

EDITORIALE – 24 DICEMBRE 2014

E' ancora attuale il dibattito sul
“metodo” democratico
interno ai partiti?

di Annamaria Poggi
Professore ordinario di Diritto pubblico
Università di Torino



E' ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Diritto pubblico
Università di Torino

Sommario: **1.** La crisi dei partiti come crisi della loro funzione “costituzionale”. **2.** Perché non si può prescindere dal riporre la questione del metodo democratico: l’”inclusione sociale” attraverso l’”inclusione politica”. **3.** Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare le due inclusioni?

1. La crisi dei partiti come crisi della loro funzione “costituzionale”

Da qualche anno i costituzionalisti sono tornati a discutere della questione del “metodo” democratico richiesto dall’art. 49 ai partiti politici quale requisito per concorrere, in qualità di strumento dei cittadini, alla determinazione della politica nazionale.¹

Come noto esso è stato per lungo un dibattito assai circoscritto,² dopo che, all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione, si affermò la posizione secondo cui il requisito richiesto dall’art. 49, a differenza di quello prescritto per i sindacati, dovesse riguardare unicamente la “modalità” di azione esterna dei partiti stessi.

* Sintesi della Relazione al Convegno *I partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 10 e 11 dicembre 2014.

¹ Come dimostra il Convegno AIC del 2009 *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*. Tra i contributi più recenti di un certo respiro v. S.MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, 2009P.MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ESI, Napoli, 2012; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione?. L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, 2012; A livello di dibattito politico-istituzionale va rammentato il Seminario di Astrid, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*Roma, 30 gennaio 2009 (con interventi di F.BASSANINI; O.MASSARI; C.PINELLI; M.LAZAR; A.FLORIDIA; A. DI VIRGILIO; S.BONFIGLIO;P.RIDOLA; C.SALVI; M.LUCIANI; D.ARGONDIZZO) e in precedenza la Proposta Astrid - Aprile 2013 di disciplina interna ai partiti a cura di E.CHELI e S.PASSIGLI.

² V. sul punto L.ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica in Partiti e democrazia*, Roma, 1964; G.U.RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, *Giur. Cost.*, 1964, 1414; L.BASSO, *Il partito nell’ordinamento democratico moderno*, Milano, 1966; A.BARDUSCO, *L’ammissione del cittadino ai partiti*, Milano, M.D’ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, Milano, 1958; C.PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam, 1984.

Il suo ritorno nel dibattito è probabilmente connesso per un verso alla “crisi” dei partiti intesa come disaffezione alla politica e, per altro verso e forse più significativamente, è correlato allo “spettro” del presidenzialismo, del leaderismo, dell’appello diretto al popolo, all’uomo solo al comando.... Insomma a tutto ciò che evoca, nella politologia e nel costituzionalismo un ritorno ad un passato che sembrava definitivamente tramontato con l’avvento delle democrazie del secondo dopoguerra.

Per affrontarlo oggi occorre porsi almeno due domande:

- a. Ha ancora senso discutere di democrazia interna ai partiti in un contesto in cui essi non sono più, e probabilmente non saranno mai più, i partiti che l’esperienza occidentale ci ha consegnato all’inizio del Secolo scorso?
- b. Quali altri strumenti, oltre i partiti, sono individuabili per consentire ciò che l’art. 49 richiede, e cioè la possibilità per i cittadini di contribuire a determinare la politica nazionale? In altri termini, vi sono strumenti altrettanto potenti per realizzare lo scopo che pone la norma costituzionale?

Sulla prima questione è impossibile non ricordare lo strettissimo nesso tra l’esplosione dei partiti di massa e la richiesta di democrazia interna ad essi.

L’entrata in scena di questi ha modificato irreversibilmente lo scenario costituzionale, consentendo l’accesso alle sedi politiche a quanti (molti, la stragrande maggioranza delle popolazioni interessate nei diversi Paesi) sino ad allora ne erano stati esclusi.³

L’incorporazione delle masse che si realizza dopo lo Stato assoluto è possibile solo grazie al partito politico, come ben sottolinea Calise: *“Al di là delle bandiere ideologiche, la funzione costituente dei partiti consiste nella capacità di aggregare, mobilitare e organizzare le masse per integrarle nell’edificio statale. A un secolo di distanza mentre impera la pop-politica, è facile smarrire la memoria dell’epopea che scandì l’avvento della politica collettiva. Il corpo statale che si inverte, e legittima, nelle viscere della società”*.⁴ Il metodo democratico è intrinseco a tale avvento: *“All’apice del suo successo, la democrazia dei partiti è l’incontro tra corpo sociale e corpo politico. E sembra segnare il tramonto definitivo del potere individuale e solitario, la persona che governa la storia al di sopra della collettività”*⁵

Perciò gli ordinamenti costituzionali hanno perseguito l’obiettivo di disciplinare il fenomeno politico (suffragio universale, formazione dei partiti...) proprio sulla base della considerazione che essi incidono sull’assetto dell’organizzazione statale.

³ Il primo a collegare tale nascita al suffragio universale maschile in Francia del 1848, alla scopo di far emergere la domanda politica di massa è M.DUVERGER, *Le partis politiques*, Parigi, 1951.

⁴ M.CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, 2010, 112.

⁵ *Ibidem*.

Nei Parlamenti del Secondo dopoguerra la presenza dei partiti organizzati ha consentito di registrare la volontà del consenso elettorale ed ha garantito la mediazione che in una democrazia pluralistica riempie di significato il mandato elettorale. “*Senza il loro tramite*”, per Leibholz, “*il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un’influenza politica sulle vicende statali, e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica*”⁶

Ed allora, tra i pochi punti fermi che, almeno storicamente possiamo tracciare vi è la profonda consapevolezza secondo cui il tema della democrazia interna è strettamente connesso al ruolo “costituzionale” dei partiti, al fatto cioè che essi siano considerati lo strumento attraverso cui il popolo può incidere sulle decisioni statali adottate dagli organi dello stato.

I partiti, in altri termini, proprio perché smascherano l’ideologia liberale che vedeva nel Parlamento e nel Governo coloro cui il popolo delegava la propria volontà, non possono essere ignorati dalle Costituzioni. Di qui la polemica del post Weimar tra Schmitt e Triepel da un lato (che ne postulavano il disconoscimento quale pericoloso fenomeno di disgregamento dello Stato) e Radbruch e Kelsen, dall’altro che ne postulavano il riconoscimento costituzionale al solo scopo di favorire la democratizzazione dei loro assetti interni.

Come noto la Germania si è dotata nel 1967 di una legge sui partiti che ne disciplina i profili associativi, le procedure decisionali (regola della maggioranza), lo scrutinio segreto, il diritto di iniziativa delle minoranze, l’articolazione territoriale (rimanda agli statuti per la fissazione delle unità territoriali), ed infine gli organi del partito (organi interni, durata e criteri di composizione).

Come altrettanto noto le critiche a questa legge riguardano il fatto che l’intento di sconfiggere le oligarchie attraverso moduli di partecipazione democratiche risultano in parte frustrati dal fatto che la legge riproduce ovvero rinvii spesso agli statuti elaborati dai partiti stessi.⁷

In altri termini la legge di disciplina dei partiti desume la normativa che impone ai partiti dagli statuti degli stessi partiti.

Anche il caso spagnolo (legge del 1978) dimostra che si può “aggreire” solo una piccola parte della realtà costituzionale attraverso la legge, perché anche questa rinvia largamente agli statuti dei partiti.⁸

In conclusione, la disciplina legislativa sulla democraticità interna, pur con tutti i limiti evidenziati, risponde all’idea secondo cui pur potendo il diritto costituzionale imbrigliare solo in parte la

⁶ *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, 334.

⁷ C.PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti* cit., 104.

⁸ Sulla legge e sul relativo dibattito è d’obbligo il rinvio a C..PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti* cit.



realtà dei partiti, tuttavia ciò è in qualche misura indispensabile per tenere legati anche se solo ad un filo sottile i partiti al loro ruolo di inclusione della società nella vita delle istituzioni.

Le scelte dei nostri Costituenti, come noto, non sono andate affatto in quella direzione, ma non perché si disconoscesse l'idea dei partiti quali strumenti di inclusione politica e sociale, bensì per il condizionamento che su quel dibattito ebbe l'allora situazione politica e, soprattutto, l'esistenza di un forte partito comunista, quale satellite del partito comunista russo.

Quando in Prima Sottocommissione emerse lo scontro tra democristiani (che volevano norme che sancissero la democraticità interna) e comunisti e socialisti (che negavano ogni possibile condizionamento dell'azione del partito) di fronte all'impossibilità pratica di trovare un accordo si approvava un ordine del giorno Dossetti secondo cui *“La Prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali?”*. A ciò si aggiunse il tentativo (non riuscito) di rinviare ad un esame comune con la seconda Sottocommissione *“la determinazione delle condizioni e delle modalità del riconoscimento”*.

Dall'attenta lettura di quel dibattito si evince che in Assemblea costituente sia maturata consapevolmente l'esclusione di ogni riferimento sia all'organizzazione interna dei partiti, sia al rinvio della loro disciplina interna da parte della legge statale.

Le motivazioni storico-politiche di quella scelta sono ormai unanimemente riconosciute, come ha ricordato ancora recentemente Elia: *“Nel contesto di quel clima, De Gasperi e Togliatti, incerti circa l'esito della prossima consultazione (che poi sarà quella del 18 aprile), hanno soffocato la tensione riformatrice riformatrice che pure era presente”*⁹.

Lo dimostra il sacrificio del ritiro dell'emendamento da parte di Mortati.¹⁰

⁹ L. ELIA. *Elezioni e partiti politici in Italia: introduzione* (trascrizione e postilla di Silvia Illari) ne *Il Politico*, Gennaio-Aprile, 2009.

¹⁰ Presentato in Assemblea il 22 maggio 1947 e secondo cui: *«Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. «La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. «Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti»*. Dopo il dibattito Mortati, nello stessa seduta lo ritirò con il seguente intervento: *“Dichiaro di ritirarlo; faccio osservare però che il mio emendamento presentava, come ho già spiegato, un carattere semplicemente esplicativo di quella che è la formulazione del testo della Commissione. Il mio emendamento era stato anche ispirato dal consenso che mi pareva si fosse eloquentemente manifestato in questa Assemblea. (Commenti).*

Ricordo che l'onorevole Calamandrei, parlando in sede di discussione generale, si è pronunciato nel senso di affermare l'esigenza che la Costituzione non ignori il fenomeno dei partiti. Inoltre l'onorevole Basso, il quale già in sede di Commissione aveva anch'esso sostenuto questo punto di vista, ha ribadito qui in Assemblea l'esigenza di una regolamentazione dell'ordinamento dei partiti. L'onorevole Saragat ha egli pure ribadito la stessa necessità, ed anzi si è spinto fino al punto di

Lo dimostra altresì il fatto che all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione Esposito cerca di reintrodurre nel dibattito ciò che su era perso per strada nel dibattito in Assemblea costituente, quando già nel Commento all'art. 1 della Costituzione afferma che sono i partiti i veri strumenti di partecipazione popolare, più che i referendum. Per Esposito, in sostanza, non solo i partiti non alterano i meccanismi della rappresentanza, ma anzi essi sono *“il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere”*.¹¹ L'attribuzione ai partiti della funzione di strumento attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale *“trae origine dalla constatazione che in un regime meramente rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei rappresentanti”*¹² Inoltre, neppure nel giorno elettorale i cittadini eserciterebbero *“un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione”*.¹³ Sono queste le libertà che *“consentendo ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti”*.¹⁴

Se questo è il ruolo che la Costituzione gli assegna, allora, per Esposito la stessa Costituzione deve non solo prevedere ma anche garantire che la forma partito mantenga certe caratteristiche che per l'A., che pure non si occupa partitamente, del tema della democrazia interna seguono lo schema di ragionamento di Leibholz della democrazia partecipativa e non solo procedurale.

Perché, invece, prevalse una diversa idea?

Il punto di svolta del dibattito si ha quando la polemica antipartitocratica (largamente e giustamente fondata) diventa “sfiducia” nello stesso strumento del partito come strumento, in se e per sé, capace di trovare il punto di equilibrio tra la propria visione del mondo e il bene comune.

richiedere che, nei riguardi dei partiti, venga adottata quella stessa disposizione che noi abbiamo sancita per la stampa, quella cioè relativa al controllo o alla pubblicità dei bilanci.

Vi è stato quindi un coro di voci favorevoli a tale orientamento; ed appunto a questo coro di voci si era ispirato il mio emendamento. Poiché mi arredo che questi consensi, che apparivano così chiari e concordanti, sono venuti meno, non desidero esporre ad un sicuro insuccesso la mia proposta, e quindi la ritiro, pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà.”

¹¹ *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 228.

¹² *Ibidem*, 226.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.



Di lì in poi si sposta l'asse del discorso e inizia l'inconcluso dibattito sulle trasformazioni del sistema elettorale volte alla stabilizzazione delle maggioranze parlamentari. Secondo alcuni sarà proprio (e paradossalmente) Mortati che nel suo commento all'art. 1 della Costituzione del 1970, con l'aspra critica al sistema dei partiti ad introdurre nel dibattito tale variante.

2. Perché non si può prescindere dal riporre la questione del metodo democratico: l'"inclusione sociale" attraverso "l'inclusione politica"

Il mutamento del sistema elettorale non ha prodotto il risultato di riaffezione alla politica e probabilmente ciò non è risultato attendibile neppure dalle riforme istituzionali, pur indispensabili.

Il problema dell'inclusione, dunque permane come problema costituzionale fondante i cardini della stessa democrazia.

Non solo, ma sostengono gli economisti che esso è in qualche misura connaturato al funzionamento del sistema economico che accompagna lo Stato sociale. Questo, infatti, promuoverebbe dinamiche di centralizzazione dei poteri statali e governativi con l'esito, peraltro, di svuotare progressivamente le istituzioni democratiche (Parlamenti, ma anche istituzioni della società civile...) e di renderle meno rispondenti alla volontà dei cittadini. Il risvolto negativo dello Stato sociale, in altri termini, consisterebbe nel fatto di rendere meno partecipi delle istituzioni democratiche i beneficiari dell'assistenza¹⁵

Per gli economisti, com'è ovvio il tema è sempre quello dell'utilità marginale dei comportamenti.

Per i costituzionalisti ciò vuol dire che il tema dell'inclusione rimane. Forse oggi in maniera nuovamente drammatica: la disaffezione alla politica riguarda soprattutto i ceti deboli, non le elites (queste se devono conquistare posizioni di potere, anche se disaffezionati, si riaffezioneranno...), riguarda le minoranze e non le maggioranze. Ciò vuol dire che la crisi di rappresentatività dei partiti ricade sui più deboli, ma proprio ciò dovrebbe convincere ad insistere sul tema e cioè a ritenere ancora attuale per il progresso sociale il tema dell'inclusione politica

Sul primo interrogativo possiamo allora forse concludere convenendo che ha senso parlare di democrazia interna per i partiti, come per qualunque altra forma politica vi si voglia sostituire. La democrazia interna per lo Stato costituzionale è, infatti, garanzia di inclusione sociale, attraverso lo strumento della politica.

¹⁵ Tra i più convincenti sul tema W. KYMLICKA, *Contemporary Political Philosophy*, University Press, Oxford, 2002, 304-305.



Attraverso la richiesta della democraticità interna delle forme partito si realizza quell'inclusione che è il vero scopo della norma costituzionale.

L'art. 49 e la sua idea di far partecipare i cittadini alla determinazione della politica nazionale è il vero valore costituzionale, mai invecchiato una volta per tutte e sempre richiedente una attualizzazione.

Per questo motivo venuta meno la forma partito tradizionale si è posta drammaticamente la questione della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, in altri termini si è posta la questione dell'inclusione politica.

3. Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare le due inclusioni?

Certo il sistema dei partiti non è più quello che garantiva la funzione sistemica, talvolta così intensamente esercitata, da aver condotto alla sovrapposizione-identificazione della società civile, dei partiti, dello Stato.

Oggi secondo parte della dottrina tale funzione non è più così necessaria.

Può darsi. Sicuramente i partiti soffrono la concorrenza dei movimenti sociali e delle differenti soggettività operanti nell'ambito della sfera pubblica che non operano solo più per richieste micro-sezionali ma talvolta operano richieste sistemiche (pensiamo ai comitati per l'acqua,

Tuttavia si tratta di una coesistenza. Ciò che è radicalmente mutato è la perdita "fattuale" di centralità del partito, non certo la sua scomparsa dall'arena pubblica.

Certo la perdita della capacità "ideologica" del partito ne fa spesso oggi un contenitore non privo, tuttavia, di capacità di presa: la crisi della capacità aggregativa dei partiti non ha mai implicato una complementare crisi delle funzioni attinenti l'esercizio del potere anche parlamentare, le nomine, l'organizzazione della campagna elettorale, il reclutamento del personale politico.

Spostare quindi l'attenzione su fenomeni di trasmissione della volontà popolare parallela ai partiti, sicuramente prende atto di una altrettanto solida "realtà" costituzionale, ma non aiuta a risolvere un problema che oramai è di legittimità democratica dell'intero sistema

I fautori di forme neo-istituzionali di partecipazione (al di fuori dei partiti, ma nel sistema) ci ricordano costantemente che ogni proposta politica dipende, da "un'iniziativa che la metta in movimento"¹⁶ e che tale diritto o potere spetta a pochi e che comunque è nella Costituzione che risiede tale individuazione.

¹⁶ W.E. Bockenforde *Democrazia e rappresentanza*, *Quad. cost.*, 1985, 239.



Se guardiamo alla nostra Costituzione dobbiamo riconoscere la scelta di privilegiare i partiti quali soggetti della partecipazione istituzionalizzata, come dimostrano il rigetto delle proposte di Mortati in tema di iniziativa popolare diretta o indiretta, la conseguente limitazione in senso abrogativo del referendum, la mancata previsione di istituti quali il recall, la debole connotazione dell'iniziativa popolare delle leggi, la residualità della petizione¹⁷

Questa preferenza, oggi lo sappiamo bene, era per una sfida vinta: i partiti vinsero la sfida di separare dal corpo fisico del re (oggi del leader) un corpo politico come luogo impersonale dell'identità collettiva e dell'autorità legittima.

Oggi i partiti personali costituiscono quello che Calise ha definito un "antico ritorno": "*leader senza un corpo politico che non sono, cioè, chiamati e obbligati ad identificarsi con una macchina – di partito o di stato – che orienti la loro azione e la proietti oltre il loro tempo di vita*"¹⁸.

Ma di ciò, non resta che prendere atto, nel senso che una componente del voto (oltre a quella dell'ideologia, dell'appartenenza e del voto di scambio locale) è anche quella che vota per un leader.

Proprio tale constatazione (il potere del leader) rende ancora più importante, secondo alcuni, il principio del metodo democratico. Nel senso che il principio del leader dovrebbe necessariamente bilanciarsi con il diritto costituzionale dei cittadini associati 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, alla sua revoca".¹⁹

Basta?

Forse no perché ciò che invece servirebbe è un qualche processo di ricostruzione della separazione del corpo politico dal corpo del leader, la ricostruzione di un apparato separato, fucina di idee e di contenuti per il leader stesso.

Ma di nuovo torniamo al problema del metodo, da cui, non si riesce facilmente a prescindere, se davvero si vuole riaprire seriamente la "partita" per i partiti politici.

¹⁷ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione* cit., 142.

¹⁸ M.CALISE, *Il partito personale* cit., 113.

¹⁹ S.MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S.MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, 2009.