia la migliore [...] non appare con assoluta certezza », « sarebbe ingenuo l'affermare che anche sul terreno politico la verità non può essere che una sola, e che, per conseguenza, vi può essere una sola politica sana ed ogni altra non può essere che falsa » (59).

Mancando un criterio assolutamente obiettivo, che nelle circostanze concrete permetta di individuare « a priori » gli interessi generali della comunità da soddisfare e i mezzi più idonei per tale soddisfazione, « la democrazia non può prescindere dalla diversità delle opinioni politiche e conseguentemente dal pluralismo di formazioni sociali attraverso le quali esse si organizzano per influenzare l'attività dello Stato [l'esclusione della libera manifestazione ed organizzazione in senso associativo delle opinioni politiche ha il solo significato di assicurare il monopolio della direzione dello Stato a certe forze sociali, con l'eliminazione di altre portatrici di interessi divergenti]. Tale pluralismo, lungi dal porsi come fattore di frammentarietà e di particolarismo, tende a sottrarre lo Stato dall'azione di fattori individualistici, o più precisamente di temperarla nella parte più manifestamente in contrasto con gli interessi collettivi. La necessità in cui il partito si trova di sottoporre la propria

titici, esistono oggi anche altri raggruppamenti sociali (organizzazioni di categoria, gruppi economici, burocrazia, ecc.), che mirano, con la loro attività e con i mezzi economici, a volte assai cospicui, di cui dispongono, a influenzare, non soltanto la pubblica opinione, ma lo stesso apparato di governo. Molti sociologi moderni sogliono designare tali raggruppamenti con il nome di « gruppi di pressione », (in inglese, « Pressure Groups »), e talvolta con quello di « gruppi di interesse ». Qualche autore ha sostenuto che anche i partiti politici sono sostanzialmente dei « gruppi di pressione ». Contro questa opinione si è però giustamente fatto osservare che, se si vogliono evitare confusioni e veri e propri errori di valutazione circa i fenomeni sociali presi in considerazione, i due concetti devono essere tenuti distinti; e ciò, perchè, tra l'altro: a) mentre i partiti sono chiaramente inseriti « nei meccanismi formalmente riconosciuti del processo politico », i gruppi di pressione, benché si propongano di « influenzare » il governo, non sono disposti ad accettare la responsabilità del pubblico servizio; b) mentre i partiti politici « hanno la funzione di integrare gruppi eterogenei », i gruppi di pressione « rappresentano interessi omogenei che cercano di esercitare una influenza ». [Su questa problematica, v., anche per la bibliografia essenziale, il recente studio di G. SARTORI: *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, (Una discussione sul neopluralismo), in *Il Mulino*, (febbraio) 1959, pp. 7-42].

(58) S. THOMAS AQ., *In Aristotelis nonnullis libros commentaria*, vol. IV, ed. Flaccadori, Parma 1867, p. 209.

(59) A. BRUCCULERI, *La democrazia, cit.*, p. 101.

attività alla critica della pubblica opinione, e soprattutto l'esigenza di prolungare nel tempo la sua vita estendendo e potenziando la propria influenza, opera nel senso di promuovere un processo di decantazione di interessi non suscettibili di ingrarsi in una visione politica generale» (60).

4. I critici della «partitocrazia» insinuano non essere cosa ragionevole che ai partiti, i quali raggruppano soltanto una minima frazione della collettività popolare, vengano riconosciuti tutti gli importanti compiti che essi sogliono attribuirsi in seno all'organismo statale.

Abbiamo sopra osservato come nello Stato democratico contemporaneo i partiti politici siano formazioni sociali spontanee, che svolgono essenzialmente una funzione mediatrice tra la «comunità» dei cittadini, — alla quale sono sì attribuiti, «*quoad titulum*» e «*quoad exercitium*», i poteri sovrani, ma che, nella sua stragrande maggioranza, è composta di persone, le quali sono impegnate in attività di natura privata, o comunque non politica, e che pertanto non possono partecipare direttamente all'attività politica se non in determinate occasioni o circostanze, — e gli «organi rappresentativi» che, in nome e per conto di detta comunità, esercitano i poteri di governo.

Ora possiamo aggiungere che tale funzione, al presente, in un regime che tenga veramente conto della realtà sociale esistente (in particolare, del fatto che nei singoli paesi democratici sussistono tuttora gravi situazioni di disordine in materia di eguaglianza e di libertà dei cittadini, le quali possono venire o eliminate, o almeno corrette, soltanto mediante una intelligente politica di riforma delle strutture), tale funzione, diciamo, non può concepirsi svolta attraverso istituti, i quali, ispirandosi, ad esempio, a concezioni corporativistiche, o escludano dall'attività di formazione della volontà politica generale il concorso dialettico delle volontà dei singoli cittadini, o pretendano di costringere il dibattito tra i sostenitori dei diversi orientamenti politici entro i confini ristretti di raggruppamenti di categoria che sono naturalmente incapaci di distaccarsi da una visione particolaristica dei problemi generali della collettività.

I partiti, in uno Stato democratico bene ordinato, sono aperti a tutti i cittadini, e, quando siano organizzati democraticamente e rispettino lealmente nei loro vicendevoli rapporti le «regole del gioco», offrono a tutti sia la possibilità effettiva di scegliere nei singoli casi tra le diverse soluzioni politiche possibili, sia quella di eleggere alle cariche di governo quegli uomini che danno affidamento di agire nel senso delle soluzioni prescelte (61).

(60) C. MORTATI, *Note introduttive ecc., cit.*, pp. 128 s.

(61) L'interpretazione della volontà espressa dal cittadino nelle con-

Quando alla base dell'azione delle formazioni partitiche e di quella dei singoli cittadini ci siano la consapevolezza che lo Stato è una società di persone, che tendono al conseguimento del « bene comune », e una volontà decisa di operare in conseguenza, si può senz'altro ritenere che i partiti politici vengono a costituire gli « strumenti essenziali per l'espressione di una piena rappresentanza politica di tutto il popolo, di tutte le classi, in condizioni di effettiva eguaglianza » (62).

* * *

Il nostro studio ha cercato di mostrare come le critiche, che si sogliono rivolgere al sistema dei partiti, siano sostanzialmente ingiuste.

Facendo nostre le parole conclusive di una « relazione » pronunciata lo scorso dicembre davanti a una eletta assemblea di giuristi, ci piace ribadire che tale sistema « è intimamente connesso con la democrazia e il suo abbandono importerebbe probabilmente l'abbandono dello stesso metodo democratico ». Se delle critiche ci debbono essere, esse « vanno piuttosto rivolte al modo con cui talvolta, o spesso, o — se si vuole — sempre, quel sistema riceve pratica attuazione. La critica cioè va rivolta agli uomini e non al sistema. Ma per correggere le deficienze degli uomini che operano nei partiti si aprono due vie a chi, in quanto cittadino e tanto più se cattolico, sia preoccupato del bene comune. La prima è quella di non limitarsi a considerare criticamente la realtà, ma di partecipare alla vita dei partiti con spirito democratico, diremmo con umiltà, cioè con quel parziale sacrificio delle proprie personali vedute, cui deve assoggettarsi chi entra in una comunità e accetta di rispettarne le regole: questo sacrificio trova compenso nella più ampia partecipazione alla vita politica. La seconda via è quella di cooperare alla formazione politica e alla elevazione morale propria ed altrui, con la consapevolezza che la vera democrazia può realizzarsi solo in una società moralmente sana e politicamente educata » (63).

Luigi Rosa

sultazioni elettorali deve tener conto dei programmi politici presentati dai partiti al giudizio degli elettori. Ogni interpretazione della volontà popolare, che non tenga conto del contenuto di tali programmi, è senz'altro da considerarsi illegittima.

(62) G. ASTUTI, *cit.*, pp. 19 s.

(63) L. CARRARO, *Organizzazione ed azione dei partiti nell'ordinamento dello Stato*, *cit.* (cfr. nota 29), p. 14.