

A pag. 2

*Leopoldo Elia*

## A quando una legge sui partiti?

A pag. 6

*Stefano Merlini*

## I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)

*(da “La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti,  
a cura di Stefano Merlini, Passigli Editore, 2009: pagg. 5-58)*



## A quando una legge sui partiti?

\* Presidente Emerito della Corte Costituzionale.

Dedicherò una prima parte di questo scritto alla rievocazione dei lavori sull'art. 49 Cost. in sede di Assemblea Costituente e il resto 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 Basso<sup>1</sup> 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 relatori<sup>2</sup>; il riferimento limitativo al «metodo 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).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup>*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.

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»<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup>. Nel testo poi approvato a larga maggioranza in Sottocommissione, rimane «lo scopo di concorrere 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 . . . »<sup>5</sup>

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»<sup>6</sup>. 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 partiti<sup>7</sup>, 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»<sup>8</sup>.

Di fronte a questa levata di scudi lo stesso on. Mortati ritirò l'emendamento, avendo constatata la mancanza di consensi che gli sembravano preesistenti<sup>9</sup>. In particolare egli preferiva allora che l'Assemblea non prendesse posizioni sulla questione da lui posta non desiderando esporre la sua iniziativa a sicuro insuccesso<sup>10</sup>. In realtà anche il relatore, on. Merlin, si era pronunciato per l'approvazione senza modifiche del testo dell'art. 47 come formulato nel progetto<sup>11</sup> sconsigliando di andare oltre per le ulteriori difficoltà a cui si sarebbe dovuto far fronte. Insomma prudenza ...

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

<sup>4</sup> *Eod. loco*, p. 406.

<sup>5</sup> Cfr. V. Falzone - E Palermo - E Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana* illustrata con i lavori preparatori<sup>2</sup>, ed. Colombo, Roma, 1954, p. 402.

<sup>6</sup> *Atti Ass. Cost.* ed originale completa, V, pp. 4159-4160.

<sup>7</sup> *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».

<sup>8</sup> *Eod loco*, p. 4165.

<sup>9</sup> *Eod. loco*, p. 4167.

<sup>10</sup> Ma l'on. Bellavista fece proprio l'emendamento Mortati-Ruggiero che, messo ai voti, non fu approvato (*eod. loco* p. 4168).

<sup>11</sup> *Eod. loco*, p. 4162-4163.

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.

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 giocò 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 precisazioni<sup>12</sup>: 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 aperte, come sottolineò, già nel 1992, Gianfranco Pasquino<sup>13</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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, UTEI, Torino, 2006, pp. 981 e ss.

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 seria del fenomeno partito democratico contemporaneo. È 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 pubblico<sup>14</sup>. 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 importante: 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 Spagna. È 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.

<sup>14</sup> L. Elia, *Per una legge sui partiti* in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè, Milano, 1992,1, pp. 407-416.

**STEFANO MERLINI \***

## **I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)**

\* Università di Firenze

*I partiti politici alla Costituente e «l'ombra della democrazia protetta»*

Con la straordinaria intelligenza politica e di studioso che gli era propria, Leopoldo Elia aveva già chiesto, prima di 'tangentopoli' e della crisi epocale che investì il sistema politico italiano a seguito di quella vicenda, la approvazione di una legge sui partiti politici per attuare, infine, quell'art. 49 della Costituzione che rimane, ancor oggi, come una promessa non adempiuta che è posta alla base dei modi di funzionamento della nostra democrazia (1).

Per molti anni, infatti, i partiti politici italiani sono riusciti a convivere in un sistema politico che ha rispettato solo formalmente i principi posti dall'art. 49 della Costituzione, in quanto, mentre in una prima, e lunghissima fase della nostra storia, quei principi furono convenzionalmente interpretati e ristretti fino a giungere alle soglie della instaurazione di quella 'democrazia protetta' che si era minacciosamente preannunciata fino dal dibattito di fronte al *plenum* dell'Assemblea Costituente del 22 giugno 1947 (2), gli sviluppi storici successivi al 1989 hanno evidenziato la propensione delle nostre forze politiche a vivere, e a prosperare, in un sistema che ha finito per prescindere del tutto dalla attuazione di quei principi costituzionali.

Per comprendere quali siano state le motivazioni profonde di un percorso così singolare occorre ricordare che, come ho cercato di precisare altrove, il processo di formazione dell'art. 47 del progetto di Costituzione, dedicato ai partiti, si era svolto nella Prima Sottocommissione in un clima ben diverso di quello che sarebbe stato proprio della discussione in Assemblea che si svolse alla vigilia della crisi definitiva del terzo governo De Gasperi che avrebbe condotto alla esclusione delle sinistre dal governo (3). Se è vero, infatti, che nella Prima Sottocommissione si erano già manifestati fra i partiti contrasti anche molto forti (ad esempio, sulla obbligatoria applicazione del principio del metodo democratico nella vita interna dei partiti) il clima di collaborazione e di fiducia reciproca fra le forze politiche era rimasto, però, sostanzialmente positivo e tale da dare l'impressione a quei costituenti (Basso, Moro, Mortati) che si erano adoperati per una soluzione del problema dei partiti più avanzata di quella alla fine incorporata nell'art. 47 del Progetto, che l'Assemblea sarebbe riuscita, alla fine, a ricomporre una accettabile visione comune del ruolo dei partiti politici in un sistema politico contrassegnato dalla sovranità popolare e dal pluralismo politico.

Il dibattito sui partiti politici che si svolse in Assemblea il 22 maggio del 1947 non riuscirà, invece, come osserva Elia, a superare la 'incompiutezza' dell'art. 47 del Progetto di Costituzione a causa ... più che degli errori e dei veti incrociati dei costituenti, del contesto politico italiano di quel periodo, in cui, scomparso Roosevelt, si va affermando la strategia del *containement* (4).

In effetti, né il problema dell'attribuzione ai partiti di funzioni e di uno *status* costituzionale, né quello di una loro natura e struttura democratica troveranno risposta da parte dell'Assemblea che eviterà, anzi, di spaccarsi in due solo grazie al ritiro, da parte di Mortati e di Ruggiero, del loro emendamento all'art. 47 del Progetto che prevedeva l'attribuzione ai partiti della personalità giuridica e di funzioni di rilievo costituzionale in cambio dell'esistenza di uno statuto il cui fondamento democratico avrebbe potuto essere controllato da un organo indipendente (5).

L'articolo 49 della Costituzione sarà, così, ed alla fine, approvato proprio grazie alla sua incompiutezza: che si porrà, proprio a causa del carattere non definito ed 'aperto' delle norme contenute in quell'articolo, alla base di due interpretazioni entrambe legittime ancorché contrastanti.

Per la prima, l'art. 49 sarebbe stato il naturale prodotto di un evento storico e, nella sostanza, rivoluzionario: quello che portò i partiti politici ad essere, attraverso il CLN, prima, e la Assemblea Costituente poi, i veri 'padri della Costituzione' (6), legittimando, così, tutti i poteri, anche quelli di fatto, da essi esercitati prima e dopo l'approvazione della carta costituzionale.

Per la seconda, ed invece, la preminenza dei partiti nella formazione della Costituzione italiana e la loro reciproca capacità di interdizione, avrebbe impedito quell' «inserimento dei partiti politici italiani all'interno del diritto costituzionale in base ad un principio... di coerenza con i principi del



costituzionalismo liberaldemocratico» (7) che si realizzò, invece, nella Legge Fondamentale Tedesca; la cui formazione non fu direttamente determinata dai partiti politici ma dai circoli alleati, anzitutto, e dalla influenza ‘tecnica’ della dottrina costituzionale più liberale della Germania (direttamente rappresentata da G. Leibholz), che riuscirà a far inserire nell’art. 21 del Grundgesetz il principio che l’ordinamento interno, le finalità dei partiti e il comportamento dei loro aderenti debbono essere corrispondenti ai principi fondamentali della Costituzione. Norme che saranno, poi, utilizzate dalla giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht nelle due celebri decisioni del 1952 e del 1956 nelle quali furono dichiarati incostituzionali il partito socialista ed il partito comunista tedeschi (8).

In Italia, invece, la convinzione che la comune matrice antifascista dei partiti fondatori della Repubblica escludesse di per sé l’esistenza di partiti antisistema si ruppe, come ha rilevato Leopoldo Elia, proprio in coincidenza con il dibattito nel *plenum* della Costituente sull’art. 47 del Progetto. Cosicché, il ritiro dell’emendamento Mortati - Ruggiero, insieme alla solenne dichiarazione del relatore Merlin che il principio del metodo democratico nella determinazione della politica nazionale non avrebbe consentito di controllare le finalità politiche dei partiti, ma soltanto di punirne l’attività esterna se diretta a compiere atti contrari alle istituzioni, costituirono una sorta di patto in base al quale se i partiti concordavano sulla necessità di essere democratici e di comportarsi democraticamente, essi si impegnavano però, reciprocamente, a non attivare in futuro nessun controllo in ordine alle loro ideologie o alla loro democrazia interna.

Questo punto di arrivo del dibattito alla Assemblea Costituente sull’art. 49 della Costituzione si presentava, però, in sé contraddittorio.

Se, infatti, i partiti politici avevano davvero concordato sul principio che in Italia non sarebbe stata possibile una compiuta democrazia se non fossero stati veramente democratici anche quei soggetti ai quali spettava di determinare la politica nazionale (9), la attuazione dell’art. 49 sarebbe apparsa, allora, necessaria e i partiti non avrebbero avuto nessun motivo di respingere la effettiva attuazione di quel principio del metodo democratico che era solennemente affermato dalla Costituzione.

Dalla lettura degli Atti della Costituente emerge, invece, con chiarezza che la norma contenuta nell’art. 49 della Costituzione fu, alla fine, approvata con l’accompagnamento di un impegnativo patto politico, stretto fra i maggiori partiti, in base al quale (e salvo i divieti della violenza politica e della ricostituzione del partito fascista) il rispetto effettivo del metodo democratico sarebbe stato affidato agli stessi partiti politici ed avrebbe trovato la sua garanzia solo nell’esistenza di un largo pluralismo politico.

La inconsueta approvazione di una norma costituzionale a condizione di una sua attuazione limitata e ristretta ad alcuni dei suoi contenuti avrebbe dimostrato, però, ben presto tutta la sua debolezza e la sua contraddittorietà.

La debolezza di quella soluzione fu dimostrata dal fatto che il patto stretto fra i maggiori partiti era destinato a valere, come ogni accordo politico, *rebus sic stantibus*: cosicché, come poi accadde dopo il 1947, i mutamenti, sostanziali, della situazione politica avrebbero portato a modificare quel patto.

La sua contraddittorietà stava invece nella constatazione che l’apposizione di condizioni e limiti all’attuazione del principio democratico denunciava, in realtà, l’esistenza di una non concordanza fra i partiti sul contenuto stesso del metodo democratico: come se ogni partito possedesse, in realtà, una sua idea di democrazia, sia rispetto alle finalità politiche generali (il che era anche ovvio, salvo il problema della loro coerenza con i principi costituzionali), sia rispetto alle modalità con le quali i cittadini associati nel partito potevano contribuire a determinarne l’assetto interno e la scelta dei fini. Cosicché, l’esistenza di divergenze così importanti su due profili fondamentali della associazione nei partiti impedì ai partiti politici italiani quella disponibilità ad una comune ‘sottomissione’ alla Costituzione che si esprimerà, invece, un anno più tardi nell’art. 21 della Legge Fondamentale Tedesca.

In conclusione, fu l’impossibilità di concordare su di una idea comune di partito, comprensiva dei fini e dei mezzi della politica, che incominciò a far sorgere fra i partiti, e già nell’Assemblea Costituente, una sorta di ‘cultura del sospetto’ che riguardava il possibile uso da parte della futura maggioranza politica parlamentare della normativa costituzionale in materia di metodo democratico per mettere a tacere l’opposizione politica.

2. La «incompiutezza» dell’articolo 49 della Costituzione e la sua interpretazione politica: la *conventio ad excludendum*

Da questo punto di vista, dunque, la 'incompiutezza' dell'art. 49 della Costituzione assomigliò, più che a un compromesso, ad una sorta di tregua d'armi fra i partiti italiani in attesa sia degli sviluppi della situazione politica interna ed internazionale che della futura e definitiva interpretazione del significato di quel 'compromesso costituzionale' sui principi fondamentali della carta costituzionale che era stato raggiunto in precedenza dai maggiori partiti nella Prima Sottocommissione.

Un compromesso che, come osservò Calamandrei nel suo intervento sul Progetto di Costituzione, poteva, però, contenere in sé sia l'orizzonte della democrazia progressiva auspicata da Togliatti che quella prospettiva di una democrazia liberale di tipo ben più tradizionale che era sostenuta, invece, dai partiti di centro e della destra (10).

Dopo lo scontro durissimo che si ebbe fra i partiti che avevano collaborato nel CLN e nella Costituente in occasione delle elezioni, il 18 aprile del 1948, del primo parlamento della Repubblica, sembrò che le finalità politiche dei partiti politici italiani e la loro stessa interpretazione del compromesso costituzionale divergessero, ormai, in maniera definitiva; cosicché il problema dell'attuazione dell'art. 49 della Costituzione si presentò con caratteri del tutto nuovi rispetto al periodo della Costituente.

I principi fondamentali della Costituzione non si presentavano più, ormai, come la cornice unificante al di sopra delle divergenti finalità politiche dei singoli partiti che si accusavano, anzi, l'un l'altro o di tradire la Costituzione appena approvata o di fare della stessa Costituzione 'una trappola' (11). In conseguenza, divennero sempre più forti le pressioni di chi chiedeva di considerare non più valida la interpretazione 'autentica' data da Merlin del significato del metodo democratico e proponeva una legge che dichiarasse illegittime, secondo lo schema dell'art. 21 del Grundgesetz, le finalità politiche dei partiti 'antisistema' e che ponesse, perciò, fuori legge il partito comunista e, forse, lo stesso partito socialista.

Se a questo non si arrivò fu, da un lato, per le resistenze che provennero a questo progetto dall'interno della stessa democrazia cristiana e segnatamente da De Gasperi, che comprese che questa prospettiva avrebbe estirpato le stesse radici costituzionali della Repubblica, spostando dal centro alla destra il baricentro della politica italiana (12) e, dall'altro, per il fatto che qualsiasi legge di attuazione dell'art. 49 che si fosse proposta di porre fuori legge i partiti antisistema avrebbe dovuto prevedere non soltanto la cancellazione del partito comunista e di quello socialista ma anche di quei risorti partiti di estrema destra che, come il movimento sociale italiano e il partito nazionale monarchico, non avevano partecipato alla costruzione della Costituzione e si proponevano finalità in aperto contrasto con essa.

È su questo punto, cruciale, della storia politica e costituzionale italiana che si concentrò, agli inizi degli Anni '70, la riflessione di Elia contenuta nel suo celeberrimo saggio sulle forme di governo (13) che muoveva, significativamente, da un'analisi acuta ed accurata dei caratteri della forma di governo della IV Repubblica francese: contrassegnata, come quella italiana, da un multipartitismo estremo e senza regole coalizionali significative, e dalla *conventio ad excludendum*; ma priva, al contrario dell'Italia, della presenza di un forte partito di maggioranza relativa.

La novità del saggio di Leopoldo Elia stava nel fatto che uno studioso del diritto costituzionale privilegiasse, nell'analisi delle forme di governo, non le norme scritte sui rapporti fra il parlamento, il governo e il Presidente della Repubblica, ma i partiti; il loro numero; la loro struttura; i loro rapporti reciproci e quelli da essi stabiliti con gli organi di governo.

È da questa assoluta originalità di approccio che nasceranno alcune fra le più illuminanti intuizioni sulle modalità di funzionamento della forma di governo italiana che sono contenute in quel saggio: dalla capacità dei piccoli partiti della coalizione di governo di determinare, per via di esclusione, il leader del governo, all'*enlargement offunctions* del capo dello Stato (collegata anche al ruolo svolto in precedenza dal Presidente della Repubblica nel partito di maggioranza relativa o in uno dei partiti minori della coalizione di governo); dall'effetto stabilizzatore della forma di governo che derivava dalla forza della democrazia cristiana, alla debolezza e inefficienza dei governi e delle maggioranze parlamentari che discendevano, invece, dalla incapacità di quel partito di dare a se stesso una leadership che comprendesse «da carica più elevata del governo e quella più alta del partito» (come accadeva, invece, e con positivi effetti di concentrazione e di stabilizzazione del potere politico in Germania); dagli effetti che l'assenza di un leader comportava nell'ordinamento interno della D. C. (la moltiplicazione delle correnti, degli aspiranti alla presidenza del consiglio e della Repubblica), fino alla constatazione dell'impossibilità di una razionale riforma della legge elettorale che era determinata dalla circostanza che la modesta 'entità' dei partiti italiani, «costringeva ad adottare modalità (elettorali) che agevolavano la frammentazione dei partiti» (14).

Queste osservazioni costituiranno un punto di riferimento essenziale per tutti gli studi successivi sui rapporti fra i partiti e la forma di governo e, in questa prospettiva, la acuta analisi di



Elia delle regole di funzionamento della *conventio ad excludendum* nel sistema politico italiano è stata prevalentemente letta come una brillante e realistica interpretazione delle modalità attraverso le quali il sistema politico italiano aveva proceduto, negli Anni '50 e '60, a razionalizzare la forma di governo italiana attraverso una drastica semplificazione del sistema dei partiti (il 'multipartitismo estremo') e del loro rapporto con il parlamento e con il governo. Semplificazione che si era sostituita, nella sua drasticità, a quella razionalizzazione illusoria (forse, anch'essa 'incompiuta') che era stata tentata, a suo tempo, dalla Costituente attraverso l'art. 94 della Costituzione.

Minore importanza è stata, invece, attribuita a quella parte dell'analisi di Elia che ha riguardato gli effetti della *conventio ad excludendum* sull'art. 49 della Costituzione in riferimento al rapporto fra il principio del metodo democratico e le finalità politiche dei partiti.

Come ho già ricordato, Elia elaborò la sua teoria sulla *conventio ad excludendum* partendo da un'analisi accurata delle modalità di funzionamento della forma di governo nella IV Repubblica francese.

Come osservava Elia, nella Francia degli Anni '50 la decisione della maggioranza dei partiti di escludere il partito comunista francese dal governo si era presentata, non tanto come una momentanea decisione politica ma come ... una convenzione in base alla quale uno o più partiti sono considerati al di fuori dell'area utilizzabile per il sostegno parlamentare ad un Gabinetto... »". (15) Se il valore politico di quella convenzione era, come è evidente, molto rilevante (ed equivaleva, in pratica, a ritenere politicamente non assimilabili le finalità politiche del PCF con quelle degli altri partiti) risultava, tuttavia, molto difficile, nel contesto francese, far derivare da quella decisione il significato ulteriore di attribuire al partito comunista francese una natura di partito 'antisistema' anche dal punto di vista costituzionale: dato che la Costituzione della IV Repubblica aveva scelto, anche se non senza contrasti (16), non solo di non 'incorporare', ma anche di non 'legalizzare' i partiti dal punto di vista costituzionale.

Questa non era, però, la situazione italiana, nella quale, come ho osservato sopra, se l'art. 49 non aveva compiuto tutta la strada verso l'*inkorporierung* dei partiti nella Costituzione secondo il modello che Lehibolz traccerà poco dopo per la Grundgesetz tedesca, aveva, però, affermato l'esigenza del rispetto del metodo democratico per i partiti che intendevano concorrere a determinare la politica nazionale.

Nella situazione politica interna ed internazionale che incominciò a manifestarsi pienamente dopo il 18 aprile del 1948, sembrò, dunque, del tutto naturale a quelle forze politiche del centro e della destra che ritenevano opportuna e necessaria una completa cesura politica e di principio fra la fase della Costituente e quella della prima Legislatura, affermare (ed al di là degli accordi fra i costituenti) che lo Stato doveva intervenire per rendere obbligatorio il rispetto del metodo democratico non negli ordinamenti interni dei partiti, ma nella sfera delle loro finalità ideologiche e politiche: con la conseguenza di dichiarare 'antisistema' quei partiti politici che, pur accettando la democrazia come metodo, non condivisero anche, ed esplicitamente, tutti i principi di libertà individuale, sociale ed economica contenuti nella stessa Costituzione.

L' 'ombra della democrazia protetta' che era stata respinta nella prima Legislatura, grazie all'intelligenza politica di De Gasperi ed alla esistenza di una solida maggioranza di governo secondo il modello britannico (17), si ripresentò in maniera più minacciosa dopo il fallimento della 'legge truffa' del 1953; l'esautorazione e la morte di De Gasperi e lo spostamento verso la destra del sistema politico italiano: cosicché la presentazione da parte del senatore Sturzo, nel 1958, di un disegno di legge volto ad attuare l'art. 49 della Costituzione fu considerato, a ragione o a torto, come il compimento di una serie di tentativi volti ad escludere i partiti (o i militanti dei partiti) antisistema dalla P. A., dalla Corte Costituzionale e infine dallo stesso sistema democratico (18).

Se il parlamento italiano non fu chiamato ad approvare una legge sui partiti volta a mettere fuori legge i partiti della sinistra e in particolare quello comunista, questo accadde soltanto attraverso una interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione in base alla quale, come rilevò Leopoldo Elia, i partiti della coalizione di governo 'convennero' (con un giudizio ed un atto «... in qualche misura arbitrario») che la ideologia e le finalità politiche del partito comunista e del partito socialista fossero tali da qualificare quei partiti come partiti antisistema: con la conseguenza di imporre la esclusione permanente di quei partiti non solo dal governo nazionale ma, in realtà, anche da tutta la sfera del governo politicamente rilevante; il che portò alla sospensione del processo di attuazione delle Regioni a statuto comune proprio per evitare il rischio di consegnare qualcuna di quelle ad un governo delle sinistre.

Mentre non potevano essere sollevati dubbi sul fatto che questa convenzione si presentasse come una interpretazione -attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, in quanto di fatto i partiti della maggioranza attribuivano ad essa il valore di una *convention of the constitution*, la arbitrarietà di quell'accordo, o patto

di governo come fu definito dallo stesso Elia, risultava evidente sotto diversi profili.

Anzitutto, e ovviamente, una fonte pattizia, come era una convenzione stipulata fra alcuni partiti uniti in una coalizione di governo, non poteva prendere il posto di una legge di attuazione dell'articolo 49 Cost. ed interpretare in via esclusivamente politica uno dei punti più problematici di quell'articolo: con la conseguenza di sottrarre, almeno a partire dal 1956, il contenuto di quella discutibile interpretazione al controllo della Corte Costituzionale.

In secondo luogo, quella convenzione valeva per escludere i partiti antisistema solo dal governo; cosicché ci si trovava davanti ad una bizzarra situazione nella quale le finalità antisistema di alcuni partiti risultavano illegittime, anzi incostituzionali, ai fini della partecipazione al governo ma erano, invece, legittime e costituzionali ai fini della loro partecipazione alle assemblee parlamentari alle quali i partiti antisistema potevano continuare a partecipare, anche se come 'oppositori incostituzionali'.

Malgrado questi aspetti discutibili e problematici, la *conventio ad excludendum* funzionò effettivamente, come rilevò Elia, per alcuni decenni, e fu fatta valere per escludere del tutto dal governo, in una prima fase, i partiti della sinistra e quelli della destra estrema (anche se questi ultimi fecero parte, in alcune occasioni, della maggioranza di governo) e per dar luogo, più tardi, a una vera e propria procedura di ammissione nella coalizione di governo «dei partiti per i quali valesse (per l'innanzi) la convenzione *ad excludendum*». Procedura, che aveva come fine quello di certificare «... la legittimazione piena» di un partito che fosse progressivamente passato da uno *status* di oppositore incostituzionale a quello di 'oppositore costituzionale' e che veniva, perciò, associato al governo grazie a una decisione della coalizione che era destinata ad assumere una validità permanente: confermando, così, anche per questa via, che la esclusione-inclusione aveva il valore non di una temporanea decisione politica, ma di un vero e proprio giudizio di legittimazione costituzionale (19).

### 3. *La convenzione ad escludere ed i «partiti antisistema»: la loro esclusione dal governo e la loro inclusione nel «governo parlamentare»*

Il grande merito del saggio di Elia del 1970 fu, dunque, non soltanto quello di avere dato un nome a un sistema di relazioni fra i partiti italiani che si presentava ormai con caratteri radicalmente diversi da quelli previsti negli articoli 49 e 94 della Costituzione, ma anche quello di avere individuato un modello di funzionamento del nostro sistema politico che si sarebbe rivelato sempre più lontano dai fondamenti delle forme di governo parlamentari europee.

Come ho già detto, il sistema politico della nuova Repubblica si era, infatti, arrestato sulla soglia della instaurazione di una 'democrazia protetta' in quanto i partiti di maggioranza avevano ritenuto pericolosa sia l'approvazione di una legge di attuazione dell'art. 49 Cost. che identificasse il rispetto del metodo democratico con la sola proibizione della violenza come metodo dell'azione politica, sia di una legge che, facendo coincidere gli orizzonti politico ideologici dei partiti con quelli della Costituzione, ponesse di fatto fuori legge i partiti di sinistra e quelli della destra estrema.

Alla impossibilità di mettere fuori legge quasi la metà del corpo elettorale italiano, si supplì, dunque, con una interpretazione non legale ma convenzionale e politica della legittimità costituzionale dei partiti presenti in parlamento. Tuttavia, e come fu esattamente previsto da Elia, il risultato della assunzione diretta da parte della politica della risoluzione di un problema di natura costituzionale, quale era quello posto dall'art. 49, fu quello di spostare il *focus* della forma di governo italiana da una chiara e sana contrapposizione fra i partiti e fra le coalizioni fondata sui programmi ad una (strumentale) battaglia, da parte degli uni e delle altre, sul rapporto che intercorreva fra le ideologie dei partiti e il valore dei principi costituzionali e sul conseguente «... accertamento di situazioni di fatto spesso ambigue per il divorzio fra l'operare di un partito e le formule tratlative che esso impiega nelle sue dichiarazioni» (20).

Tuttavia, e malgrado la palese incostituzionalità di quella procedura di dichiarazione di una finalità antisistema dei partiti esclusi dal governo che era propria della *conventio*, quella formula di esclusione-inclusione ebbe, dal punto di vista politico, un innegabile e duraturo successo nell'intero periodo che va dalla prima Legislatura fino alla caduta del muro di Berlino, ed essa determinò una frattura profonda fra il periodo della Costituente e quello successivo all'applicazione della *conventio*.

Anzitutto, e questa è una circostanza di per sé singolare, le forze politiche dichiarate antisistema (o di opposizione non costituzionale) dai partiti che partecipavano alla convenzione, reagirono alla loro esclusione dal governo contestandola solo dal punto di vista politico: come se il

consolidarsi dell'esperienza centrista durante la seconda legislatura corrispondesse soltanto ad un contenuto 'antipopolare' delle politiche di quella coalizione e non implicasse, invece, una esclusione permanente dei partiti della sinistra dal governo che prescindeva del tutto dai loro programmi e si fondava, invece, sulla loro ideologia politica. Non è facile capire fino in fondo i motivi per i quali un partito come quello comunista che si era opposto, nel giugno del 1948, al V governo De Gasperi sostenendo, con Terracini, la incostituzionalità della sua composizione «che impediva ai partiti popolari di partecipare alla determinazione della politica nazionale, come è invece previsto dall'art. 49 della Costituzione»<sup>21</sup>, rinunciasse, poi, ad alzare (almeno figurativamente) le barricate contro una interpretazione dell'art. 49 sicuramente più pericolosa e sbagliata di quella invocata dall'ex presidente della Costituente.

È probabile che Togliatti e Nenni non abbiano voluto impegnarsi in una battaglia volta a dimostrare la fedeltà ideologica dei loro partiti alla Costituzione (della quale, peraltro, essi continuavano a dichiararsi con orgoglio fondatori) in un contesto, quello dello stalinismo e della guerra fredda, nel quale all'autonomia pratica del PCI sul terreno politico non corrispondeva, certamente, una sua autonomia altrettanto ampia sul terreno ideologico. È possibile che i partiti della sinistra abbiano, invece, volutamente ignorato il grave *vulnus* che la *conventio ad excludendum* portava all'art. 49 perché essi si rendevano conto che l'alternativa ad una pessima interpretazione convenzionale di quell'articolo sarebbe stata quella legge sui partiti che era richiesta da esponenti anche autorevoli del centro e della destra e con la quale si intendeva mettere fuori legge i partiti comunista e socialista.

È, infine, plausibile che i partiti dichiarati antisistema dalla *conventio* abbiano accettato la incostituzionalità di quella procedura e di quella dichiarazione di esclusione ritenendo che essa corrispondesse ad una situazione eccezionale (quella della 'guerra fredda' e dei suoi riflessi nelle democrazie occidentali) che sarebbe stata, perciò, temporanea: cosicché la fine di quella situazione avrebbe automaticamente coinciso con il pieno recupero, da parte degli esclusi, della pienezza del loro *status* di partiti costituzionali.

Deve essere, comunque, sottolineato il fatto che i 'partiti antisistema' evitarono di impegnarsi in uno scontro frontale sulla incostituzionalità di quella procedura di esclusione e il sistema politico italiano sembrò vivere per molti anni diviso fra una realtà di fatto, nella quale le conseguenze della esclusione furono così drammatiche da mettere in forse la stessa tenuta del quadro costituzionale (perché è innegabile che la mancata attuazione delle regioni, del CSM e della Corte Costituzionale furono determinate dal giudizio di non affidabilità politica e costituzionale dei partiti antisistema) e una realtà di diritto nella quale sembrava continuare a valere il divieto della controllabilità *ab externo* di quel principio del metodo democratico che l'art. 49 della Costituzione aveva posto alla base dell'associazione in partiti politici e che era stato solennemente affermato da Umberto Merlin a conclusione del di-battito sui partiti all'Assemblea Costituente (22).

È vero che dalla presidenza di Gronchi in poi le conseguenze della *conventio ad excludendum* sembrarono attenuarsi, in quanto le norme di attuazione degli articoli 104 e 135 della Costituzione consentirono anche ai partiti 'esclusi' di partecipare alla designazione dei membri dei due organi di garanzia da essi previsti, riducendo, così, le conseguenze della esclusione: che rimaneva piena per ciò che riguardava la partecipazione al governo ma non comprendeva più (oltre alla mai negata capacità di rappresentanza politica parlamentare) anche la capacità di partecipare alla funzione di garanzia costituzionale: come era stato dimostrato nei fatti proprio a partire dalla elezione di Giovanni Gronchi alla presidenza della Repubblica: elezione che era stata possibile anche grazie ai voti favorevoli del PCI, dei socialisti e dello stesso MSI.

Tuttavia, e come osservava Elia, gli effetti della *conventio* sulla Costituzione rimanevano, comunque, tali da determinare la forma di governo effettivamente vigente, nella misura in cui la convenzione attribuiva all'accordo fra i partiti di governo la possibilità di dichiarare, interpretando il principio del metodo democratico contenuto nell'art. 49 della Costituzione, la capacità o l'incapacità di un partito di partecipare a quel procedimento di formazione del governo che è delineato dagli articoli 92-95 della carta costituzionale e che costituisce la chiave delle moderne democrazie rappresentative.

La procedura di ammissione-esclusione dal governo (nel senso sopra indicato) dei partiti antisistema segnò profondamente la storia costituzionale della Repubblica: dalla lunga stagione che riguardò la formazione del primo governo di centro sinistra (contrassegnata, nella sua prima fase, più dal giudizio sull'affidabilità democratica dei socialisti che dalla discussione sui programmi) fino alla proposta di 'compromesso storico' di Berlinguer e ai governi di solidarietà nazionale del periodo fra il 1976 e il 1979.

Come ho già accennato, durante questa lunga stagione gli esclusi sembrarono disponibili ad accettare, almeno provvisoriamente, il giudizio di non ammissibilità nel governo in cambio della loro inclusione,

almeno dal 1955 in poi, nell'arco dei partiti considerati idonei a partecipare a quella funzione che fu definita, da una nota dottrina dell'epoca, come la «funzione di indirizzo politico costituzionale» (23).

D'altra parte, e a partire dal 1964, la associazione dei socialisti al governo avrebbe portato a una accelerazione del processo di attuazione della Costituzione non soltanto sul terreno delle libertà civili ed economico sociali ma anche su quello della forma di Stato: dato che la certificazione del passaggio del partito socialista da partito antisistema a partito incluso nel sistema avrebbe avuto, al-la fine, la conseguenza di consentire anche l'attuazione delle regioni: nelle quali non era ormai più possibile, e proprio per la mutata natura del PSI, la formazione di maggioranze di governo da considerarsi, complessivamente, 'antisistema'.

Da un diverso punto di vista, si può anche ritenere che la lunghissima durata della convenzione per escludere i partiti antisistema dal governo (progressivamente ridottisi al PCI ed al MSI) abbia finito per cambiare non soltanto i modi di funzionamento del 'multipartitismo estremo' (come esattamente rilevato da Elia) ma anche la stessa natura della forma di governo italiana.

È del tutto evidente, infatti, che la capacità di tenuta di una convenzione che era volta a restringere il pluralismo politico garantito dall'art. 49 della Costituzione alla sola partecipazione dei partiti alle assemblee elettive si dimostrava tanto più problematica quanto più aumentava, invece, il tasso di inclusione effettivo di tutti i partiti in tutte le altre funzioni istituzionali.

Per quanto riguarda, ad esempio, il maggior partito della sinistra, la stessa esclusione dal governo, inteso come potere esecutivo, non poteva significare, alla lunga, anche l'esclusione dalle scelte del *Government* complessivamente inteso.

Dunque, e come dimostreranno gli studi di Predieri negli Anni '70 (24), dalla seconda Legislatura in poi, le 'opposizioni di sinistra' aumenteranno progressivamente la loro capacità di partecipazione al procedimento di decisione legislativa e lo faranno in parte per un motivo puramente politico: la necessità «di non perdere la (loro) capacità di negoziazione nei singoli settori»; in parte, per riaffermare, invece, il loro 'carattere costituzionale', inteso come diritto di partecipare attivamente alle scelte legislative, confermando, così, la validità dell' «incontro fra quelle forze politiche» che storicamente avevano concorso a formare e ad approvare la Costituzione (25).

Il radicamento dell'opposizione in parlamento e nel solo parlamento (in realtà, del solo partito comunista, in quanto il PSI partecipava, ormai, stabilmente al governo e «le opposizioni di destra (erano), in realtà, appendici della maggioranza» (26), condusse, però, non solo al «bipartitismo imperfetto» (27), ma anche, come accennato, a una vera mutazione della forma di governo costituzionale.

Da un lato, infatti, la parzialità del modo in cui si realizzò la partecipazione al *Government* da parte dell'opposizione (all'inizio quasi clandestino e nella sede delle commissioni permanenti) bloccò lo sviluppo delle grandi riforme: cosicché, «... per anni il parlamento non muta i codici civili e penali, né le leggi sulla ricerca scientifica, né la legge comunale e provinciale, né quella urbanistica, non si occupa della RAI, né del sistema creditizio, e così via» (28). Dall'altro, ed invece, quando, a partire dalla fine della LV Legislatura, l'opposizione partecipò alla approvazione di leggi di maggior rilievo politico, questo avvenne in base ad una vera e propria mutazione delle funzioni del parlamento che si trasformò nel 'parlamento mediatore'; e della forma di governo che trasmuterà dal 'cogoverno parlamentare' nel governo 'consociazionista' (29); formule nelle quali si realizzava il paradosso di far recuperare alle camere la funzione di indirizzo politico alla condizione della perdita progressiva della concretezza delle leggi: le quali sarebbero state, in realtà, completate da coloro che dovevano applicarle, giudici, governo e pubblica amministrazione (30).

Da questo punto di vista, dunque, la forza discriminante della *conventio ad excludendum* non ebbe termine né con la stagione della 'centralità del parlamento', che seguì alla nomina di Pietro Ingrao alla presidenza della camera dei deputati dopo l'affermazione comunista alle legislative del 1976 (31), e nemmeno con la accettazione, nel marzo del 1978, della fiducia del PCI al IV Governo Andreotti. Infatti, anche la nascita del 'Governo di solidarietà nazionale' finì per ribadire, e proprio attraverso la sua formula, che il PCI poteva partecipare al *Government* solo eccezionalmente e come associato, in quanto le riserve sulla sua natura pienamente costituzionale non risultavano essere ancora sciolte del tutto.

Del resto, la partecipazione del partito comunista al procedimento fiduciario e di governo si scontrò, dal luglio 1979, con la riaffermazione, sollevata questa volta dai socialisti, della pregiudiziale sulla ambiguità ideologica e sulla collocazione internazionale del partito comunista; pregiudiziale alla quale il segretario del PCI, Enrico Berlinguer, rispose con il giudizio sull'«esaurimento della funzione propulsiva» del modello comunista sovietico e con quella proposta della 'terza via' che finiva per significare, in realtà, una auto-esclusione del PCI dal governo di un paese che, come l'Italia, si fondava su un'economia di mercato



fortemente integrata con il mondo occidentale (32).

La crisi del governo di solidarietà nazionale portò alle elezioni anticipate del 1979 che chiusero del tutto l'esperienza dei governi di solidarietà nazionale e il decennio successivo fu contrassegnato dalla 'collaborazione competitiva' fra il partito socialista e la DC. Formula che, riproponendo il contenuto della *conventio ad excludendum*, continuava a fondarsi sul permanere del giudizio ancora negativo (e non importa chiarire, qui, quanto fondato) sulla affidabilità del partito comunista italiano dal punto di vista della democrazia e del governo.

#### 4. La *conventio ad excludendum* e le sue conseguenze sul sistema dei partiti. L'ideologia dei partiti ed il loro ordinamento interno

Sembra, perciò, corretto ritenere che quella convenzione ad escludere, che fu individuata nel 1970 da Leopoldo Elia, abbia determinato le condizioni dello sviluppo della storia politica ed istituzionale italiana per più di quaranta anni.

Anzitutto, ed infatti, dal punto di vista della storia dei partiti politici italiani, anzitutto, l'affermarsi ed il consolidarsi della convenzione ad escludere determinò, come ho già detto, una situazione del tutto peculiare in base alla quale fu posto in atto (come nella Repubblica Federale Tedesca, ma senza le garanzie previste dall'art. 21 del Grundgesetz) un giudizio sulla costituzionalità delle finalità generali dei partiti e della loro corrispondenza al 'metodo democratico' così come questo era interpretato dai partiti di governo; anche se, e a differenza di quanto accadde in Germania, i partiti dichiarati 'antisistema' non furono posti fuori legge ma, più limitatamente, esclusi dal governo.

Quello che deve essere sottolineato è che, nello svolgersi di questa rilevante vicenda storica, i partiti che ne furono i protagonisti si mossero dimostrando un'assoluta indifferenza rispetto alle opinioni che erano state maturate dalla cultura costituzionalistica italiana di quell'epoca: cultura che si era, per inciso, fortemente sviluppata negli anni della Costituente e che aveva trovato una nuova, forte, diffusione dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale il primo di gennaio del 1948.

I partiti politici italiani protagonisti e vittime della *conventio ad excludendum* sembrarono procedere, invece, come se fossero del tutto ignari, o del tutto indifferenti, al fatto; i maggiori costituzionalisti italiani di quel periodo storico si dichiaravano, in grande maggioranza, contrari alla possibilità di estendere il limite 'ideologico' dell'art. 49 della Costituzione al di là della proibizione dell'uso della violenza nella attività politica o perché convinti del fatto che il rapporto fra le finalità dei partiti ed il limite del metodo democratico imponeva, in realtà, ai primi soltanto il pieno riconoscimento della democrazia intesa come procedura di conquista e di mantenimento del potere politico (33) o perché, sottolineando come la Costituzione prevedesse i partiti come strumento della sovranità popolare, concludevano che gli unici limiti costituzionali alle loro finalità non potevano che coincidere con quei limiti che la Costituzione pone alla sovranità popolare: cioè, con i limiti alla revisione costituzionale che sono positivamente accolti nel vigente ordinamento italiano (34).

La convenzione ad escludere si presentava, invece, e come è evidente, come negazione radicale di queste conclusioni, in quanto il presupposto della sua applicazione consisteva, come già rilevato, in un giudizio di non costituzionalità non degli effettivi comportamenti politici dei due partiti della sinistra italiana, bensì della loro ideologia, senza rendersi conto che l'affermazione dell'incostituzionalità dell'ideologia socialista e marxista con i principi fondamentali della Costituzione repubblicana significava negare l'intero percorso costituente che aveva portato a fondare la nostra carta costituzionale su quel 'compromesso' sul quale avevano alla fine concordato tutti i partiti fondatori della nuova democrazia.

Possiamo, dunque, chiederci oggi, in un contesto che ci appare essere così diverso da quello di quei decenni, perché una così palese violazione dell'art. 49 della Costituzione, come fu quella della *conventio*, sia rimasta per anni confinata nella sfera puramente politica, senza assumere, dal punto di vista della sua costituzionalità, quel rilievo centrale che nemmeno il fondamentale saggio di Elia riuscì a farle assumere.

Non è semplice rispondere alla domanda sugli effetti causati da un giudizio così pesante (in quanto permanente e perché motivato non dai fatti o dai programmi, ma da contrapposte ideologie) sul sistema dei partiti, così come esso era stato immaginato dai costituenti ed era stato, poi, incorporato nell'articolo 49 della Costituzione.

Per quanto riguarda l'oggetto diretto di quel giudizio politico di costituzionalità (la ideologia e le finalità politiche dei partiti) sembra di poter dire che la dichiarazione di non conformità alla Costituzione che riguardò, prima, il partito socialista ed il partito comunista, poi solo il secondo fra questi due partiti, ebbe la



conseguenza di aumentare, invece che di diminuire, il tasso di differenziazione ideologica fra quei partiti che avevano stretto alla Costituente il 'compromesso costituzionale'.

Come fu, infatti, osservato, subito dopo le elezioni del 18 aprile del 1948 (che si svolsero prima della sottoscrizione della convenzione ad escludere, ma che ne costituirono la premessa storica), quella campagna elettorale si svolse non sulla base della proposizione di concreti, anche se contrapposti, programmi politici di partito, ma «su un perentorio dilemma di carattere confessionale» che costrinse gli elettori a scegliere fra la 'chiesa' democristiana o quella social comunista (35) cosicché, si può dire che la 'scomunica' (politica oltre che religiosa) dello schieramento del fronte popolare ebbe la conseguenza di rafforzare l'ideologismo dei due partiti del 'Fronte' ed i loro legami con l'Unione Sovietica, in quanto il loro isolamento pregiudiziale finì per svalutare ed impedire il valore di una competizione politica basata sui programmi politici e sulle proposte di riforma economica e sociale.

Il grave ritardo nella progettazione di un convincente riformismo italiano e nell'avvio di una politica delle riforme che fosse in grado di iniziare almeno l'attuazione dei principi economico sociali della Costituzione furono, dunque, se non determinati, certamente rafforzati dal *non expedit* contro l'ideologia complessiva di quei partiti che fu pronunciato attraverso la *conventio ad excludendum*; formula che ebbe, come ho già detto, la capacità di tenere, prima, il partito socialista fuori dal governo per circa un quindicennio; poi, quella di arenare il partito comunista nelle secche di uno sterile processo di revisione ideologica, fino alla caduta del muro di Berlino.

Il secondo effetto che fu prodotto dalla *conventio ad excludendum* sul sistema dei partiti che era stato disegnato dall'art. 49 della Costituzione fu il paradossale rafforzamento della prassi, costuzionalmente assai discutibile, della non controllabilità del rispetto del principio del metodo democratico nell'ordinamento interno dei partiti politici.

È del tutto evidente, infatti, che la attuabilità di un controllo dall'esterno sull'esistenza e sulla effettività della democrazia all'interno dei partiti presupponeva, come avevano giustamente intuito Tortorelli e Moro all'Assemblea Costituente, un'idea unitaria e condivisa dei partiti politici, che dovevano essere intesi come associazioni nelle quali le finalità politiche e le classi dirigenti dovevano essere decise in maniera continuativa dagli stessi cittadini associati e non potevano, perciò, discendere da precostituite ed immobili ideologie.

Da questo punto di vista, dunque, l'affermarsi progressivo di partiti-ideologia ed il consolidarsi all'interno dei partiti dell'acoppiata: stabilità dell'ideologia — stabilità delle classi dirigenti, incominciò a legittimare l'idea della necessaria corrispondenza fra l'ideologia permanentemente adottata dal partito e un modello di ordinamento interno con essa coerente. Quindi, come al marxismo-leninismo del PCI doveva corrispondere, e corrispose, un ordinamento interno ispirato al centralismo democratico, a un partito fondato sulla rappresentanza (spesso diretta) di classi sociali diverse, come la DC, doveva corrispondere, come corrispose, un ordinamento interno fondato sulla divisione rigida in correnti. Formula, quest'ultima, adottata anche da un partito, come quello socialista, che fu diviso non in classi ma in fazioni ideologiche, almeno fino alla ultima 'unificazione craxiana'.

In conclusione, l'aumentare dell'importanza e del peso delle ideologie nel sistema politico italiano e l'approfondirsi delle divisioni ideologiche fra i partiti, rendendo i partiti per definizione non uguali, impedì di riconoscere l'esigenza di un principio comune e condivisibile di democrazia interna, con la conseguenza di rendere improponibile l'adozione di una legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione che rendesse obbligatoria l'esistenza di un modello unico (anche se minimo) di metodo democratico negli statuti dei partiti italiani.

##### 5. La convenzione ad escludere e la forma di governo: dalla 'centralità del parlamento' alla 'governabilità'

Il terzo effetto determinato dalla *conventio ad excludendum* sulla interpretazione reale e vivente dell'art. 49 della Costituzione, fu quello di incidere pesantemente sul principio di uguaglianza dei partiti sotto il profilo del loro concorso alla determinazione della politica nazionale.

Nelle pagine precedenti ho già ricordato quali furono le conseguenze del perdurare della *conventio* sull'assetto delle istituzioni italiane e, in maniera particolare, sul parlamento, che si trasformò, secondo la ricordata lettura di Predieri, in una prima fase (quella delle prime tre legislature) nel 'parlamento mediatore'; in una seconda (quella del primo centro sinistra) in un parlamento fittiziamente subordinato ad una programmazione inesistente; in una terza fase (quella che partì con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971) in un vero 'cogoverno parlamentare', di natura sostanzialmente 'consociativa', fondato sulla

esistenza di una maggioranza legislativa diversa da quella governativa e, pure, da essa tranquillamente accettata, se non addirittura sollecitata.

Questa trasformazione profonda del nostro sistema parlamentare, intimamente in contrasto con gli articoli 92-95 della Costituzione (ed in particolare con il principio della fiducia motivata) si dimostrava paradossalmente contraddittoria con il motivo di fondo che aveva spinto i partiti centristi a dar vita alla *conventio* e, cioè, con la volontà di includere i partiti antisistema nel parlamento, ma di escluderli dal *Government* complessivamente inteso.

Tuttavia, l'*enlargement offunctions* del parlamento, anche se era reale e tale da provocare, anche per periodi piuttosto lunghi, un vero mutamento della forma di governo (intesa nella sua accezione più profonda, cioè come sistema dei rapporti fra gli organi costituzionali) non poteva essere condotto fino al punto da cancellare l'impostazione di fondo della forma di governo prevista nella nostra Costituzione; per cui, si può dire che si siano scontrati, nel lungo periodo che intercorse dalla prima applicazione della *conventio* e fino al 1989, due diverse visioni del nostro sistema democratico, all'interno delle quali finì per avere un'importanza determinante proprio quella diversa concezione del rapporto fra i partiti politici e la determinazione della politica nazionale che era propria, si può dire originariamente, delle diverse forze politiche che avevano dato vita alla Costituzione.

Se era vero, infatti, che attraverso l'analisi della *conventio ad excludendum*, Leopoldo Elia aveva individuato la «formula di (effettiva) partecipazione al potere di governo da parte delle forze politiche» (36), quella 'formula' rivelava, in verità, una divergenza di fondo fra le visioni delle diverse forze politiche proprio sul punto, fondamentale, del rapporto fra la forma di governo ed i partiti.

È significativo, infatti, da questo punto di vista, che nel 1966 (dunque, nel pieno dell'esperienza del centro sinistra) uno dei più importanti padri della Costituzione, Lelio Basso, riproponesse con forza la sua visione della formula della partecipazione al *Government* dei partiti politici in base ad una lettura dell'articolo 49, «priva di prevenzioni antipartitiche» ed aderente allo spirito originario della Costituente.

Secondo questa visione, l'articolo 49, pur riferendosi ai partiti, indica anche «come deve articolarsi il processo decisionale del sovrano collettivo: partire dalla pluralità, dalla varietà, dalle differenze reali e arrivare ad una sintesi unitaria che costituisce in ultima analisi la politica nazionale: la quale non può essere espressione di una parte, sia pure maggioritaria, ma deve essere la risultante del concorso di tutti...». Dunque, se il vero problema del governo democratico è quello di «estrarre l'unità dalla molteplicità» (perché non si governa se non si giunge ad una unitaria «decisione sovrana») il concorso della pluralità dei partiti nei processi decisionali del governare può garantire la possibilità della sintesi e quella della democrazia a condizione che la 'formula' della decisione politica si trasformi dalla decisione di maggioranza (tipica del parlamento liberale 'atomizzato') in quella della decisione attraverso «il genuino metodo democratico»: il concorso paritario nel decidere di tutti quei soggetti che rappresentano la differenziazione e la sintesi: i partiti politici (37).

Questa idea di una forma di governo nella quale gli attori dei processi decisionali dovevano essere i partiti, e non la maggioranza e la minoranza, si collegava ad una concezione del rapporto fra i partiti ed il parlamento sulla quale si era stabilita una concordanza di fondo fra Basso ed il PCI già in sede di Assemblea Costituente (38) e non stupisce, quindi che, pochissimi anni dopo, Pietro Ingrao ribadisse la centralità delle assemblee elettive (ed in primo luogo del parlamento, possibilmente monocamerale) sulla base di un ragionamento nel quale la 'centralità' delle assemblee elettive risultava dalla esigenza di «non dilatare la separazione fra governanti e governati» correlata ad un aumento della 'delega' al governo: il che portava a rifiutare esplicitamente tutte le sollecitazioni repubblicane e socialiste volte ad un rafforzamento dell'efficienza governativa, in cambio di un aumento dei poteri di controllo del parlamento sull'esecutivo (39).

In questa concezione, dunque, la 'politica nazionale' finiva per coincidere con l'attività politica, meglio, con la funzione di indirizzo politico. Funzione, che sembrava essere di esclusiva competenza del parlamento e che avrebbe dovuto concretarsi attraverso una procedura nella quale sarebbe stata incostituzionale (perché contraria all'art. 49 Cost.) una divisione rigida fra la maggioranza di governo, che si formava attraverso la procedura dell'art. 94 della Costituzione, e la minoranza, rappresentata da quei partiti che, anche se erano esclusi dal governo (magari in base alla *conventio ad excludendum*) avevano, però, il diritto di diventare 'maggioranza politica' in base a quel (diverso) principio di maggioranza che risultava dall'art. 64 della stessa Costituzione.

Era del tutto evidente che queste posizioni finivano, da un lato, per svalutare (esattamente come faceva, e come ho detto, sul fronte opposto, la *conventio ad excludendum*) la reale differenza fra le diverse prospettive politiche dei partiti (che esistevano ed erano molto rilevanti, indipendentemente dalla esistenza

di fini 'antisistema') in quanto ipotizzavano la possibilità di una politica nazionale, e di un indirizzo politico, puramente esistenziali e non programmatici. Dall'altro lato, proprio la svalutazione delle differenze politiche e programmatiche fra i partiti politici conduceva a privilegiare il principio dell'accordo, del compromesso, fra i partiti in una misura tale da rendere inconcepibile qualsiasi significativa presenza del corpo elettorale nel procedimento di definizione della politica nazionale: che risultava essere, infatti, di esclusiva competenza dei partiti.

E vero che, nel periodo del quale stiamo parlando, cercarono di affermarsi, anche in Italia, partiti che si ispiravano al riformismo europeo (il PRI di La Malfa; il PSI di Nenni e De Martino) e che cercarono, perciò, di fare del programma il centro qualificante della propria azione politica. Deve essere, però, rilevato che l'iniziativa riformista di quei partiti si scontrò, all'interno di ognuno di essi, con il permanere di tradizioni ed ideologie completamente diverse e che il programma riformista di quei partiti dovette coesistere con l'esigenza di costituire una coalizione di governo con un partito, come la DC, che non era certo disponibile a farsi imporre dai partiti minori programmi univoci, predeterminati e, soprattutto, vincolanti nei confronti del suo largo e composito elettorato: per cui i programmi di coalizione finirono per avere, almeno dal 1968 in poi, una sostanziale indeterminatezza che attribui di nuovo ai partiti ed ai loro gruppi dirigenti poteri vastissimi non solo nella definizione dei programmi di governo ma anche nelle loro variazioni.

In tutto questo periodo, dunque, e per i motivi appena detti, la «formula di partecipazione dei partiti al potere politico» non cambiò, almeno apparentemente, rispetto alle previsioni formali dell'art. 94 della Costituzione, perché, e contrariamente alle posizioni espresse da Basso e da Ingrao, i governi (quasi sempre di coalizione) si costituirono in base ad una fiducia parlamentare e programmatica, e solo negli anni del passaggio dal III al IV Governo Andreotti (1976-1977) che coincisero, significativamente, con la presidenza di Ingrao alla camera dei deputati, sembrò realizzarsi quella idea, nata alla Costituente come alternativa rispetto alla 'razionalizzazione' poi iscritta nell'art. 94 Cost., di un programma di governo, destinato a nascere direttamente in parlamento ad opera dei partiti ed indipendentemente dalla loro partecipazione al governo (40).

Come ho appena detto, questo modello di concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale durò, però, meno di un biennio, perché «col quarto Governo Andreotti, nel marzo del 1978, si tornava alla normale presentazione alle camere del programma di governo.. .» (41) che veniva approvato anche con i voti del PCI che non faceva parte, però, dell'esecutivo: soluzione, quest'ultima, che più che rappresentare uno (storico) avvicinamento del partito comunista al governo, ribadiva, invece, la validità di fondo del *non expedit* proveniente dalla *conventio ad exc/udendum* in quanto limitava il possibile apporto dei voti comunisti alla sola sfera parlamentare.

A dimostrazione di quanto profondamente la convenzione ad escludere avesse determinato, in Italia, i rapporti fra i partiti politici (oltre alla loro concezione costituzionale), gli Anni '80 confermeranno infatti (esauritesi le transitorie ragioni della 'solidarietà nazionale') tutti gli schemi storici della *conventio* così come essi si erano affermati fino alle elezioni del 1976 ed alla esplosione del terrorismo.

In quella stagione, anzi, il problema del concorso fra i partiti nella determinazione della politica nazionale sembrò essere ricondotto (per la prima volta, almeno dopo la I Legislatura di De Gasperi) dentro lo schema logico di una forma di governo maggioritaria parlamentare, nella quale i partiti di governo intendevano affermare i principi dell'autosufficienza della maggioranza parlamentare e della 'governabilità' intesa come un valore alla luce del quale avrebbero dovuto essere interpretate ed attuate le norme costituzionali sulla forma di governo (42).

Questa impostazione respingeva esplicitamente qualsiasi ipotesi, o modello, di cogoverno parlamentare o di consociazione governativa proveniente dal passato, in quanto ambiva a concentrare sul governo un reale potere di formazione e di attuazione dell'indirizzo politico nazionale.

In relazione a questo obiettivo, i governi dell'epoca (ed in primo luogo il lungo governo Craxi) cercarono di ridimensionare la invadenza dei partiti di maggioranza che aveva caratterizzato la precedente esperienza dei 'patti di coalizione' per concentrare sul governo (come affermerà poi esplicitamente la legge n. 400 del 1988) il processo di formazione del programma e di attuazione del relativo indirizzo politico e per portare all'interno dello stesso governo (si veda la istituzione del consiglio di gabinetto) quei processi di mediazione politica fra i partiti che si erano svolti, fino ad allora, all'esterno di esso in sedi puramente politiche (43).

In questo nuovo quadro giuridico incominciavano ad emergere delle risposte ad un problema al quale si era pensato di dare, fino ad allora, soluzione solo sul terreno politico-convenzionale: quello, appunto, del concorso dei partiti nella determinazione della politica nazionale, vista *sub specie* dell'indirizzo politico del governo, e dei limiti costituzionali di tale 'concorso'; problema al quale la legge n. 400

sembrava rispondere nel senso che i programmi dei partiti della maggioranza, se rimanevano necessari per determinare l'indirizzo politico del governo, trovavano, tuttavia, il loro limite istituzionale nell'approvazione da parte del consiglio dei ministri di quel programma di governo sul quale il presidente del consiglio avrebbe chiesto, poi, la fiducia delle camere.

Tuttavia, se da un lato il problema del concorso fra l'indirizzo politico dei partiti e quello del governo trovava, così, una soluzione condivisibile (perché il governo, come aveva osservato Mario Galizia, deve assumersi, a differenza dei partiti, la responsabilità istituzionale di tener conto, nel suo programma, «degli interessi dell'intera collettività») (44), il modello della 'governabilità' degli Anni '80 lasciava, però, aperto quel problema della parità delle *chances* fra i partiti nella conquista democratica del governo nazionale che era stato negativamente risolto, come abbiamo ricordato, nel sistema politico italiano successivo alla Costituente.

Paradossalmente, infatti, il presupposto della efficienza del governare fu collegato molto di più alla 'formula politica' del governo (che tornò a coincidere con la *conventio ad excludendum*, con la variante dell'alternanza DC-PSI nella guida dell'esecutivo) che non alla precisazione dei rapporti fra la formula di governo e la sua base programmatica, di partito e di coalizione.

Inoltre, la riaffermazione (attraverso la conferma del sistema della *conventio* precedente al 1978) della impossibilità dell'alternanza nel governo, lasciò del tutto irrisolto quel problema basilare che riguardava il ruolo ed i poteri dell'opposizione in parlamento.

La condivisibile distinzione fra i programmi dei partiti e il programma dell'esecutivo ed il lodevole tentativo di potenziare il ruolo di direzione e di coordinamento del presidente del consiglio, si collegavano strettamente, infatti, come ho appena ricordato, al principio dell'autosufficienza parlamentare della maggioranza di governo. Questi frammenti del modello di Westminster rimanevano, però, del tutto scissi dalla definizione di un rapporto nuovo ed adeguato fra il governo e l'opposizione: cosicché le riforme dei regolamenti parlamentari degli Anni '80 si limitarono alla, pur doverosa, riforma del voto segreto ed a una maggiore considerazione della consistenza dei Gruppi nella programmazione parlamentare: come se l'impossibilità dell'alternanza e l'abitudine alla coesistenza parlamentare del passato impedissero di pensare al parlamento come un luogo dove il governo e la sua maggioranza affermano il loro comune programma confrontandolo in modo continuativo e trasparente con le critiche e le proposte alternative sollevate dai partiti dell'opposizione, in modo da inquadrare l'indirizzo politico del governo in una visione più ampia che racchiuda «gli interessi globali della comunità statale» (45) senza cancellare, però, né la specificità dell'indirizzo politico di governo, né il principio della costituzionale necessità del suo confronto con gli indirizzi dei partiti di opposizione in parlamento e di fronte all'opinione pubblica nel paese.

Questo modo di pensare, e di mettere in pratica, il pilastro parlamentare della forma di governo scelta dalla nostra Costituzione, non era stato, invece, mai fatto proprio dal sistema politico italiano~ Per cui, l'aspirazione di realizzare, anche in Italia, una forma di governo basata sul governo inteso come «comitato direttivo del parlamento» (per usare le parole di un celebre saggio di Leopoldo Elia) era passata dalla drastica esclusione di qualsiasi confronto con l'opposizione della I Legislatura, al parlamentarismo delle 'leggine' della seconda, fino al cogoverno ed alla consociazione degli Anni '70 e '80 senza che si manifestasse mai la volontà di definire le regole parlamentari riguardanti la responsabilità del governo ed il ruolo dell'opposizione.

La Costituzione materiale italiana aveva finito per fondarsi, in-fatti, su di un principio, quello della non eguaglianza dei partiti politici, che divergeva radicalmente da quello fatto proprio dall'art. 49 della Costituzione formale, e non c'era da stupirsi, dunque, che la forma di governo effettivamente vigente assumesse progressivamente dei contenuti sempre più lontani dalla (pur debole) razionalizzazione della forma di governo parlamentare che la Costituente aveva, infine, consegnato all'articolo 94 della carta costituzionale.

Dunque, ed in sintesi, i partiti (permanenti) di governo avevano progressivamente adattato la forma di governo della Costituzione formale (che presupponeva l'eguaglianza fra i partiti) a quella della Costituzione reale (che presupponeva, invece, la loro ineguaglianza) attraverso compromessi contingenti e soluzioni transitorie che, se avevano corrisposto alla esigenza di rispondere alle più essenziali esigenze di visibilità e di partecipazione dell'opposizione, avevano anche ribadito che l'opposizione, in quanto composta di partiti antisistema, se poteva concorrere a formare una 'maggioranza legislativa' non poteva assumere, però, un ruolo costituzionale di alternativa (nel presente e per il futuro) ai partiti permanenti di governo (46).



6. Dalla caduta del muro di Berlino alla democrazia maggioritaria. Il sistema dei partiti e la 'democrazia degli elettori': democrazia maggioritaria e democrazia nei partiti. La legge elettorale n. 270 del 2005, i partiti ed i principi della democrazia rappresentativa

«Nel 1992, caduto il muro di Berlino, diruta la *conventio* ad escludere... » ci saremmo attesi non solo che sarebbe stata rapidamente approvata anche in Italia una legge sui partiti (47), ma che da questa avrebbe potuto anche svilupparsi una trasformazione della forma di governo italiana verso modelli più francamente europei.

Il rinnovamento delle istituzioni italiane si realizzò, invece, solo parzialmente quando la caduta dell'Unione Sovietica spazzò via la principale motivazione della *conventio ad excludendum*; cosicché, nella nuova stagione che sembrò essersi aperta nel 1989, il referendum elettorale e la riforma parzialmente maggioritaria del 1993 ebbero il significato di porre nelle mani del corpo elettorale, sottraendole, quindi, ai partiti, le scelte fondamentali sulle alleanze di governo. Scelte che potevano ovviamente contemplare, da allora, anche la partecipazione al governo dei vecchi partiti 'antisistema'.

Tuttavia, e d'altra parte, il blocco del naturale sviluppo della nostra forma di governo parlamentare verso modelli politicamente competitivi di stampo europeo, anzi la sua distorsione rispetto alle stesse prescrizioni costituzionali, erano state fatte proprie, ormai, dal sistema politico italiano: per cui, come si poté verificare negli anni successivi, la caduta della *conventio* e la riforma della legge elettorale in senso maggioritario non sarebbero state sufficienti da sole a correggere quei vizi di scarsa democraticità sostanziale, di dominio partitocratico, di irresponsabilità politica, di inefficienza ed anche di instabilità che erano stati largamente deprecati nel quarantennio precedente al 1992.

In effetti, la 'democrazia consociativa' che era nata all'ombra della *conventio ad excludendum* aveva finito per massimizzare la utilità marginale dei partiti anche più piccoli, spesso indispensabili per costituire una coalizione di governo contrapposta alle opposizioni di sinistra e di destra: per cui, il 'multipartitismo estremo', analizzato da Elia negli Anni '50 e '60, era progressivamente diventato un carattere permanente del sistema politico italiano, tale da impedire che la riforma elettorale del 1993 consentisse il passaggio, se non ad un modello di competizione bipartitico, almeno ad una bipolarità effettivamente governata dai due partiti più forti. La aspirazione alla 'democrazia degli elettori' che traspariva dal referendum e dalla legge elettorale del 1993, doveva, dunque, fare i conti con l'esistenza di una frammentazione del sistema dei partiti che sembrava irriducibile perché si fondava, ormai, più che sulla storica esistenza di culture e di storie politiche diverse (perché espressive di un paese ancora scarsamente unificato) sul consolidamento artificiale di quelle diversità che era avvenuto, prima attraverso il radicamento in parlamento delle *élites* dirigenziali di tutti i partiti, compresi quelli minori e, successivamente, attraverso una legislazione diretta apparentemente a sostenere l'indipendenza finanziaria ed il pluralismo dei partiti, ma volta, in realtà, a confermare il multipartitismo estremo (anzi, quel particolare multipartitismo estremo) che aveva storicamente caratterizzato il sistema politico italiano.

La legge n. 195 del 1974, approvata, con un'inedita unanimità, da tutti i partiti presenti in parlamento, costituì, in un certo senso, un punto 'di approdo storico nel complesso sistema di rapporti che si era stabilito fra i partiti italiani ed essa (pur nelle sue trasformazioni successive) appare, effettivamente, essenziale sia per spiegare il tipo di rapporto che si è stabilito fra i partiti italiani e la nostra forma di governo, sia per affrontare, come propone Leopoldo Elia in queste pagine, la questione, ancora del tutto irrisolta, dell'articolo 49 della Costituzione e quello della sua attuazione.

Dal punto di vista della forma di governo, il multipartitismo estremo risultò, grazie alla legge n.195, fortemente confermato grazie al consolidamento finanziario che la nuova legge offriva ai partiti presenti in parlamento e soltanto ad essi; anzi, la procedura di finanziamento ai partiti attraverso i gruppi parlamentari avrebbe causato, in futuro, la convenienza ad incentivare anche una moltiplicazione dei gruppi al di là della stessa, già notevole, frammentazione dei partiti italiani.

La democrazia degli elettori risultò, in queste condizioni, quasi impossibile anche quando, a partire dal 1996, i partiti politici sembrarono piegarsi al principio della supremazia del corpo elettorale preannunciando coalizioni, leaders e programmi elettorali.

La unitarietà dell'input politico da parte del corpo elettorale risulterà, infatti, da un lato irrealizzabile proprio per la dispersione del corpo elettorale in una pluralità di partiti; mentre le coalizioni di governo ed i *leaders* designati saranno sottoposti a fortissime pressioni ad opera dei partiti politici che di quella frammentazione saranno, ad un tempo (più che gli interpreti) gli autori e i gli interessati custodi all'interno dei governi di coalizione.

In conseguenza, e come è stato osservato, sia il I Governo Prodi del 1996, sia il II Governo Berlusconi del



2001, sia, ed in maggior misura, il II Governo Prodi del 2006, si muoveranno in un contesto politico caratterizzato da un alto tasso di frammentazione partitica: anche se è vero che la competitività fra i partiti delle due contrapposte coalizioni di centro destra e di centro sinistra avrà esiti in parte diversi nei quattro governi di centro sinistra della XIII Legislatura e nei due Governi Berlusconi della XIV; seguiti, poi, dalla rapida fine della XV Legislatura a causa della caduta del II Governo Prodi.

Il bipolarismo al quale sembra essere approdata la forma di governo italiana può essere, dunque, e con fondati motivi, essere definito come un 'bipolarismo asimmetrico' in quanto esso appare caratterizzato, per un lato, da una coalizione di centro destra 'fagocitata' da un primo ministro che è in grado, per i caratteri personali della sua supremazia politica, di tenere (nella sostanza) uniti tutti i partiti del suo governo ed una coalizione di centro sinistra che è stata caratterizzata da partiti e da *leaders* in costante competizione tra di loro (48).

Di fronte a questo recentissimo passato, sembrerebbe che l'esperienza, in corso, della XVI Legislatura si contrassegni, invece, per una svolta radicale che è stata causata dalla scelta, tutta politica, di Veltroni e di Berlusconi di reagire al multipartitismo del passato con il rifiuto delle larghissime coalizioni e con la scelta di presentarsi alle elezioni del 2008 con due partiti contrapposti, entrambi a vocazione maggioritaria; decisione che sembrerebbe aver portato (anche per la netta vittoria del centro destra) ad un bipolarismo concentrato sui due partiti maggiori di governo e di opposizione.

Il rapporto fra la forma di governo ed i partiti politici sembra essere, tuttavia, determinato nella legislatura in corso non tanto dalla, anche troppo enfatizzata, scelta del partito maggioritario, ma dalla circostanza che le elezioni del 2006 e quelle del 2008 si sono svolte sulla base di una nuova legge elettorale (la legge n.270 del 2005 promossa dal IV Governo Berlusconi) che ha cambiato radicalmente, rispetto al sistema elettorale precedente, i termini del rapporto fra i partiti politici, il corpo elettorale e gli stessi eletti. Da questo punto di vista, quello che sembra caratterizzare la legge n.270 non è soltanto la sua impostazione proporzionale con premio di maggioranza diseguale fra camera e senato, ma anche, e soprattutto, la sostanziale contraddizione fra l'introduzione delle 'liste bloccate', che sono decise dalle direzioni nazionali dei partiti; la libertà di opzione prevista per i pluri-candidati nei diversi collegi elettorali ed il principio del divieto del vincolo di mandato imperativo stabilito dall'art. 67 della Costituzione; principio, quest'ultimo, che si colloca o, meglio, si dovrebbe collocare, al centro dei rapporti complessi che intercorrono fra la democrazia rappresentativa e quella 'democrazia dei partiti' che rappresenta la novità introdotta nel nostro sistema politico dall'art. 49 della Costituzione.

Come ho già accennato nel primo paragrafo, è vero che i partiti (e soprattutto i maggiori fra questi) sostennero alla Costituente che l'art.49 aveva introdotto un modello nuovo di democrazia, *in* quanto i partiti, riconosciuti dalla Costituzione, avrebbero saputo, attraverso i loro programmi politici, la loro capacità di rappresentare in parlamento in modo permanente gli orientamenti ed i bisogni dei cittadini sostituendosi al vecchio parlamento dei notabili, trasformista e promotore di instabilità, e realizzare, in esso, la 'democrazia permanente' caratterizzata dall' «... esercizio quotidiano della sovranità popolare che si celebra attraverso la vita dei partiti...»: soprattutto di quelli di massa (49).

Di fronte a questo modello di democrazia, magari discutibile ma sicuramente di alto profilo, si colloca, però, la realtà del rapporto fra il modello tradizionale di democrazia rappresentativa e la democrazia dei partiti che si è realizzata effettivamente in Italia a partire dal 1948.

La scelta di un sistema elettorale caratterizzato dalla proporzionale di lista con voto plurimo di preferenza disegnava, infatti, una geografia degli interessi rappresentati in parlamento che aveva spesso poco a che vedere con quella unità di indirizzo dei partiti, democraticamente determinata, che era stata immaginata dai nostri costituenti; così come la presenza nei regolamenti parlamentari del principio della prevalenza del voto segreto finiva per cancellare del tutto il fondamentale principio di responsabilità degli eletti nei confronti dei loro partiti e dei cittadini, considerati sia come elettori che come membri dei partiti nelle liste dei quali i parlamentari erano eletti.

Si può, dunque, ritenere che l'equilibrio complessivo fra la nuova 'democrazia dei partiti' e la vecchia democrazia rappresentativa si sia stabilizzato per anni in una zona più vicina, forse, alla tradizionale irresponsabilità degli eletti che alla auspicata (o temuta) democrazia collettiva dei partiti, almeno fino a quando, con le riforme regolamentari degli Anni '80, la drastica riduzione del voto segreto non introdussero un più ampio principio di responsabilità dei parlamentari che consentì, in una certa misura, il recupero della 'governabilità' nel senso dell'attuazione degli indirizzi di governo anche grazie all'aumentata capacità di controllo dei partiti nei confronti dei loro parlamentari.

Per quanto riguarda il rapporto fra eletti, partiti politici ed elettori, la riforma elettorale del 1993 aveva introdotto un elemento nuovo che era costituito dall'introduzione di un sistema prevalentemente maggioritario costruito con il ritorno a quel sistema unì-nominale che, come aveva ricordato alla Costituente Luigi Einaudi, costituiva l'unico valido antidoto contro la 'dittatura dei partiti', in quanto, rendendo più evidente la responsabilità degli eletti nei confronti dei loro collegi, costituiva un elemento di moderazione

rispetto alla pur necessaria identificazione dei candidati con i partiti nazionali, portatori di programmi e di disciplina politica.

È vero che la, pur rilevante, novità del collegio uninominale non condusse a quel riequilibrio sostanziale del rapporto fra gli eletti, gli elettori ed i partiti che era stato auspicato soprattutto perché (a parte la sopravvivenza, anche se marginale, della proporzionale) le logiche delle coalizioni condussero spesso a candidare nei collegi più sicuri personalità politiche lontane dalle esigenze e dalle aspettative degli elettori. Tuttavia, ed anche in questo quadro, l'esistenza del collegio uninominale svolse davvero un'influenza moderatrice soprattutto in un periodo storico, come fu quello che intercorse dal 1993 al 1996 quando le classi dirigenti dei partiti italiani furono costrette ad iniziare, dopo 'mani pulite', un'operazione di radicale rinnovamento delle strutture politico organizzative dei vecchi partiti politici. Cosicché, si può pensare che la svolta del 1996 (che introdusse nel sistema elettorale riformato del 1993 la convenzione degli accordi di coalizione preventivi che prevedevano la presentazione di *leaders* e di programmi alternativi), sia stata, se non determinata, sicuramente favorita dalla presenza da quella nuova e più accentuata 'responsabilità diffusa' dei partiti nei confronti degli elettori che era determinata dalla logica (soltanto prevalente, purtroppo) del sistema uninominale maggioritario.

Questi passi in avanti nella costruzione di un rapporto migliore (perché programmatico e non ideologico e più attento all'esistenza di un principio di responsabilità fra partiti, candidati ed elettori) sono stati cancellati del tutto dalla legge n. 270 approvata nel 2005 su iniziativa del III Governo Berlusconi proprio allo scadere della XIV Legislatura.

Come è stato detto, quella legge ha portato, per i suoi contenuti, alla «banalizzazione dell'art. 67 della Costituzione» (E Lanchester) perché la previsione della presentazione di liste di partito 'bloccate' da parte degli organi dirigenti nazionali dei partiti; la possibilità di candidature plurime nei collegi, seguite, dopo le elezioni, da un insindacabile diritto di opzione da parte degli eletti; la stessa previsione di un premio di maggioranza (diseguale fra la camera ed il senato) del tutto scisso dal raggiungimento di un *quorum*, costituivano le parti costitutive di un disegno volto a riaffermare la egemonia dei partiti non soltanto sul corpo elettorale, ma anche, ed ancor più, sui propri candidati al parlamento: che diventavano numeri nelle mani delle classi dirigenti dei partiti ed erano del tutto scissi da qualsiasi legame e da ogni individuale responsabilità con gli elettori: il potere dei quali veniva ristretto alla semplice approvazione o non approvazione della lista unica di partito presentata nei singoli collegi.

### *7. Segue. L'attuazione de/principio del metodo democratico nell'ordinamento interno dei partiti. Posizioni politiche e valutazioni dottrinali.*

I venti anni che ci separano dalla caduta del muro di Berlino e dalla scomparsa della *conventio ad excludendum* (i cui fantasmi vengono, tuttavia, cicicamente rievocati) non hanno, dunque, stabilizzato il sistema politico italiano su di un modello univoco di forma di governo parlamentare.

La netta vittoria del centro destra alle elezioni politiche del 2008 sembra essersi realizzata, infatti, malgrado la legge elettorale vigente; ed il primo anno della nuova legislatura sembra confermare che la tenuta della coalizione di governo e la stessa riunificazione nel 'Popolo della libertà' di Forza Italia e di Alleanza Nazionale sono derivati non da mutamenti strutturali (e, perciò, dotati di stabilità) del sistema politico, ma dalla forza personale, politica, mediatica ed anche dalla personale fortuna imprenditoriale del Premier. Circostanze che fanno pensare che, al di là dell'esperienza di Berlusconi, i caratteri del bipolarismo italiano e della stessa nostra forma di governo siano rimasti molto deboli e pronti a riproporre i loro tradizionali limiti in un futuro più o meno prossimo.

Forse, ancora più problematica si presenta, oggi, la presenza dei partiti nel nostro sistema politico; perché, se è vero che la caduta della *conventio* ha reso tutti i partiti italiani ugualmente liberi di partecipare alla determinazione della politica italiana sia nella sfera del parlamento che in quella del governo, non un solo passo è stato compiuto, anche dopo la emanazione della già ricordata legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico dei partiti (e le sue discutibilissime modificazioni successive), per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione.

Invece, come ci ha ricordato Elia, in un suo breve ma penetrante intervento sui problemi della transizione italiana, la attuazione o la inattuazione dei principi contenuti nello stesso articolo 49 hanno un'influenza determinante nel rendimento, negli effetti concreti, di alcuni fondamentali istituti della forma di governo (e che vanno dalla designazione del primo ministro allo scioglimento anticipato) e che sono destinati a funzionare in un modo più o meno trasparente, più o meno responsabile, a seconda delle caratteristiche democratiche o meno dell'ordinamento interno dei partiti che concorrono alla formazione della volontà del parlamento e di quella del governo(50).

Dunque, e nella presente situazione italiana, una legge sui partiti politici appare indispensabile non essendo

sufficiente, come ci ricorda Elia in queste pagine, riformare la legge elettorale ed i regolamenti parlamentari (oltre, potremmo aggiungere, alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti) per adeguare la forma di governo italiana ad accettabili parametri di democraticità, oltre che di efficienza.

A questo proposito, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il dibattito politico e dottrinale sulla attuazione dell'articolo 49 della Costituzione è stato dominato per molti anni (come abbiamo visto ripercorrendo la nascita e gli sviluppi della *conventio*) dal problema del metodo democratico inteso unicamente sotto il profilo della democraticità dei fu politici perseguiti dai partiti.

Tuttavia, mentre le conseguenze della *conventio* risolvevano sul terreno dei fatti il problema dei partiti antisistema, il dibattito politico e quello dottrinale sulla attuazione del metodo democratico nell'ordinamento interno dei partiti si assestava, invece, su conclusioni prevalentemente dissenzienti rispetto alla possibilità di imporre per legge ai partiti politici l'obbligo di adottare degli statuti contenenti principi, anche se minimi, di democrazia riguardanti le essenziali funzioni perseguite dai partiti stessi e, cioè, le decisioni incidenti sul diritto di associarsi al partito; quelle riguardanti le finalità politiche del partito stesso; la elezione e la revoca dei dirigenti; la designazione dei candidati alle elezioni; la gestione dei finanziamenti pubblici e privati.

Non è semplice capire oggi perché una grande parte della dottrina italiana abbia respinto per anni la possibilità di attuare attraverso una legge l'obbligo della conformazione in senso democratico degli ordinamenti interni dei partiti (51).

E probabile che «l'ombra della democrazia protetta» richiamata da Elia, e che sembrava aleggiare sull'Italia degli Anni '50 e dei primi Anni '60 (ombra che si estese, comunque, fino agli anni del terrorismo) abbia indotto molti costituzionalisti, anche di sicuro orientamento *liberai*, a ritenere che, in un momento nel quale il pluralismo politico era posto a rischio dalla convenzione ad escludere, una legge volta a regolare la democrazia interna dei partiti avrebbe causato quei seri rischi di ingerenze all'interno dei partiti da parte del governo o della stessa autorità giudiziaria che erano state paventate da Basso e da Togliatti all'Assemblea Costituente.

Queste posizioni avevano, tuttavia, il difetto di iscriversi in un orientamento puramente difensivo del pluralismo politico perché sembravano sottovalutare il fatto che, mentre la questione del metodo democratico scontava inevitabilmente, per quanto riguardava il problema delle finalità politiche dei partiti, l'ostacolo della collocazione internazionale del nostro paese e della posizione dei partiti ad essa connessa, la accettazione del principio del metodo democratico nella vita interna dei partiti non avrebbe incontrato, da questo punto di vista, ostacoli davvero insormontabili (almeno dopo la trasformazione del PCI da un partito elitario di rivoluzionari in un partito nazionale di massa) ed avrebbe, invece, attribuito una forte garanzia di democraticità a tutto il sistema politico italiano, rafforzando sia le spinte al superamento della *conventio ad excludendum* che si manifestarono già negli Anni '60, sia la tendenza alla auto esclusione del PCI dal sistema di governo che rimase, invece, assai forte fino a tutti gli Anni '80.

Si può osservare, inoltre, che l'affermarsi di quelle posizioni che sostenevano la contrarietà ai principi costituzionali dell'attuazione *ex lege* del metodo democratico finiva per tutelare non la libertà interna dei partiti ma le classi dirigenti di essi: cosicché lo scarso, od inesistente, ricambio di *leadership* e di linee politiche all'interno dei partiti stessi favoriva il permanere del nostro paese in quella datata situazione che era stata causa della *conventio* e del rischio della democrazia protetta.

I partiti italiani si appropriarono, dunque, e per lungo tempo, della dottrina della inapplicabilità *ex lege* del principio del metodo democratico all'interno dei loro ordinamenti; ed è significativo, a questo proposito, che nel più noto dei soli tre progetti di legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione che furono presentati in parlamento a partire dal 1948 e fino alla Bicamerale del 1983 (quello del senatore Sturzo del 1958, che era dedicato, in realtà, alla regolamentazione dei finanziamenti dei partiti) si escludesse esplicitamente una regolamentazione del principio del metodo democratico sulla base del presupposto che : «... manca fino ad oggi una definizione che possa giuridicamente fare stato di ciò che precisa il metodo democratico e quali possano essere gli effetti legali di una (sua) violazione od omissione. (52).

Se si ha presente, insomma, l'intero arco della storia italiana che va dalla I alla IX Legislatura l'atteggiamento dei partiti italiani nei confronti dell'articolo 49 Cost. e della sua attuazione sembra continuare a fondarsi sulla idea che essendo stati i partiti i 'padri fondatori' della Repubblica ed i reali soggetti costituenti della carta costituzionale, essi non potevano essere 'costituiti' anche dalla legge ordinaria. Dunque, anche se i partiti riconoscevano che l'articolo 49 della Costituzione aveva un contenuto prescrittivo e che esso doveva essere attuato, essi ritenevano, tuttavia, che tale attuazione competesse soltanto agli stessi partiti senza nessuna intermediazione normativa.

È questo atteggiamento (politico e psicologico) che spiega, a ben vedere, perché la parte più delicata e 'sensibile' dell'art. 49 della Costituzione, quella riguardante le finalità politiche dei partiti, abbia trovato attuazione, invece che attraverso la legge, con una procedura di tipo convenzionale che faceva capo ai partiti di maggioranza; ed è, forse, ancor più significativo che i

partiti di opposizione abbiano, nei decenni che vanno dal 1948 al 1992, contestato il merito di quella convenzione senza intervenire sulla questione più rilevante: che era quella che riguardava la legittimità di un'interpretazione convenzionale dello stesso articolo 49 da parte di quei soggetti (i partiti) che erano, invece, da esso regolati, mentre, al contrario, la attuazione e l'interpretazione dei principi costituzionali in quella materia avrebbero dovuto essere riservate alla legge e ad un giudice istituito attraverso la legge.

E' quello stesso atteggiamento che spiega perché, come aveva autorevolmente suggerito Lelio Basso, anche la prescrizione dell'esistenza del metodo democratico nell'ordinamento interno dei partiti, fu interpretata non come un obbligo giuridico, ma piuttosto come un dovere politico che poteva essere interpretato, ed eventualmente sindacato, solo in sede politica.

Oggi, a venti anni dalla caduta del muro di Berlino e dalla scomparsa della *conventio ad excludendum*, avremmo dovuto assistere, come ci suggerisce Leopoldo Elia, ad un ripensamento radicale di queste posizioni, che avevano caratterizzato il rapporto fra la Costituzione ed i partiti italiani per più di quaranta anni.

Per gran parte di quella epoca, infatti, gli italiani si erano identificati con i partiti 'padri della Costituente' e con i partiti esclusi dall'arco costituzionale' attraverso un riconoscimento politico ideologico che, accettando pienamente il pluralismo politico sancito dall'articolo 49 della Costituzione, sembrava mettere in secondo piano il principio del metodo democratico che costituisce, invece, la premessa logica del pluralismo stesso.

Tuttavia, ed a partire dal referendum del 1978 sulla legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico ai partiti politici, incominciarono a manifestarsi dei seri segnali di dissenso da parte del corpo elettorale nei confronti di una concezione che aveva identificato le istituzioni con i partiti politici ed aveva trasformato, come fu detto, lo Stato democratico nello Stato dei partiti.

Come si osserva in questo volume (53), i partiti politici italiani non colsero, invece, quelle richieste di riforma e di democratizzazione della politica che venivano da quella consultazione referendaria: così come non colsero l'ultima occasione di riformare se stessi che sarebbe stata, forse, possibile ancora durante lo svolgimento delle inchieste giudiziarie di 'mani pulite'. In conseguenza, il corpo elettorale adetti in grande maggioranza (a differenza di quanto era accaduto nel 1978) alle richieste del movimento referendario del 1993 sulla legge elettorale e sul finanziamento pubblico ai partiti ed i risultati dei referendum, insieme alle prime conclusioni delle inchieste giudiziarie in corso, finirono per mettere in crisi in maniera definitiva non solo la vecchia classe dirigente dei partiti 'storici' italiani, ma anche la loro stessa tradizione e cultura politica che trovarono fine, sostanzialmente, con la chiusura anticipata della XI Legislatura e con le elezioni del 1994.

#### 8. *La nascita dei 'partiti nuovi'; i partiti a «vocazione maggioritari»; i «partiti carismatici». Gli statuti dei partiti italiani e la perdurante inattuazione dell'articolo 49 della Costituzione: un rischio mortale per la democrazia*

La traumatica frattura politica del 1992; la scissione di partiti storici come la DC ed il PSI; la confluenza di frammenti di essi in partiti del tutto nuovi (come Forza Italia); la mutazione ideologica innescata dalla caduta del muro di Berlino e dalla fine dell'Unione Sovietica non solo nel partito comunista, ma anche nei partiti che si erano dichiarati estranei da posizioni di destra al sistema politico della Costituente; la nascita di partiti che rivendicano radici non nazionali, ma che si riferiscono ad una *Heimat* locale più o meno vasta, costituiscono novità di tale portata da far ritenere che i partiti di oggi non abbiano più titolo per rivendicare, come accadeva in passato, la qualifica di 'padri della Costituzione' e la titolarità del diritto, come riteneva Lelio Basso, di giudicare il se ed il quanto dell'attuazione nei loro ordinamenti interni e nella loro azione politica del principio del metodo democratico prescritto dall'articolo 49 della carta costituzionale.

In effetti, a partire dalla XIII Legislatura (1996) e, cioè, dalla stabilizzazione dei governi di coalizione basati sulla formula dell'alternanza, i partiti politici sembrano aver accettato (come appare anche dalla tavola rotonda che è contenuta nel presente volume) l'idea che l'articolo 49 Cost. imponga ai partiti non un semplice obbligo politico, ma un dovere giuridico che può essere precisato ed imposto attraverso l'intermediazione di una legge.

Questo punto di arrivo sembra importante perché rappresenta, a ben pensare, una sorta di rivoluzione copernicana nella concezione dei partiti e della politica, in quanto l'abbandono della idea del primato del partito-istituzione ed il recupero dell'idea originaria che ispirò i presentatori dell'articolo 47 del Progetto di Costituzione dei partiti come associazioni che si fondano sulla partecipazione e sul controllo dei cittadini che ad esse aderiscono, sembra essere finalmente più aderente a quei principi di democrazia e di sviluppo della sovranità popolare che costituiscono la base ed il fondamento della Costituzione repubblicana.



Tuttavia, il compiacimento per l'accettazione ormai diffusa di un principio che già Aldo Bozzi era riuscito a far accettare, anche se con fatica, nel 1983, è poi, in realtà, molto temperato dalla constatazione che i partiti politici italiani se riconoscono, ormai, in via di principio l'idea della loro necessaria democratizzazione si astengono, però, da qualsiasi iniziativa legislativa volta alla attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

È vero, infatti, che nella XV, nella XVI e nella XII legislatura sono state presentate ormai numerosi disegni e proposte di legge volte ad applicare in concreto la prescrizione costituzionale del metodo democratico all'interno dell'ordinamento interno dei partiti attraverso la previsione di una serie di principi generali quali la obbligatorietà di statuti da adottarsi con atto pubblico; la previsione di garanzie idonee a tutelare gli associate in tutti i più importanti momenti del loro rapporto con il partito; la elezione con scrutinio segreto degli organi dirigenti; la tutela delle minoranze; la scelta dei candidate del partito alle cariche pubbliche attraverso procedure trasparenti e democratiche, e così via.

Si deve osservare, però, che nessuna di queste proposte o disegni di legge è stata mai presentata da un partito politico come tale, in quanto esse sono state tutte avanzate da singoli deputati o senatori o da più parlamentari appartenenti in genere ad un solo partito. Inoltre, e questo appare più grave e più significativo, nessuna delle proposte presentate in parlamento è andata al di là di una prima discussione in commissione, mentre la quasi totalità di esse si sono fermate addirittura prima dell'iscrizione alla discussione stessa.

Tutto questo appare ancor più significativo se si tiene presente il fatto che la regolamentazione per legge dei partiti politici appare, ormai, così diffusa in Europa (54) da far pensare che la mancata attuazione dell'art. 49 della Costituzione costituisca una vera e propria anomalia italiana rispetto al prevalente modello europeo. D'altra parte, l'atteggiamento ambiguo e sfuggente dei partiti politici italiani rispetto al problema della democrazia all'interno dei loro ordinamenti è dimostrata dal contenuto effettivo dei loro statuti a proposito dei maggiori nodi problematici del metodo democratico che ricordavo poco sopra.

Anche se non è possibile, in questa sede, procedere ad un esame nemmeno sommario degli statuti dei partiti italiani (55), si può ricordare, però, che in una forma di governo che si muove, o dichiara di volersi muovere, verso un orizzonte di sostanziale bipartitismo, gli statuti dei due maggiori partiti italiani presentano ancora gravi limiti rispetto ad un accettabile modello di democrazia interna effettiva e funzionale.

Nel nuovissimo statuto del Popolo della Libertà sopravvivono, infatti, quegli istituti plebiscitari che avevano caratterizzato l'esperienza di Forza Italia (si veda ad esempio la elezione «anche per alzata di mano» del presidente nazionale prevista dall'art. 15); la democrazia degli associate appare limitata e guidata da norme che condizionano sostanzialmente i poteri e la composizione del congresso nazionale (cfr. art. 12; 13 dello Statuto), mentre l'intero potere di gestione ordinaria del partito appare affidato alla sola maggioranza (art. 16, composizione dell'ufficio di presidenza) alla quale spetta anche il potere di designare i candidate alle elezioni nazionali ed europee (art. 25).

Anche lo statuto del Partito democratico appare scisso al suo interno fra un nucleo di norme che appaiono democraticamente orientate (quelle che riguardano la regolamentazione delle elezioni primarie) ed una serie di norme che sono volte, invece, a costruire una 'democrazia del segretario' e che finiscono per sottrarre quest'ultimo, almeno durante la sua lunga carica, ad un reale indirizzo politico degli iscritti ed all'esercizio di una efficace azione di responsabilità politica da parte di essi (56).

In definitiva, sembra che se davvero «il tempo dei partiti nuovi» dovesse coincidere con la affermazione dei partiti che fondano il proprio ordinamento interno sul principio della *leadership*, anzi, come è stato detto, sul 'carisma' del leader' (57), il valore del principio del metodo democratico diventerebbe ancora più importante ed imprescindibile, perchè il principio del *leader* dovrebbe necessariamente bilanciarsi con il diritto costituzionale dei cittadini associate nel 'partito carismatico' a designare (almeno) il leader con metodi davvero democratici; a controllarne l'azione politica; a valutarne i risultati ed a procedere, al limite, anche alla sua revoca.

In altre parole, l'avvento dei partiti basati sul principio della *leadership* rende ancora più urgente e quasi drammatica la necessità di attuare con legge l'art. 49 della Costituzione.



## Note

- (1) Cfr. L. Elia, «Per una legge sui partiti», in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 407, ss.
- (2) Dell'«ombra della democrazia protetta» nel periodo della Costituente e del dibattito sull'art. 47 del Progetto di Costituzione, parla L. Ella in «A quando una legge sui partiti?», in questo volume p. 51 ss.
- (3) Cfr. La ricostruzione di quel dibattito e di quel periodo storico, in S. Merlini, «I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale», in *Associazione italiana dei costituzionalisti Annuario 2009, I Partiti politici*, Napoli, Jovene, 2009, p. 62. ss.
- (4) Cfr. L. Elia, in *op. ult. cit.*, p.4; sul tema, cfr. anche E Lanchester, «Vincitori e vinti, veti e imposizioni degli Alleati nel processo di ricostruzione della democrazia in Italia, Germania e Giappone», in, a cura di S. Merlini, *P Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico*, Laterza, Bari, 2007, p. 67, ss.
- (5) Cfr. S. Merlini, *op. ult. cit.*, p. 70,
- (6) È, questa, la celebre definizione di V. Crisafulli, in «I partiti nella Costituzione», in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 111.
- (7) Così, G. Leibholz, cit. da A. Barbera, in «La rappresentanza politica, un mito in declino», in «Quad. Cost.» n. 4, 2008, partic. p. 861, ss.
- (8) Così, ancora, A. Barbera, in *op. ult. at.*, p. 863, ss.
- (9) È in questo senso che si espresse P. Calamandrei nella discussione generale sul Progetto di Costituzione. Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970, p. 154, ss.
- (10) Così, ancora, P. Calamandrei, in *op. loc. ult. cit.*
- (11) È, questa, la celebre definizione della Costituzione italiana attribuita a Mario Scelba, ministro degli Interni dal III Governo De Gasperi alla fine della prima legislatura.
- (12) Cfr. G. Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e Rossetti*, Vallecchi, Firenze, 1974 e, più recentemente, AA. VV., *Alcide De Gasperi*, Rubettino, Bari, 2009, e particolarmente, P. L. Ballini, Vol. III, *Dalla democrazia alla «nostra patria Europa*.
- 13L. Elia, «Governo, Forme di», in *Enc. Dir.* Vol XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634, ss.
- (14) Cfr. *op. ult. cit.* p.657.
- (15) Cfr. *op. ult. cit.* p.655.
- (16) Così, P. Ridola, «Partiti politici», in *Enc. Dir.* Vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1980, p.73.
- (17) Cfr. L. Elia, *op. ult. cit.*, p.657.
- (18) Così, L. Basso, «Il partito nell'ordinamento democratico moderno», in *ISLE, Indagine sul partito politico*, Vol. I Giuffrè, Milano, 1966, p. 87, ss.
- (19) In questo senso, L. Ella, in *op. ult. cit.* p. 655.
- (20) L. Elia, in *op. loc. ult. cit.*
- (21) L'episodio è ricordato in, S. Merlini, «Protagonisti alla Costituente: Terracini», in *Quad. Cost.* n. 3, 1987, p. 571.
- (22) E', questa, la convinzione ribadita, ma in maniera non convincente, da L.Basso, in *op.ult.cit.*, p.91.

- (23) Cfr. P. Barile, «I poteri del presidente della Repubblica», in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.» 1958, ora in, *Scritti di diritto costituzionale*, Cedarn, Padova, 1967, p. 260, ss.
- (24) Così A. Predieri, «Parlamento 1975», in, a cura di A. Predieri, *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano, 1975, p. 11, ss.
- (25) Così, ancora, A. Predieri, in *op. ult. cit.*, p. 30.
- (26) Cfr. A. Predieri, *op. uli. cit.*, p. 29.
- (27) Secondo la nota definizione di C. Galli, *Il bipartitismo imperfetto*, Il Mulino, Bologna, 1966, la cui analisi è però criticata da Elia, in *op. ult. cit.* nota n.99, p.657, in quanto sostanzialmente esterna ai fenomeni che I governi di coalizione avrebbero determinato nei partiti della coalizione di governo e in particolar modo nella DC.
- 28 Così, A. Predieri, in *op. ult.cit.*, p.33.
- 29 Ancora, A. Predieri, in *op. ult. cit.*, p. 39; 75.
- (30) Cfr. C. Chimenti, «Centralità e funzionalità del parlamento», in «Dem e Dir.» n. XVII, 1978, p. 649. Sul tema della centralità del parlamento nel periodo sopra indicato, cfr. anche il «Quaderno di Dem. e Dir.» n. 2,1978, che contiene numerosi contributi di politici e di giuristi di area PCI.
- (31) Sul significato politico ideologico della rivendicazione della centralità del parlamento nella politica comunista degli Anni '60 e '70, cfr. P. Ingraio, «Una diagnosi sulla crisi delle istituzioni», in *Masse e Potere*, Editori Riuniti, Roma, 1977, p. 272, ss.
- (32) Cfr., in questo senso, a cura di M. L. Salvadori, *Storia d'Italia*, Vol. XXIII, Ed. Repubblica, Roma, 2004, p.462, ss.
- (33) Così, L. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p.156, ss. Così, V Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p.132.
- (34) Così, V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit. , pag. 132.
- (35) Cfr., in questo senso, P. Calarnandrei, «Maggioranza e opposizione», in «Il Ponte», luglio 1948, ora in *Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, Vol. I, p. 372, ss.
- (36) Così, C.Chimenti, *op. ult. cit.*, p.639.
- (37) Cfr. in questo senso, L. Basso, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 150.
- (38) Cfr. S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 62, ss.
- (39) In questo senso, P. Ingraio, *op. ult.cit.*, p. 273.
- (40) Sulla sostanziale incostituzionalità di questa procedura, che trasformava la forma di governo italiana in una forma di governo sostanzialmente assembleare, cfr. A. Russo, *Programma di governo e regime parlamentare*, Giuffré, Milano, 1984, p. 145.
- (41) Cfr. ancora, A. Russo, *op. ult. cit*, p. 146.
- (42) Sulla storia dei rapporti fra governo e parlamento nel periodo qui considerato, non si può che rinviare ai saggi che sono contenuti in *Storia d'Italia, Annali vol. 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001.
- (43) Sul rapporto fra governabilità e riforme istituzionali degli Anni '80, cfr., per tutti, S. Labriola, *Il governo della Repubblica, organi e poteri*, Maggio11, Rimini, 1989.
- (44) Così, M. Galizia, *Studi sui rapporti fra governo e parlamento*, Giuffré, Milano, 1972, p. 223.
- (45) Cfr. ancora, M. Galizia, in *op. loc. ult. cit.*

(46) La possibilità di fondare la forma di governo italiana su di una distinzione fra una maggioranza di governo più ristretta, e fondata sul voto di fiducia ex art. 94 Cost., ed una permanente, più larga, maggioranza, fondata sul principio di maggioranza di cui al terzo comma dell'art. 64 Cost., fu, invece, sostenuta da C. Lavagna, in «Brevi annotazioni in tema di governabilità», in «fl Politico», n. 1-2, 1981, p. 157.

(47) Così, L. Elia, «A quando una legge sui partiti?» in questo volume, p. 51 ss.

(48) Cfr. S. Fabbrini, «Rafforzamento e stabilità del governo», in, a cura di S. Vassallo e S. Ceccanti, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 213, ss. Fabbrini definisce 'asimmetrico' il bipolarismo realizzatosi nel periodo sopra indicato, in quanto, mentre il centro destra appare, più che diretto, 'fagocitato' dal presidente del consiglio Berlusconi, il centro sinistra risulta frammentato in una pluralità di partiti e di *leaders* in costante competizione fra di loro. Sulla esasperata conflittualità politica, frammentazione e radicalizzazione della forma di governo attuale, cfr. V. Lippolis-G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubbettino, 2007, particul. p. 135 ss.

(49) Cfr. in questo senso, L. Basso, in *op. ult. cit.* p. 145 e le analoghe posizioni espresse da Aldo Moro all'Assemblea Costituente durante la discussione generale sull'articolo 49 della Costituzione.

(50) L. Elia, «Perché il potere di scioglimento è oggi un rischio», in *Come chiudere la transizione*, cit., p. 361, Ss.

(51) Cfr. su questo tema S. Menu, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cjt., p. 95, 55.

(52) Cfr. in questo senso, L. Sturzo in L. Basso, *op. ult. cit.*, p. 87.

(53) Così, G. Tarli Barbieri, «11 finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia», in questo Volume, p ...; sullo stesso tema, cfr. anche, C. Salvi, M. Villone, *Il costo della democrazia*, Mondatori, Milano, 2005.

(54) Cfr., a cura di D. Nardella, *La legislazione sui partiti politici in alcuni paesi dell'Unione Europea*, Polistampa, Firenze, 2008.

(55) Cfr. su questo tema, S. Merlini, in *op. ult. cit.*, p. 101, ss.

(56) Cfr. A. Floridia, *Modelli di partito e modelli di democrazia: un'analisi critica dello statuto del PD*. In pubblicazione.

(57) Sulla necessità che gli statuti dei partiti si facciano, invece, carico della tutela della *leadership*, cfr., G. Quagliariello, *La rivoluzione carismatica*; N. Zanon, *I partiti e la Costituzione oggi, per una nuova integrazione*; G. Cerrina Feroni, «Il partito carismatico e le istituzioni», in, a cura di D. Verdini, *Popolo e Leader: il tempo dei partiti nuovi*, Fondazione Magna Carta, Roma, 2007, rispettivamente alle pp. 47; 73, ss.; 51 ss.