

A quando una legge sui partiti?*

Leopoldo Elia

Utilizzerò i miei venti minuti dedicando una prima parte alla rievocazione dei lavori sull'art. 49 Cost. in sede di Assemblea Costituente e il resto del tempo a qualche riflessione su temi di attualità.

1. La vicenda è notissima e più volte ricostruita in base ai resoconti sommari della prima Sottocommissione dei 75 e al resoconto stenografico della seduta di assemblea 22 maggio 1947, in cui fu discusso ed approvato con una lieve modifica l'art. 47 del progetto (la formulazione recava organizzarsi in partiti; in aula organizzarsi fu sostituito con riunirsi; mutato in sede di coordinamento nel più appropriato associarsi).

Il testo era quello proposto dall'on. Lelio Basso¹ che fu preferito all'altro elaborato dai relatori Merlin e Mancini non solo perché redatto in termini più lineari ma anche per il motivo preminente del timore suscitato negli onn. Marchesi e Togliatti dalle limitazioni previste nella formulazione dei relatori²; il riferimento limitativo al “metodo

* Intervento al Convegno organizzato dalla Fondazione CESIFIN A. Predieri “La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”, Firenze 19 ottobre 2007; il testo corretto è stato inviato alla Fondazione il 26 marzo 2008.

¹ Cfr. *Ass. Costituente - Bozze di stampa - Atti della Commissione per la Costituzione vol. II Relazioni e proposte, s.d., Segretariato generale della Camera dei deputati: p. 12 della relazione del deputato Basso Lelio su I principi dei rapporti politici.* (Fortunatamente il testo di L. Basso, che non era relatore su questo argomento, è stato inserito nella raccolta curata dai funzionari del Segretariato generale della Camera). Il testo che riproduco riguarda gli artt. 3 e 4 sui partiti politici e parte dalle motivazioni:

ART. 3

Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese.

ART. 4

Ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi.

[Motivazione]

Questi due articoli stabiliscono lo *status* giuridico, di rilevanza costituzionale, dei partiti politici riconosciuti. Nel primo è definito il diritto di associazione in partito politico. La specificazione del diritto «di organizzarsi liberamente e democraticamente», mentre col primo avverbio ne stabilisce la libertà, col secondo precisa che possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano natura e struttura democratica. Infine la determinazione dello scopo distingue i partiti politici dalle altre associazioni ordinarie.

² Eod. loco, p. 34 si riproduce il testo dell'articolo riguardante i partiti politici:

ART. ...

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. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare.

democratico” ed al rispetto “della dignità e della personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza”. In particolare l’on. Marchesi temeva che queste formule potessero essere interpretate a torto anche da un governo a base democratica “per mettere senz’altro il partito comunista fuori legge”. Più cauto l’on. Togliatti ipotizzava in astratto l’esistenza di un movimento anarchico e contestava che gli si potesse negare il diritto di esistere e di svilupparsi “solo perché rifiuta alcuni dei principi contenuti nella formula in esame” (e cioè in quella dei relatori). Credo che non mi si possa accusare di eccessiva malizia se sostituisco mentalmente al fantomatico movimento anarchico evocato da Togliatti quello più concreto espresso dall’on. Marchesi e cioè il partito comunista. Del resto l’equivoco, se non la contraddittorietà, delle formule limitative riguardava anche la proposta Basso. Nella relazione richiamata nella nota 1 è scritto esplicitamente: “La specificazione del diritto «di organizzarsi liberamente e democraticamente», mentre col primo avverbio ne stabilisce la libertà, col secondo precisa che possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano “natura e struttura democratica”. Queste proposizioni sono state scritte così in un testo elaborato direttamente dall’on. Basso, mentre qualche dubbio potrebbe essere avanzato circa le formule usate negli interventi in Sottocommissione, riassunti in resoconto sommario. Malgrado questa riserva, risulta chiaro che L. Basso, dopo i timori espressi da Marchesi e Togliatti, tendeva ad attenuare, se non a svuotare, la portata dell’avverbio “democraticamente” riferibile alla natura e struttura del partito; prima sostiene: “l’affermare che sono ammessi i partiti i quali accettino il metodo democratico della lotta politica implica delle limitazioni, perché presuppone una valutazione in merito alle dottrine seguite dai partiti. Fa presente inoltre che il termine di democrazia ha oggi diversi significati e si presta a diverse interpretazioni. Ritiene che sia preferibile la formula da lui proposta, che non solleva tale questione di interpretazione”³. Inoltre, replicando al Presidente Tupini che riteneva necessaria qualche limitazione a difesa della democrazia, Basso specificava di essere d’accordo col Presidente per quanto riguardava la difesa della democrazia “ma fa presente che una cosa è dire che i cittadini hanno diritto di organizzarsi democraticamente e altra cosa è accettare il metodo democratico. In base alla formula proposta dal Presidente, domani si potrebbe dire, per esempio, che il partito socialista non adotta il metodo democratico”⁴. Nel testo poi approvato a larga maggioranza in Sottocommissione, rimane “lo scopo di concorrere

³ Cfr. *Ass. costituente*. Commissione per la Costituzione. Discussioni. Prima Sottocommissione, p.405.

⁴ Eod. loco, p. 406.

democraticamente a determinare ...”: mentre l’art. 47 del progetto, evidentemente per opera del comitato di redazione, reintroduce la formula del “concorrere con metodo democratico a determinare ...”⁵.

Ma la discussione in Assemblea è notevole soprattutto per il tentativo dell’on. Costantino Mortati, appoggiato dall’on. Moro, di interpretare la formula “con metodo democratico” applicandola alla vita interna dei partiti. Non a caso Mortati parlava di “carattere esplicativo” del suo emendamento, di “più precisa esplicazione del concetto implicito in esso [art. 47]” e infine di “specificazione relativa alla democraticità dell’organizzazione interna dei partiti”⁶. Malgrado queste cautele minimizzatrici e il richiamo di Mortati all’ordinamento interno a base democratica prescritto per i sindacati (ora dall’art. 39 Cost.) e malgrado l’intervento dell’on. Moro, tutto mirato ad escludere controlli sulle finalità e sui programmi dei partiti⁷, la reazione degli onn. Laconi, Targetti e Codignola contro l’emendamento Mortati-Ruggiero fu durissima: in particolare l’on. Laconi vide minacciati tutti i partiti che non fossero al governo, espresse il timore che governo e Corte costituzionale rappresentassero soltanto la maggioranza e infine prevede “un enorme danno per lo sviluppo della democrazia italiana”⁸. Di fronte a questa levata di scudi lo stesso on. Mortati ritirò l’emendamento, avendo constatata la mancanza di consensi che gli sembravano preesistenti⁹. In particolare egli preferiva allora che l’Assemblea non prendesse posizioni sulla questione da lui posta non desiderando esporre la sua iniziativa a sicuro insuccesso¹⁰. In realtà anche il relatore, on. Merlin, si era pronunciato per l’approvazione senza modifiche del testo dell’art. 47 come formulato nel progetto¹¹, sconsigliando di andare oltre per le ulteriori difficoltà a cui si sarebbe dovuto far fronte. Insomma prudenza ... Se sommiamo la cautela del relatore (democristiano *ex popolare*) con l’ostilità nettissima di tutta la sinistra (PCI, PSI e azionisti) si capisce come Mortati-Moro abbiano desistito: al di là delle previsioni numeriche, contava la necessità di non mettere in dubbio l’accordo di fondo Dossetti-Togliatti sul quale si reggeva la prospettiva di un ampio consenso finale sulla futura Carta.

5 Cfr. V. Falzone – F. Palermo – F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana* illustrata con i lavori preparatori², ed. Colombo, Roma, 1954, p. 402.

⁶ *Atti Ass. Cost.* ed originale completa, V, pp. 4159-4160.

⁷ Eod. loco, p. 4164-4165. Significativa questa affermazione di Moro: “se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell’ambito della vita politica del Paese”.

⁸ Eod. loco, p. 4165.

⁹ Eod. loco, p. 4167.

¹⁰ Ma l’on. Bellavista fece proprio l’emendamento Mortati-Ruggiero che, messo ai voti, non fu approvato (eod. loco p. 4168).

¹¹ Eod. loco, p. 4162-4163.

Va da sé che insieme alla caduta di ogni riferimento alla democraticità interna dei partiti venne meno egualmente ogni ipotesi di attribuzioni di compiti costituzionali ai partiti stessi: in effetti come legittimare tali attribuzioni (anche al di fuori di funzioni esercitate dalle Camere) senza la certezza che quei compiti sarebbero stati svolti seguendo procedure democratiche?

Indubbiamente giuocò da principio una seria ambivalenza delle iniziative assunte dall'on. Basso: da una parte, come si è visto, egli mirava a riconoscere una presenza e un ruolo ai partiti nello spazio costituzionale, il che presupponeva per lui la natura e struttura democratica della associazione partitica; dall'altra la sinistra tutta intera rifiutava ogni possibilità di controllo sull'esistenza di quei presupposti. In particolare l'opposizione più decisa veniva proprio dagli esponenti comunisti. Si è cercato di superare questa antinomia negli interventi del costituente socialista con due precisazioni¹²: l'on. Basso avrebbe voluto “un riconoscimento di funzioni ai partiti politici” e non “un riconoscimento giuridico dei partiti politici”, ritenuto da lui stesso troppo ampio: a suo avviso, “quando si attribuiscono ai partiti funzioni costituzionali, è implicito il riconoscimento giuridico per quel tanto che è necessario all'esercizio di quelle funzioni”; in secondo luogo, Basso valorizzò una differenza tra la costituzionalizzazione dei partiti politici e la loro regolamentazione legislativa, mostrandosi particolarmente contrario alla seconda ipotesi, che avrebbe portato all'instaurazione di un forte e pericoloso controllo da parte dell'autorità pubblica. Queste precisazioni, però, non raggiungono l'obiettivo di dare coerenza a una linea contraddittoria: richiedere natura e struttura democratica dei partiti come condizione imprescindibile “dello *status* giuridico di rilevanza costituzionale e del suo riconoscimento” costituisce un requisito che sta a monte dell'attribuzione di compiti costituzionali e perciò non è possibile rovesciare l'ordine logico delle situazioni soggettive facendo derivare, per implicito, lo *status* dall'attribuzione dei compiti; inoltre non si può volere una costituzionalizzazione autentica dei partiti senza una regolazione legislativa, come richiedeva il testo dei relatori Merlin e Mancini con esplicito rinvio a “una legge particolare”. Perciò, pur dandosi un riconoscimento, come fattore legittimante, all'intero sistema dei partiti e a tutte le formazioni sociali di fatto considerate partiti, restano evidenti le “inadeguatezze” e le troppe questioni lasciate

¹² L'affermazione che siano compatibili tra di loro le posizioni successivamente assunte da L. Basso è stata sostenuta da **Chiara Giorgi** *La sinistra alla Costituente. Per una storia del dibattito istituzionale*, Carocci, Roma, 2001, p. 178, nota 84.

aperte, come sottolineò, già nel 1992, Gianfranco Pasquino¹³ nel commento all'art. 49 Cost. Si resta quindi ben lontani, ancora oggi, dalle normative costituzionali tedesca e spagnola nonché da quelle legislative che hanno svolto un ruolo tanto rilevante in quei due paesi.

Tuttavia la causa della incompiutezza dell'art. 49, più che negli errori e nei veti incrociati dei costituenti, si trova forse nel contesto politico italiano di quel periodo in cui, scomparso Roosevelt, si va affermando la strategia del *containment*. Se Togliatti è diffidente nel novembre '46 di fronte alle proposte di costituzionalizzare per davvero i partiti, lo è molto di più nel maggio del 1947, in cui sente venire la guerra fredda ed anche una svolta nella politica italiana caratterizzata fino allora dai governi tripartiti. Quattro giorni dopo la seduta di assemblea del 22 maggio in cui è approvato l'art. 47 del progetto (divenuto poi art. 49) il Presidente De Gasperi strappa alla Direzione democristiana il via libera per aprire la crisi, che porterà al governo con Einaudi e senza comunisti e socialisti (i partiti laici entreranno più tardi e cioè nel dicembre dopo la istituzione del *Cominform*). Ho scritto "strappa" perché la decisione di De Gasperi di aprire la crisi incontrò la contrarietà di uomini come, ad esempio, Paolo Emilio Taviani, non certo sospettabili di filocomunismo. Ma il *leader* democratico-cristiano vedeva lontano e preparava l'operazione 18 aprile.

Si accresce il timore di Togliatti che il PCI sia prima posto fuori del governo e poi fuori legge; l'ombra della "democrazia protetta" (non c'è ancora il nome ma si sospetta la cosa) lo turba profondamente: non prende la parola nella seduta del 22 maggio, come del resto Basso, ma l'on. Laconi drammatizza al massimo l'opposizione all'emendamento Mortati-Ruggiero, seguendo fedelmente l'impostazione del suo *leader*.

Conclusione: l'approssimarsi della guerra fredda e la forte presenza del partito comunista differenziano nettamente, oltre ad altri aspetti, la fase costituente italiana da quella tedesco-occidentale (per non dire poi di quella spagnola del 1978). Questa somma di elementi ha, per così dire, *handicappato* l'elaborazione costituzionale impedendo insieme una vera razionalizzazione della forma di governo parlamentare secondo l'ordine del giorno Perassi e l'approvazione di normative costituzionali (ad es. art. 21 della Legge fondamentale tedesca) che hanno aperto la strada ad una regolazione

¹³ Cfr. G. Pasquino in *Commentario della Costituzione*, Branca-Pizzorusso *I rapporti politici* (artt. 48-52), tomo I, Zanichelli, Bologna, 1992, pp. 4 e ss. Consulta inoltre P. Ridola voce Partiti politici in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 66 e ss. e da ultimo G. Rizzoni, *Commento all'art. 49* in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, pp. 981 e ss.

seria del fenomeno partito democratico contemporaneo. E' già un miracolo che in quel clima abbia retto la distinzione tra elaborazione costituente e indirizzo politico di governo, consentendo di realizzare un amplissimo consenso nel voto finale sulla Costituzione.

2. Nel 1992, caduto il muro di Berlino, diruta la *conventio* ad escludere, mi ero permesso di ricordare che erano maturate le condizioni per approvare una legge sui partiti che nel frattempo avevano ottenuto il finanziamento pubblico¹⁴. Ma era come parlare nel deserto; frattanto, (altro guaio da guerra fredda ma non solo) i partiti italiani avevano contratto pessime abitudini; si erano sdraiati sulla anomia persistente, chiedendo molto alle istituzioni e poco o nulla dando in cambio. Soprattutto questa situazione anomala si protrasse fino alla lunga fase di transizione aperta dai referendum del 1993 (compreso quello sul finanziamento che ebbe un esito tanto positivo quanto svuotato da successivi interventi legislativi). Eppure sempre più evidente, dalle elezioni del 1994 in poi, si è manifestata la connessione funzionale tra legge sui partiti e leggi elettorali (nonché legislazione di contorno) per evitare ulteriori spinte alla frammentazione ed impedire che da un partito (e da una lista elettorale) nascano in sede parlamentare più gruppi o componenti del gruppo misto. Fino a che punto norme della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari possono supplire all'assenza di una legge sui partiti? Certo, molto dipenderà dalla possibilità di abrogare la abnorme legge elettorale del 2005, n. 270, che ha ampliato in misura fino allora impensabile il potere dei vertici di partito di formare liste di candidati-eletti a loro immagine e somiglianza: è vero che si è formato un consenso di opinione pressoché unanime per l'abrogazione, ma il conformismo prodotto dalla stessa legge tra i candidati-eletti nei confronti dei leader consentirà di ridurre drasticamente i poteri della leadership? Che ciò avvenga in sede di legge elettorale o di legge sui partiti è meno importate: ciò che conta è che siano previste procedure democratiche per scegliere i candidati (o con metodi di selezione interna garantita, come in Germania) o con primarie (come in USA). Del resto la reiezione alla Costituente dell'emendamento Bellavista, già Mortati-Ruggiero, non precluderebbe certamente una svolta nella disciplina dell'ordinamento interno dei partiti perché l'interpretazione rigorosa del "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. consente di raggiungere obiettivi già conseguiti nella Germania federale e nella

¹⁴ L. Elia, *Per una legge sui partiti* in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè, Milano, 1992, I, pp. 407-416.

Spagna. E' significativo che aggiornamento della forma di governo parlamentare e disciplina del funzionamento dei partiti corrano di pari passo verso la chiusura della nostra infinita transizione costituzionale.

Leopoldo Elia