

# Rivista trimestrale di diritto pubblico

«Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali



[www.giuffre.it/riviste/rtdp](http://www.giuffre.it/riviste/rtdp)

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

[www.irpa.eu/rtdp](http://www.irpa.eu/rtdp)



GIUFFRÈ EDITORE

La *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fondata nel 1951 da Guido Zanobini, è stata diretta dal 1964 al 2000 da Giovanni Miele e Massimo Severo Giannini.

---

Direttore: Sabino Cassese

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby, Francesca Bignami, Armin von Bogdandy, Mark Thatcher, Joseph H.H. Weiler

Vicedirettore: Bernardo Giorgio Mattarella

Comitato di direzione: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Marco D'Alberti, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia, Giulio Vesperini

Primo redattore: Elisa D'Alterio

La direzione e la redazione della Rivista hanno sede in via Cristoforo Colombo, 115 - 00147 Roma - tel. 06/5136691 - fax 06/5128205 - e-mail: [rtdp@giuffre.it](mailto:rtdp@giuffre.it).  
Sito *web*: [www.irpa.eu/rtdp](http://www.irpa.eu/rtdp)

---

#### AVVERTENZA PER GLI AUTORI

La *Rivista* adopera la fotocomposizione. Gli autori possono far pervenire i loro articoli in formato «.doc», redatti secondo le istruzioni per gli autori riportate alla fine di ogni fascicolo, tramite e-mail all'indirizzo [rtdp@giuffre.it](mailto:rtdp@giuffre.it). Per chiarimenti si prega di rivolgersi alla redazione della rivista.

#### *Nei prossimi fascicoli*

Dallo sviluppo alla coesione – *The (Hegemonic?) Role of the English Language* di C. Tomuschat – Il sindacato delle sentenze del Consiglio di Stato da parte della Cassazione – I processi amministrativi dell'UE tra integrazione, disintegrazione e rigenerazione – Il diritto dell'UE *post* «Europa 2020» – Il ruolo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE nella giurisdizione amministrativa nazionale – Il sistema statunitense in materia di vaccini – *The Legal Design of Judicial Review Systems* – La riforma del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – La riforma della pubblica amministrazione.

2018

ANNO LXVIII

# Rivista trimestrale di diritto pubblico



GIUFFRÈ EDITORE



**SOMMARIO**  
FASCICOLO N. 1

**«Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali**

|  |     |
|--|-----|
| SABINO CASSESE, <i>«Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali</i> .....                         | 1   |
| CHIARA GIORGI, <i>Il principio di eguaglianza: culture politiche e dibattito costituente</i> .....                       | 9   |
| FULVIO CORTESE, <i>La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati</i> .....  | 45  |
| MAURIZIO CAU, <i>Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente</i> .....     | 75  |
| LEONARDO POMPEO D'ALESSANDRO, <i>I consigli di gestione: aspirazioni della Resistenza e norme costituzionali</i> .....   | 119 |
| NICOLA GIOVANNI CEZZI, <i>Liberismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana</i> .....              | 155 |
| MASSIMILIANO GREGORIO, <i>Disciplinare il partito: culture costituzionali a confronto</i> .....                          | 203 |
| MARCO MACCHIA, <i>Le «instabili» fondamenta del bicameralismo costituzionale</i> .....                                   | 233 |
| GIULIO M. SALERNO, <i>La figura e il ruolo del Capo dello Stato nella discussione pre-repubblicana (1943-1947)</i> ..... | 269 |
| RITA PEREZ, <i>L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al governo</i> .....                                      | 309 |
| GUIDO MELIS, <i>Prima e dopo la Costituente: il governo debole</i> ....  | 351 |
| ANTONELLA MENICONI, <i>Verso l'indipendenza della magistratura (1944-1948)</i> .....                                     | 395 |

**Articoli**

|  |     |
|--|-----|
| SABINO CASSESE, <i>Le alterne fortune de «L'ordinamento giuridico» di Santi Romano</i> ..... | 433 |
|--|-----|

**Rivista bibliografica**

|  |     |
|--|-----|
| <i>Opere di Vincenzo Di Cataldo</i> (Elisa D'Alterio); <i>Vittorio Coco</i> (Guido Melis); <i>Sergio Lubello</i> (Hilde Caroli Casavola); <i>Katalin Kelemen</i> (Aldo Sandulli); <i>Ronald C. Keith, Zhiqiu Lin e Shumei Hou</i> (Giorgio Mocavini) ..... | 445 |
| Note bibliografiche a cura di Francesco Albisinni, Hilde Caroli Casavola, Bruno Carotti, Sveva Del Gatto, Fabio Di Cristina, Rita Perez, Giuseppe Sciascia, Giulio Vesperini .....   | 468 |

**Notizie**

|  |     |
|--|-----|
| Un convegno sull'attualità del lavoro costituente ( <i>Vincenzo Desantis</i> ) .....                               | 481 |
| Un incontro su «Diritto pubblico e diritto privato nell'amministrazione pubblica» ( <i>Ludovica Sacchi</i> ) ..... | 483 |
| Un convegno sulla dirigenza pubblica alla Luiss ( <i>Simone Neri</i> ) .   | 485 |
| Gli stati generali del paesaggio ( <i>Michele Bray</i> ) .....   | 486 |
| Il regime giuridico delle autostrade ( <i>Alessandra Salvato</i> ) .....   | 488 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>Libri ricevuti</b> ..... | 491 |
|-----------------------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>Notizie sui collaboratori</b> ..... | 493 |
|--|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| <b>Contents</b> ..... | 497 |
|-----------------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>Istruzioni per gli autori</b> ..... | 507 |
|--|-----|

## DISCIPLINARE IL PARTITO: CULTURE COSTITUZIONALI A CONFRONTO

MASSIMILIANO GREGORIO

SOMMARIO: 1. Breve premessa metodologica. — 2. L'eredità del dibattito giuridico degli anni Trenta e Quaranta. — 3. Cade il regime, torna la diffidenza verso il partito. — 4. Verso la Costituente. — 5. Il dibattito sul partito in Assemblea costituente: la rilevanza costituzionale. — 5.1. La questione del «metodo democratico». — 5.2. L'attribuzione di funzioni costituzionali. — 6. Un'interpretazione sistematica e alcune considerazioni conclusive.

1. Prima di entrare nel merito della trattazione, non sembrano inutili alcune premesse di metodo. Poiché il tema del partito politico si presta ad essere affrontato da numerosi punti di vista, è bene chiarire che quanto si vuole qui offrire è una ricostruzione dell'idea costituzionale di partito politico affermatasi nel quinquennio 1943-48. Non è dunque il modello di partito che emerse ad interessare, quanto il ruolo costituzionale cui si pensava che quel determinato modello di partito fosse destinato, in che modo lo avrebbe dovuto svolgere e perché. Interrogando, al proposito, non solo la dottrina giuspubblicistica, nella sfaccettata complessità delle differenti posizioni, ma anche le diverse culture politiche che componevano l'universo delle forze antifasciste. Perché se è vero che furono queste ultime gli attori principali di quegli anni drammatici e convulsi, in cui la frantumazione dell'ordine precedente apriva le porte alla progettazione di un futuro tutto da scrivere, sarebbe tuttavia sbagliato interpretare gli esiti del processo di transizione politica e istituzionale di quel quinquennio unicamente come l'esito dei rapporti di forza che i partiti antifascisti poterono e seppero mettere in piedi. Sarebbe sbagliato perché, così facendo, si finirebbe per considerare i partiti come un dato di fatto, un apriori presupposto e inevitabilmente interpretato con il senno di poi. Sul ruolo che essi svolsero, sulla legittimazione che li sostenne e sulla stessa possibilità di

una loro esistenza (almeno di quella determinata esistenza che storicamente si concretizzò) influì invece, in maniera non minore e certo non trascurabile, il modo col quale il partito politico, come concetto <sup>(1)</sup>, venne tematizzato da una pluralità di filoni di riflessione convergenti: a partire da quello prodotto — sul crinale tra anni Trenta e Quaranta — dalla più giovane dottrina giuspubblicistica, passando per la risalente e pervicace interpretazione della cultura giuspolitica liberale, per giungere infine all'elaborazione marxista e a quella prodotta dal cattolicesimo politico. Fu, questo, un processo che si costruì *in itinere*, nel senso che i partiti antifascisti, in quanto attori protagonisti (ma non esclusivi) del complessivo processo costituente <sup>(2)</sup>, dovettero — in quel brevissimo intorno di tempo — non solo progettare un nuovo ordine costituzionale, ma al tempo stesso anche pensarsi e collocarsi all'interno di quell'ordine. È dunque di questa vicenda che si intende trattare nelle pagine seguenti.

2. Il punto di partenza obbligato è da ricercare all'interno del dibattito giuridico svolto durante il ventennio fascista, del quale si dà ormai per storiograficamente acclarata la riconosciuta complessità e, con essa, il superamento delle tesi, costruite sulla scorta dall'interpretazione crociana del fascismo come fenomeno parentetico, con le quali la dottrina giuridica nell'immediato dopoguerra si autoassolse sostenendo di essersi, durante la dittatura, rifugiata nella torre d'avorio del formalismo, per sfuggire alla prepotente invadenza del regime <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ciò spiega anche perché nel titolo del contributo si sia preferito usare il singolare (il partito) e non il plurale (i partiti).

<sup>(2)</sup> Ciò è vero, ci pare, in due sensi. Anzitutto, nella misura in cui si consideri il processo costituente come qualcosa di più ampio del mero dibattito svolto in Assemblea, come un processo — appunto — sul quale incisero una molteplicità di fattori culturali irriducibili ai progetti politici elaborati dai singoli partiti. Ma anche volendo limitare l'approccio alle sole discussioni assembleari, sembra inevitabile adottare come criterio interpretativo non tanto le posizioni programmatiche dei partiti, quanto le culture politiche e giuridiche che le innervavano. Così come sembrerebbe assurdo, infatti, ricondurre le opinioni espresse in Assemblea costituente da V.E. Orlando o da Einaudi al programma del Partito liberale italiano, risulterebbe non meno improbabile pretendere di ricondurre le posizioni di De Gasperi, Dossetti e Mortati ad un'unica e omogenea matrice politica.

<sup>(3)</sup> È questa ad esempio la tesi espressa da Pugliatti in un suo celebre saggio: S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1950, IV, 48 ss. Sul rapporto tra scienza giuridica, storiografia e fascismo, si vedano inoltre: P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile*, in *Quaderni fiorentini per la storia*



Della vivacità di quel dibattito il partito politico rappresenta infatti un simbolo perfetto, tanto da guadagnarsi la celebre definizione panunziana di «tormento teoretico dei giuristi» (4). E tormentate le interpretazioni che ruotarono attorno al ruolo e alla natura del Partito nazionale fascista (PNF) lo furono davvero; almeno sotto due aspetti.

In primo luogo, il partito politico fu l'argomento maggiormente utilizzato dai giuristi di regime per mettere nell'angolo la dottrina tradizionale e per scardinare così il fortino dogmatico da questa eretto a cavaliere tra i due secoli e strenuamente difeso durante il ventennio, anche a prezzo di evidenti irrigidimenti formalistici e — sia detto per inciso — con obiettivi di politica del diritto nient'affatto neutrali (5). Il PNF risultava infatti perfettamente adeguato allo scopo di mettere in crisi la dogmatica liberale, che aveva sempre pensato al partito come ad un'articolazione interna della Camera, finendo assai spesso per identificarlo (e confonderlo) con la maggioranza (o la minoranza) parlamentare (6). E poiché l'ambizione dei vari Panunzio, Costama-

---

*del pensiero giuridico moderno*, XXVIII, 1999, I, 175 ss.; *Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. Mazzacane Baden-Baden, Nomos, 2002 (all'interno del quale si segnalano in particolare i saggi dello stesso A. MAZZACANE, *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, 1 ss. e quello di G. MELIS, *La storiografia giuridico-amministrativa sul periodo fascista*, 21 e ss.); I. STOLZI, *Fascismo e cultura giuridica*, in *Studi Storici*, 2014, n. 1, 139 ss.

(4) S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*<sup>2</sup>, Padova, Cedam, 1939, 567.

(5) La fermezza con la quale gli epigoni della scuola giuridica nazionale si schierarono a difesa delle proprie categorie dogmatiche, infatti, non aveva conseguenze meramente metodologiche. Si fondava, al contrario, e questo probabilmente i giuristi di regime lo compresero perfettamente, su un presupposto non esplicitato, ma certo assai evidente: l'idea cioè che quelle categorie fossero valide, eternamente valide, perché eternamente valida — e per ciò stessa inevitabilmente destinata a riaffermarsi — era la forma politica, ossia il *Rechtsstaat*, che esse erano nate per interpretare.

(6) La cultura giuridica del liberalismo italiano interpretava il fenomeno partitico secondo un'ottica chiaramente associativa, privilegiando cioè la sfera della libera adesione dei Deputati a questo o a quell'indirizzo politico (sul punto si cfr. M. FIORAVANTI, *Giuristi e dottrine del partito politico*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'editoria, 1997, 193 ss.). Per essere adeguatamente compresa, tuttavia, questa idea di partito-associazione va contestualizzata all'interno di una complessiva visione del rapporto Stato-società improntata ad una rigida separazione. Poiché l'autorità dello Stato non riceveva alcuna legittimazione giuridica dal consenso dei consociati, ne conseguiva che l'elezione dei rappresentanti non poteva in alcun modo essere interpretata come delegazione di poteri. In altre parole, l'elettore, votando, adempiva ad una funzione di cui lo Stato stesso lo incaricava: la funzione cioè di scegliere le persone più adeguate a ricoprire l'incarico di

gna, Volpicelli era quella di rifondare per intero lo strumentario del giurista, il PNF rappresentava l'argomento perfetto per denunciare l'evidente inadeguatezza delle vecchie categorie giuspubblicistiche e per sostenere la causa di una dogmatica completamente nuova e, naturalmente, schiettamente fascista.

Ma il partito risultò una questione tormentata anche sotto un secondo aspetto, che attraversò carsicamente la stessa riflessione giuridica fascista, finendo per eroderla dall'interno. La marcata impronta statualistica data al regime da Mussolini, infatti, cristallizzata nel celebre motto «tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato», aveva logicamente condotto ad inquadrare il PNF come un organo dello stesso Stato fascista. Così lo strutturò infatti, pur attraverso un processo poco lineare e ricco di stratificazioni successive, il legislatore (7); e così lo interpretò — conseguentemente — buona parte della dottrina di regime (8). Ma dietro questa sistematizzazione si celava un'intrinseca antinomia. Per quanto svuotato di autonomia politica e completamente eterodiretto, infatti, il PNF non poteva abdicare completamente al ruolo di partito (9). Non poteva cioè smettere di rappresentare un luogo — anzi l'unico luogo — in cui coltivare, se non la partecipazione politica, quanto meno quel senso di appartenen-

---

Deputato (sul punto si cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1890, 81). Il che giustificava perfettamente la ristrettezza del suffragio (visto che lo Stato incaricava di tale funzione solo coloro che potevano garantire competenze e conoscenze adeguate) e produceva Assemblee legislative improntate alla più marcata omogeneità sociale e culturale. L'articolazione di questa omogenea classe dirigente in partiti, dunque, non poteva che avvenire in Parlamento, finendo inevitabilmente per coincidere con la distinzione tra maggioranza e opposizione. Del resto, era questa la lettura che il liberalismo italiano faceva del sempre venerato modello britannico, il cui bipartitismo veniva celebrato come sintomo di buona salute istituzionale perché la suddivisione in partiti serviva non a legittimare l'Assemblea, ma al contrario ad ordinarne il funzionamento.

(7) Una significativa qualificazione del PNF, ormai «compiutamente organo dello Stato» si può leggere, ad esempio, già nella relazione della Commissione della Camera sul disegno di legge che diverrà poi la L. 9 dicembre 1929, ossia la seconda delle due leggi che trasformarono il Gran Consiglio del fascismo da organo di partito in organo costituzionale dello Stato.

(8) Un esempio su tutti: C. COSTAMAGNA, *Il partito fascista organo dello Stato*, in *Studi in onore di Silvio Longhi*, Roma, Tip. de l'Italie, 1935, 484 ss.

(9) Come è noto, vi fu anche chi, come Grandi, subito dopo la presa del potere, preconizzò la scomparsa di tutti i partiti, quello fascista compreso. Si trattava di una tesi perfettamente coerente da un punto di vista logico ma, proprio per le ragioni espresse, politicamente impraticabile.

za indispensabile a cementare il consenso ad un regime che si pregiava di descriversi come nato da una rivoluzione popolare. Da questa intima contraddizione, che trova uno specchio evidentissimo nel pensiero di Sergio Panunzio, nacque una significativa (e per noi rilevantissima) frattura culturale, che altrove è capitato di definire come «la cesura dottrinale di fine anni Trenta» <sup>(10)</sup>.

Di cosa si trattò? E perché fu determinante nell'interpretazione del partito politico?

Si trattò di un progressivo, evidente, per quanto non sbandierato, abbandono del paradigma statualistico, all'interno del quale il regime e i suoi più fedeli esegeti continuavano incrollabilmente a muoversi, operato da una nuova generazione di giuspubblicisti, che proprio negli altri Trenta aveva cominciato a lavorare <sup>(11)</sup>. A ben vedere, abbandonare lo statualismo non rompeva i ponti solo con la giuspubblicistica *engagé*, ma anche con la cultura costituzionale dello Stato liberale. Quella cesura rappresentò dunque una chiara presa di posizione, dai tratti assolutamente originali, rispetto al *Methodenstreit* culturale che nel ventennio, come detto, vide contrapporsi gli epigoni della scuola orlandiana ai nuovi alfiери del diritto pubblico fascista. Quella contrapposizione venne cioè riletta sul finire degli anni Trenta da questa nuova generazione di giuristi rigettando e al tempo stesso recuperando ragioni e argomentazioni da ambo le parti. Da un lato, infatti, essi mostrarono una spiccata sensibilità per la cura degli aspetti dogmatici, della dimensione tecnica propria del ragionamento giuridico, recuperando così un cavallo di battaglia della *Rechtsstaatslehre* italiana e prendendo automaticamente le distanze dagli sproloqui retorici e antiformalisti dei giuristi fascistissimi, che mai si sarebbero sognati di inserire nei titoli delle loro opere aggettivi quali «giuridico» o «dogmatico» <sup>(12)</sup>. Ma se sotto il profilo metodologico i giuristi degli anni Trenta riallacciano i rapporti con la tradizione *rechtsstaatlich*, sotto il profilo dei contenuti la loro attenzione è completamente rivolta

---

<sup>(10)</sup> Sia consentito rimandare a M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, 217 ss.

<sup>(11)</sup> Il più anziano di questi era Costantino Mortati (classe 1891), mentre tutti gli altri (Esposito, Crisafulli, Pierandrei, Lavagna, M.S. Giannini) erano nati dopo il 1900.

<sup>(12)</sup> Si cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939 o ancora C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942 e Id., *Per un'impostazione dogmatica del problema della rappresentanza politica*, in «Stato e diritto», III, 1942.

a temi squisitamente novecenteschi. Se Esposito e Lavagna si interrogano sulla rappresentanza per ricercare una nuova definizione giuridica dei rapporti tra società e istituzioni <sup>(13)</sup>, Crisafulli esplorando il tema dell'indirizzo politico si pone il problema di come la prima possa riempire di contenuto le seconde <sup>(14)</sup>; mentre Mortati, ne *La costituzione in senso materiale* <sup>(15)</sup>, tenta la più ardita sistematizzazione di questi rapporti sul piano della teoria generale della costituzione.

È su questo terreno che si intrecciano continuità e discontinuità con la riflessione giuridica del ventennio. Le prime appaiono rappresentate soprattutto dal riconoscimento del contenuto politico dell'agire statale; le seconde, invece, si palesano in un'opzione condivisa da tutti i giuristi più giovani: la restituzione, cioè, al polo sociale di un inedito ruolo di protagonista. Risulta semplice, a questo punto, rispondere alla seconda domanda, e chiarire così la rilevanza della cesura di fine anni Trenta ai fini della elaborazione del concetto di partito politico. Ognuno dei nostri autori, infatti, all'atto di indagare la relazione tra società e Stato, interpretò tale rapporto come un percorso ascendente, che dal basso conduceva verso l'alto. L'inserimento di contenuti politici nelle istituzioni statali, dunque, diveniva possibile a patto di riuscire a ordinare giuridicamente quel percorso. Ma per far questo era necessario individuare un elemento di raccordo, una cinghia di trasmissione tra società e Stato, identificata per l'appunto nel partito politico che, per ciò solo, si ritrovò quindi proiettato al centro delle nuove interpretazioni costituzionali. E per capire quale profonda discontinuità queste scavarono rispetto alle ricostruzioni della giuspubblicistica di regime, anche di quella più propensa a prestare attenzione al ruolo proattivo del partito, è sufficiente metterle a confronto. E così mentre Panunzio condensava la propria teoria sul partito in un celebre esercizio di inconcludente retorica («il Partito fascista, in quanto partito rivoluzionario, crea lo Stato, e lo Stato, creato dal

---

<sup>(13)</sup> Oltre al già citato lavoro di C. LAVAGNA, *Per un'impostazione dommatica*, si vedano: C. ESPOSITO, *Lo Stato e la nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, nonché ID., *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino, Filelfo, 1939. Sullo stesso tema, nello stesso anno, con un'opera dallo stesso titolo, intervenne anche V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1939.

<sup>(14)</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit.

<sup>(15)</sup> C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998.

Partito, si asside, a sua volta, come sul suo piedistallo, sul Partito» (16)), Crisafulli si interrogava invece sul tipo e sull'ampiezza del vincolo giuridico che un programma politico prima e un indirizzo politico poi erano in grado di imporre; mentre Mortati giungeva al punto di ritenere che «...nello Stato moderno [fosse] il partito il soggetto da cui emana la costituzione fondamentale» (17), laddove per costituzione egli non intendeva semplicemente un patrimonio di valori e ideali, ma — al contrario — un sistema di principi normativi dotati, in un determinato ordinamento, del massimo grado di vincolatività giuridica.

C'era dunque un nuovo approccio alla riflessione costituzionale, ma c'era anche un nuovo orizzonte interpretativo nel quale collocarla. Poco interessati alla mera esegesi dell'ordinamento vigente, questi giovani giuristi si posero consapevolmente su un piano diverso: quello cioè della ricerca dei tratti distintivi della statualità moderna (18), uno dei quali, certo uno dei più rilevanti, essi riconobbero proprio nel partito politico. Non deve stupire dunque, che per Mortati (e si era ancora nel 1941, si badi bene, prima cioè del tracollo bellico, e nel bel mezzo dell'ebbrezza imperiale mussoliniana) sia persino possibile affermare, seppure in nota, che il nuovo cruciale ruolo costituzionale del partito, quello cioè di «imprimere alla azione [dello Stato] un determinato contenuto politico» (19) non abbisognava, per essere esercitato, neppure del requisito dell'unicità. Nei regimi pluripartitici, infatti, era sufficiente raddoppiare la funzione di sintesi degli interessi che il partito era chiamato a svolgere, prevedendo accanto alla sintesi interna al partito, un secondo momento di sintesi dialettica tra i partiti (20).

---

(16) S. PANUNZIO, *Lo Stato - Partito*, conferenza tenuta il 1 maggio 1933 ora ripubblicata nella raccolta di scritti dell'autore: ID., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Bonacci Editore, Roma, 1987, 268.

(17) C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., 74.

(18) Che non era certamente più rappresentata dal superato *Rechtsstaat* liberale, ma che non era più nemmeno necessariamente incarnata dallo Stato fascista. Quest'ultimo, rispetto al concetto di Stato moderno, stava semmai in rapporto di *species a genus*. Sul punto si cfr. M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, 137.

(19) C. MORTATI, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, 4-5, ora in ID., *Raccolta di scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 1972, 507.

(20) C. MORTATI, *op. cit.*, 509, nt. 7.

3. È questo il portato di riflessioni che la più giovane dottrina costituzionalistica portò con sé nell'Italia post-fascista; ma sbaglieremo a ritenere tale bagaglio come generalmente condiviso o anche soltanto culturalmente egemone. Caduto il regime, infatti, tornarono ad emergere nel paese risalenti e mai sopiti pregiudizi nei confronti non di questo o quel partito, ma dell'idea stessa di partito.

Tali pregiudizi vennero certamente alimentati dalla monarchia, col suo improbabile tentativo di presentarsi, una volta liquidato Mussolini, come un'istituzione non compromessa e quindi moralmente legittimata a riprendere in mano le sorti del paese. E così il primo governo Badoglio, con tutte le implicazioni che la scelta del maresciallo comportava, poteva ben essere letto come un «governo contro i partiti» (21). Del resto, la subitanea uscita dalla clandestinità o la ricostituzione ex novo dei partiti antifascisti, una volta caduto il regime, destarono più di una preoccupazione in molti ambienti: da quelli monarchici a quelli militari, passando dai gangli vitali della macchina amministrativa (Prefetti, Questori, Comandi dei Carabinieri) per giungere infine alle più alte gerarchie vaticane (22). Ad allarmare maggiormente erano naturalmente i timori di piombare in una drammatica condizione di instabilità politica, tanto più probabile — si riteneva — quanto più numerosi e centrali nella vita politica fossero stati i partiti.

Ma non si coglierebbe l'esatta portata della diffidenza antipartitica che riemerse nell'Italia post-fascista se si pretendesse di interpretarla meramente come una semplice pigrizia mentale diffusa negli ambienti più conservatori, o coltivata all'interno di una struttura amministrativo-statuale che, nata in un'età che non conosceva i partiti di massa, si era sviluppata nell'ultimo ventennio sotto un regime che li proibiva (tutti quanti tranne uno, ovviamente). E questo è vero per almeno due buoni motivi.

In primo luogo perché tale diffidenza affondava le proprie radici molto in profondità, negli stessi presupposti culturali che tennero a battesimo la modernità giuridica europea. La cesura rappresentata

---

(21) L'efficace definizione è di M. TRUFFELLI, *La «questione partito» dal fascismo alla Repubblica. Culture politiche nella transizione*, Roma, Edizioni Studium, 2003, 9.

(22) A quest'ultimo proposito si può citare il celebre *memorandum* attribuito al Segretario per gli Affari straordinari del Vaticano Monsignor Tardini e inviato al rappresentante statunitense in Vaticano Myron C. Taylor reperibile in E. DI NOLFO, *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952. Dalle carte di Myron C. Taylor*, Milano, F. Angeli, 1978, 279-297.

dalla rivoluzione francese (ed incarnata, per quanto concerne il nostro tema, dalle due Leggi Le Chapelier che l'Assemblea Costituente approvò nel 1791), alimentò infatti una convinzione che avrebbe poi attraversato tutto il secolo diciannovesimo e persino la prima parte del ventesimo: che i partiti fossero cioè sostanzialmente incompatibili con il principio di unità nazionale, minacciato dalla loro intrinseca faziosità (23).

In secondo luogo, inoltre, occorre sottolineare come la diffidenza verso i partiti si nutrì nel secondo dopoguerra di nuovi e convincenti argomenti, che arricchirono la discussione di ulteriori sfumature. È in quest'ottica, ad esempio, che pare necessario leggere la scelta di ripubblicare, nel biennio 1944-1945, due opere a loro modo fondamentali della riflessione giuspolitica liberale sui partiti politici e sul loro ruolo all'interno della forma di governo parlamentare. Si fa riferimento a *I partiti e l'ingerenza loro nella pubblica amministrazione* di Marco Minghetti e all'ancora più risalente *I partiti politici nel Parlamento italiano* di Ruggero Bonghi (24). Non si tratta di due volumi agevolmente assimilabili, stante la diversità di accenti e prospettive dei due autori (25), ma certamente essi condividevano un medesimo tema: il pericolo rappresentato, cioè, dalle eventuali (probabili o ipotetiche) ingerenze di partito per le sorti della forma di governo e per il buon andamento dell'amministrazione statale. È dunque particolarmente significativo che si scelga di ripubblicarle integralmente nell'immediato secondo dopoguerra. Naturalmente entrambi i prefatori (Giuseppe

---

(23) Si trattò, in verità, di qualcosa di più che non una semplice per quanto diffusa diffidenza, visto che si raggiunsero punte di acredine anche piuttosto pronunciate. Ad esempio, si può citare la celebre polemica rosminiana sui partiti ritenuti vermi che rodono la società (si cfr. A. ROSMINI, *Filosofia della politica* (1839), Milano, Rusconi, 1985), o l'ancora più recente affermazione di Triepel che, nella sua opera più celebre, definì i partiti «una perversione del corpo statale» (H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Liebmann, 1928, 34. La traduzione è di chi scrive).

(24) M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella pubblica amministrazione* (1881), Roma, Atlantica editrice, 1944; R. BONGHI, *I partiti politici nel Parlamento italiano* (1868), Milano, Edizioni di Uomo, 1945.

(25) Pur muovendo entrambe da una medesima idea di partito, che definirei *partito parlamentare* (si cfr. M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., 15 ss.), la dura requisitoria di Bonghi contro le degenerazioni del parlamentarismo, risulta mitigata nell'approccio di Minghetti da espliciti riferimenti bluntschliani (l'opera di riferimento, citata dallo stesso Minghetti è J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter und Geist der politischen Parteien* (1869), Scientia Verlag, Aalen, 1970), che lasciano intravedere anche la possibilità di un governo di partito virtuoso.

Saragat per Minghetti e Leopoldo Marchetti per Bonghi) non mancarono di sottolineare, in apertura, come potesse apparire stravagante riproporre al lettore un'opera apparentemente «inattuale, un libro superato» (26), o quantomeno stridente con un presente in cui «tutti fanno grande affidamento alla vitalità dei partiti e [alle] forme parlamentari» (27); ma una lettura più attenta delle introduzioni rivela un progetto per nulla anacronistico. Lo ammette esplicitamente Saragat: «L'interesse vero dello scritto di Minghetti è nel problema generale da lui posto e che ancora domina la realtà politica di oggi: l'antinomia tra l'esistenza dei partiti, necessaria alla libertà, e la tendenza totalitaria dei partiti distruggitrice della libertà» (28). Ecco dunque lo spostamento di piano: l'antico problema, che nel secolo precedente si presentava sotto forma di indebite ingerenze nella gestione dell'amministrazione e della giustizia, assume nel presente del secondo dopoguerra il volto ben più minaccioso e gravido di conseguenze nefaste della deriva totalitaria.

Certo, si potrebbe discutere sulla assimilabilità dei fenomeni, sulla scelta di ridurli a conseguenze diverse di un medesimo problema di fondo (e cioè la naturale tendenza dei partiti, per loro intrinseco e proprio carattere, ad impadronirsi dello Stato). Così come sarebbe lecito obiettare che i partiti di cui parlavano Minghetti e Bonghi, meri riflessi parlamentari delle tenui differenziazioni interne all'elitario notabilato ottocentesco, nulla avessero a che spartire con i partiti di massa novecenteschi. Ma al netto di tutte queste considerazioni, rimane tuttavia da accogliere come un dato di fatto il timore diffuso, per dirla ancora con Saragat, che «l'urto degli interessi spinge[sse] i partiti a un totalitarismo che è incompatibile con la libertà politica» (29). Nel secondo dopoguerra, dunque, prende piede un altro argomento che alimenta le diffidenze verso il concetto di partito politico: quello cioè che teme la sua possibile deriva totalitaria. Ciò non può e non deve naturalmente stupire, considerati i vent'anni di dittatura e il proliferare nell'Europa della prima metà del secolo di numerosi regimi a partito unico. Semmai è da sottolineare come questo nuovo timore non si rivolgesse tanto ai contenuti programmatici, all'universo di valori e di principi, alla dottrina cioè di questo o quel partito, quanto alla forma

---

(26) G. SARAGAT, *Prefazione*, a M. MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., III.

(27) L. MARCHETTI, *Prefazione* a R. BONGHI, *I partiti politici*, cit., II.

(28) G. SARAGAT, *Prefazione*, cit., VII.

(29) G. SARAGAT, *op. cit.*, VIII.



partito medesima. Vuoi perché si riteneva ogni partito intrinsecamente esposto alla tentazione totalitaria (è questa la tesi che animò la celebre e radicale polemica con la quale, in quegli anni, Simone Weil propose l'abolizione di tutti i partiti politici <sup>(30)</sup>), ma in fondo, pur con tutt'altre cautele e in tutt'altro contesto, questo sembra anche il tema di fondo della sopra esposta introduzione di Saragat); vuoi perché in un regime pluripartitico il perseguimento fazioso degli interessi di parte poteva facilmente condurre ad una situazione di ingovernabilità, terreno di coltura ideale per l'affermarsi dei totalitarismi (come suggeriva ad esempio il penalista Paolo Rossi in un volume del 1945 dal titolo sin troppo *tranchant: I partiti contro la democrazia* <sup>(31)</sup>). Ed è particolarmente significativo che a sottolineare questi nuovi profili di rischio non siano tanto gli esponenti della vecchia cultura politica liberale, quanto invece voci provenienti dal mondo dei partiti di massa, come quella di Rossi o Saragat, dotate quindi di maggiore familiarità con l'idea novecentesca di partito. Ad ulteriore testimonianza del fatto che la diffidenza nei confronti di quest'ultimo non solo non risultava scomparsa con il secolo diciannovesimo, ma pareva trovare — nel secondo dopoguerra — ulteriori e comprensibili argomenti a proprio sostegno.

4. Pensare il partito politico nella transizione dal fascismo alla democrazia, dunque, si presentava come un'operazione tutt'altro che piana, oscillante tra la promessa di rappresentare il tanto agognato ponte tra la società e le istituzioni da un lato e i timori, dall'altro, delle sue possibili degenerazioni: di quelle antiche, che lo vedevano come potenziale elemento disgregatore del principio di unità e di quelle moderne, incarnate dai fantasmi del totalitarismo novecentesco. Il

---

<sup>(30)</sup> «Il fine di un partito politico è cosa vaga e irreali [...] È inevitabile, così, che in realtà il partito sia esso stesso il suo proprio fine [...] Così la tendenza essenziale dei partiti è totalitaria, non solo relativamente a una nazione, ma relativamente al globo terrestre» (S. WEIL, *Manifesto per la soppressione dei partiti politici* (1950), Roma, Castelvecchi, 2012, 30-31). Il pamphlet di Simone Weil, scritto una decina di anni prima, verrà pubblicato postumo: prima nel febbraio 1950, sulle colonne della rivista *La Table Ronde*, poi nel 1957, su iniziativa dell'editore parigino Gallimard.

<sup>(31)</sup> P. Rossi, *I partiti contro la democrazia*, Roma, Sestante, 1945. Paolo Rossi, Deputato all'Assemblea Costituente per il Psiup e più tardi anche Presidente della Corte Costituzionale, nel suo volume del 1945, scritto durante la sua esperienza di lotta partigiana, invitava infatti a prendere sul serio la lezione del 1919; non solo e non tanto quella che veniva da Weimar, quanto piuttosto quella tutta nostrana che, successivamente all'avvento della proporzionale, aveva visto il paese cadere in una situazione di grave ingovernabilità che aveva poi spianato la strada all'affermazione del fascismo.

fatto poi che i partiti antifascisti, dopo la caduta del regime, riuscirono a conquistare con decisione il centro della scacchiera politica italiana, essendo gli unici attori legittimati — almeno in via presuntiva — da un qualche consenso popolare, non cambiava le cose. Nel senso che non esimeva i partiti dall'onere di offrire risposte convincenti a queste due fondamentali questioni. La prima: in che modo, con quali regole e sulla base di quali garanzie essi avrebbero svolto quel fondamentale ruolo di traghettatori delle istanze sociali nelle istituzioni? In altre parole: quale sarebbe stato il loro ruolo costituzionale? La seconda: come ci si sarebbe protetti dai rischi congeniti che i partiti sembravano portare con sé? Dal rischio weimariano anzitutto, di condurre a situazioni di sterili *impasse* politiche o, peggio, dal rischio post-weimariano di derive totalitarie?

È di tutta evidenza che entrambe le questioni chiamavano in causa l'appuntamento costituente, quale momento preposto a fornire risposte adeguate attraverso la posizione di regole normative. Pur tuttavia, non sembra inutile soffermarsi su alcune strategie argomentative che i partiti stessi misero in campo e che finirono, inevitabilmente, anche per influenzare il dibattito costituente.

Cominciando dalla seconda questione, possiamo dire che nella fase transitoria il timore che i partiti potessero scivolare verso derive totalitarie venne arginato attraverso un'identificazione sempre più stringente tra partiti e democrazia. Naturalmente le forze politiche che più avvertirono l'esigenza di cautelarsi sotto questo profilo furono quelle di ispirazione marxista e il Partito comunista italiano (Pci) in particolare, stante i suoi stretti rapporti con l'Unione sovietica. Ma tutti i partiti fecero in modo di identificarsi con la democrazia, intesa sia come obiettivo politico comune da costruire, sia come metodo di lotta nel quale riconoscersi. A ben vedere, tuttavia, questa identificazione dei partiti con la democrazia proiettava anche conseguenze concettuali molto più pregnanti. Nel luglio 1946, durante una discussione in Assemblea costituente sulla fiducia al governo De Gasperi, Togliatti polemizzava con Nitti, il quale aveva elogiato la garanzia di unità assicurata dal vecchio regime liberale manifestando dubbi che il pluripartitismo repubblicano avrebbe potuto fare lo stesso, ricordandogli: «I partiti sono la democrazia che si organizza»<sup>(32)</sup>. Per quanto sul tema si avrà modo di tornare in seguito, qui basti notare come da questa emblematica affermazione fosse possibile trarre due conse-

---

<sup>(32)</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, seduta del 24 luglio 1946, 290.

guenze: si potevano cioè ritenere i partiti (al plurale) una condizione necessaria di esistenza per un regime democratico; ma si potevano anche considerare una condizione necessaria e al tempo stesso sufficiente per la vita della democrazia stessa. Ad ogni modo, la retorica che descriveva partiti e democrazia come due facce della medesima medaglia ebbe davvero grande fortuna. Anche perché a disinnescare le tesi, cui ancora Nitti nella polemica appena esposta pareva ricorrere, che volevano i partiti incompatibili e minacciosi per l'unità nazionale, concorse certamente anche una certa interpretazione dell'esperienza resistenziale. I partiti della sinistra, ad esempio, rivendicarono strategicamente la «natura patriottica della resistenza»<sup>(33)</sup>, descritta come una guerra popolare contro l'invasore nazista e il suo alleato fascista, traditore della patria. Ma ci si spinse anche ben oltre. Si fa riferimento, in particolare, a quelle tesi che vedevano nella lotta al nazifascismo la naturale prosecuzione, quasi il completamento, delle battaglie risorgimentali, propagandando quindi un'immagine della Resistenza medesima da intendersi come un «secondo Risorgimento»<sup>(34)</sup>. Del resto, che la rinata Italia democratica avesse un gran bisogno di radicare la propria cultura politica nelle pagine più luminose della storia patria, è testimoniato anche da quella che fu la più incredibile operazione culturale realizzata nel biennio 1945-46, ossia l'attività di informazione e divulgazione svolta dal Ministero per la costituente, sotto l'impulso

---

<sup>(33)</sup> S. NERI SERNERI, *Resistenza e democrazia dei partiti. I socialisti nell'Italia del 1943-1945*, Manduria, P. Lacaita, 1995, 75.

<sup>(34)</sup> L'immagine della Resistenza come secondo Risorgimento ebbe grande diffusione nel mondo dell'azionismo e — in maniera un po' sorprendente, stante le note interpretazioni gramsciane estrapolabili dai Quaderni (ora raccolte in A. GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Roma, Editori Riuniti, 1991) — anche tra le fila comuniste, venendo addirittura cristallizzata nel celebre *Appello dei comunisti all'insurrezione*, del 12 marzo 1945. Minor fortuna ebbe invece tra le fila del partito cattolico, imbarazzato dall'impronta marcatamente anticlericale del Risorgimento italiano. La diffusione di questa immagine, tuttavia, dovette essere davvero notevole se si considera che nei primi anni Cinquanta essa venne riproposta sia in opere storiografiche (si cfr. R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana. 8 settembre 1943 - 25 aprile 1945*, Torino, Einaudi, 1953) sia nella pubblicazione celebrativa curata dal governo in occasione del primo decennale della Liberazione (si cfr. *Il Secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia 1945-1955*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1955). Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a C. PAVONE, *Le idee della Resistenza. Antifascisti e fascisti di fronte alla tradizione del Risorgimento* (1959) ora in ID., *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, 3 ss., nonché alla più celebre opera dello stesso autore: *Guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.

di M.S. Giannini, che ne fu capo di gabinetto. Tra i moltissimi e fondamentali articoli del *Bollettino di informazione e documentazione* curato dal Ministero, spiccava infatti quello dedicato a *I partiti politici in Italia*. Spiccava perché fu l'unico tema trattato in un saggio talmente lungo da dover essere pubblicato in ben sei puntate, che accompagnarono quindi i lettori del *Bollettino* praticamente per quasi tutto l'arco temporale, breve ma incredibilmente denso, della sua pubblicazione<sup>(35)</sup>. Il contributo si presentava come una storia dei partiti italiani dall'Unità fino all'avvento del regime fascista, ma si sostanzialmente in una storia del pensiero e delle dottrine politiche che tradiva la necessità — amplificata peraltro dal taglio divulgativo — di ricercare linee di continuità tra il passato risorgimentale e il presente democratico. Solo per fare un esempio, peraltro significativo e tutt'altro che neutrale, il saggio, scegliendo di trascurare o minimizzare le aspre polemiche mazziniane contro Marx e il marxismo e tanta parte della dottrina socialista (l'impianto classista, l'avversione per la proprietà privata, l'orizzonte internazionalista), notava come «la discendenza mazziniana si scopr[isse] sempre più operosa e manifesta nell'azione di gruppi che non hanno raccolto la sua bandiera, in quanto si sentivano lontani dalla sua posizione teologica e politica, ma non dalla sua coscienza morale<sup>(36)</sup>». Se dunque nel secondo dopoguerra le diffidenze verso la forma partito non erano scomparse, certo è che le forze antifasciste misero in campo una potente strategia argomentativa per dimostrare quanto avessero a cuore l'unità nazionale (che avevano addirittura contribuito a difendere dall'invasore tedesco) e la democrazia in genere, della quale rappresentavano anzi la condizione indispensabile di esistenza.

E proprio quest'ultimo argomento risultò centrale nella risposta delle forze politiche italiane alla prima delle due questioni, quella relativa cioè alla loro posizione costituzionale: tema sul quale esse produssero una riflessione tutto sommato coerente, pur se non priva di sfaccettature.

---

<sup>(35)</sup> Il saggio intitolato *I partiti politici in Italia*, diviso in sei parti, venne infatti pubblicato nei seguenti numeri del *Bollettino*: i numeri 2 e 4 del 1945 e i numeri 1, 5, 7 e 12 del 1946. Il *Bollettino*, che usciva ogni dieci giorni, cominciò le proprie pubblicazioni il 20 novembre 1945 e le terminò nel luglio 1946, per un totale di 23 numeri più due supplementi.

<sup>(36)</sup> *I partiti politici in Italia 2*, in *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, II, n. 4, 4.

Assolutamente *sui generis* ad esempio fu la posizione assunta dall'area culturale del liberalismo, riunita attorno al Partito liberale italiano (PLI) <sup>(37)</sup>, che scelse di tracciare una linea di forte continuità con il passato prefascista, testimoniata peraltro dalla scelta di affidare a Benedetto Croce la presidenza del partito. Ora, al netto del progressivo cambio di atteggiamento di Croce nei confronti dei partiti (egli passò dalle severe critiche espresse in età giolittiana alle grandi aperture del secondo dopoguerra), il filosofo esprimeva con pienezza la scarsa fiducia che il *milieu* culturale al quale apparteneva riponeva nella forma partito. Il PLI delle origini, infatti, non pensava sé stesso come un partito, ma come un «prepartito» <sup>(38)</sup>, portatore cioè di istanze trans-partitiche, di un universo di principi — quelli liberali appunto — che non potevano né dovevano essere considerati di destra o di sinistra <sup>(39)</sup>, ma invece postulati fondamentali di cui tutte le culture politiche dell'arco costituzionale avrebbero dovuto essere permeate, nell'ottica di garantire un solido sviluppo della democrazia italiana.

Naturalmente nelle riflessioni delle altre forze politiche, il ruolo che i partiti erano chiamati a svolgere risultava assai più rilevante, ma — ad esempio — la loro centralità non era un dato scontato neppure in casa socialista. Qui sopravviveva infatti una certa tradizione di diffidenza rispetto alle degenerazioni burocratiche dei partiti che affondava le radici nelle riflessioni di Michels <sup>(40)</sup> e trovava in Morandi un valido sostenitore. Sulla scorta di queste considerazioni, il partito era quindi reputato come uno degli strumenti utili — forse il più importante, ma non l'unico — per l'affermazione del socialismo. Accanto ad esso, con pari dignità, stavano però anche altre organiz-

---

<sup>(37)</sup> Sul tema si rimanda al bel saggio di G. QUAGLIARIELLO, *I liberali e l'idea di partito nella stagione costituente*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., 268 ss.

<sup>(38)</sup> La definizione è dello stesso Croce; si cfr. B. CROCE, *Movimento liberale e partiti politici*, in ID., *Scritti vari, XI. Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, Bari, Laterza, 1973, I, 87.

<sup>(39)</sup> È celebre l'invito che Croce, nel dicembre 1951, rivolge con una lettera ai giovani in procinto di iscriversi al Pli, invitandoli a considerare che la causa del liberalismo si può servire a volte con accelerazioni coraggiosamente progressiste, a volte con frenate di stampo conservatore.

<sup>(40)</sup> Si cfr. R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modern Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911.

zazioni, quali quelle sindacali, quelle mutualistiche e cooperative e quelle impegnate in attività culturali <sup>(41)</sup>.

Nel Pci, al contrario, l'assoluta egemonia del ruolo del partito nell'organizzazione della lotta politica e nel percorso di emancipazione sociale delle classi lavoratrici non venne mai messa in discussione; grazie anche al fatto che la cultura comunista era quella che poteva vantare la riflessione sul ruolo del partito più risalente e approfondita: a partire dalle teorie di Lenin, passando per quelle di Kautsky, per giungere infine alle riflessioni gramsciane sul «novello principe» <sup>(42)</sup> e al «partito nuovo» <sup>(43)</sup> di Togliatti.

Una primazia, quella del partito, che, seppur su basi meno ideologiche e sulla scorta di una riflessione non altrettanto sedimentata, è possibile rintracciare anche all'interno della Democrazia cristiana (Dc). Qui semmai il dibattito riguardò il tipo di organizzazione da dare al partito, sulla scorta di due visioni molto diverse: quella di De Gasperi e quella di Dossetti. La natura composita e interclassista del partito cattolico, infatti, rendeva ancora più urgente il bisogno di produrre un momento di sintesi politica: che De Gasperi riteneva esperibile attraverso la capacità del gruppo dirigente (e ancor più del suo *leader*) di porsi — quasi giolittianamente — quale punto di mediazione e di reciproca garanzia tra le diverse anime interne; e che Dossetti invece affidava proprio alla macchina del partito, alla predisposizione cioè di procedure e strumenti di partecipazione che avrebbero dovuto consentire agli iscritti di permeare la linea dell'intera comunità politica <sup>(44)</sup>.

Ora, tutta questa centralità del partito, condivisa — pur con qualche distinguo — dalle principali culture politiche della neonata Italia democratica, necessitava ovviamente di trovare una sistemazione sul piano costituzionale. Del problema la dottrina si dimostrò perfettamente consapevole e ciò fu evidente già a partire dal primo appuntamento in cui, dopo la fine della guerra, ebbe l'occasione di riunirsi:

---

<sup>(41)</sup> Sul punto si rimanda a M. SALVATI, *Il partito nell'elaborazione dei socialisti*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, cit., 249 ss.

<sup>(42)</sup> Si cfr. A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di V. Gerratana, Torino, Einaudi, 1975, I, 662. Quaderno 5.

<sup>(43)</sup> P. TOGLIATTI, *Partito nuovo*, in *La Rinascita*, I, n. 1, 1944.

<sup>(44)</sup> Sul punto si rimanda a P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della Democrazia cristiana (1938-1948)*, Bologna, il Mulino, 1979, nonché al più recente Id., *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano*, Bologna, il Mulino, 2013.

ossia la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, creata dal Ministero per la costituente e presieduta dall'amministrativista napoletano Ugo Forti <sup>(45)</sup>. Del tema si occupò la Prima sottocommissione, dedicata ai «Problemi costituzionali», sulla base della relazione in tema di «Diritti pubblici subiettivi» elaborata da Costantino Mortati. E relatore non avrebbe potuto essere più adatto a riconoscere e sottolineare il nuovo ruolo costituzionale dei partiti. Così si può leggere, infatti, nella relazione:

«Com'è noto la concezione tradizionale, che ha la sua origine nell'ideologia liberale del secolo scorso, conduce a ignorare l'esistenza dei partiti, a considerare questi (se non proprio come un mezzo di falsificazione della volontà generale, secondo l'opinione di Rousseau) un fattore di turbamento del libero giuoco delle forze individuali [...] Nella realtà i partiti (in quanto naturale espressione del principio di organizzazione nel campo degli interessi politici) hanno assunto una funzione di protagonista nell'ordinamento dello Stato democratico moderno, che ha conferito loro di fatto una posizione tutt'altro che pregiudiziale, come si sostiene, ma addirittura pubblicistica, per la natura dei compiti che vengono ad assumere non solo nella fase di formazione di altri organi, ma anche nella stessa gestione dello Stato, alla quale il partito di maggioranza conferisce la propria ideologia, i propri uomini, e nella quale assicura l'unità di direzione politica al di sopra della separazione dei poteri» <sup>(46)</sup>.

Nulla pareva dunque ostare al più pieno riconoscimento del ruolo costituzionale dei partiti nella nuova carta democratica, come dimostra anche la discussione sulla relazione di Mortati, svolta nella seduta del 16 aprile 1946, in cui nessuno dei commissari dissentì da questa premessa iniziale, se è vero, come dichiarò Spatafora, che sul punto non v'era «alcuna opposizione possibile» <sup>(47)</sup>. Il problema semmai si pose al momento di trarre dalla premessa le necessarie conseguenze. Più esattamente: se si riconosceva ai partiti la facoltà di esercitare

---

<sup>(45)</sup> Il ritenere la Commissione Forti come il primo vero momento in cui la dottrina giuspubblicistica poté tornare a confrontarsi è un'evidenza che appare anche solo dalla semplice lettura dei nomi dei commissari. Per citare solo alcuni tra i membri delle prime due Sottocommissioni (dedicate rispettivamente ai «Problemi costituzionali» e alla «Organizzazione dello Stato»), troviamo: P. Calamandrei, G. Azzariti, V. Crisafulli, M.S. Giannini, A.C. Jemolo, C. Mortati, G. Astuti, G. Zanobini, V. Gueli, E. Tosato.

<sup>(46)</sup> C. MORTATI, *Relazione preliminare «Sui diritti subiettivi politici»*, ora in G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, Bologna, il Mulino, 1979, 342-343.

<sup>(47)</sup> *Op. cit.*, 439.

poteri di rilevanza pubblicistica, occorreva conseguentemente chiedersi se non fosse il caso di provvedere ad una loro regolamentazione che si proponesse, quantomeno, «di garantire l'assolvimento di questi in modo conforme al pubblico interesse» (48). La relazione di Mortati, dopo aver effettuato una breve panoramica comparatistica, finiva infatti per concludere:

«Dagli orientamenti che si sono sommariamente delineati, emerge che la tendenza alla disciplina del regime dei partiti si svolge in due direzioni, evidentemente connesse tra loro: a) il controllo dell'ordinamento interno dei partiti; b) la loro adesione a certi principi fondamentali sui quali si basa lo Stato moderno; tendenza che per ciò non è di avvantaggiare un partito a danno di altri, bensì di garantire le condizioni necessarie a che la gara fra di essi si svolga liberamente e sia garantita la osservanza del metodo democratico» (49).

Compare già dunque in questa sede l'espressione «metodo democratico», sulla quale si concentrerà, come è noto, una parte importante del dibattito costituente sull'art. 49. Ma compaiono soprattutto le prime gravi perplessità sulla proposta di sottoporre i partiti ad un pieno controllo (da effettuarsi, si curò di specificare Mortati, da parte di un organo che desse ampie garanzie di indipendenza). Le obiezioni fioccarono: da quella di Astuti che riteneva nessun controllo interno alla vita dei partiti possibile, a quella di Piccardi che giudicava la proposta di Mortati incompatibile con «lo stadio attuale dell'evoluzione politica italiana» (50), fino alla posizione più estrema del commercialista e demo-laburista Stolfi che, chiedendosi se fosse proprio necessario che in uno Stato democratico, anche i partiti dovessero essere retti democraticamente, propendeva nettamente per la negativa, ritenendolo un requisito per nulla indispensabile: giacché «una cosa è lo Stato democratico, altra cosa il partito democratico» (51). La maggioranza della Prima sottocommissione, dunque, si schierò contro la proposta di Mortati ritenendola inutile o pericolosa o impraticabile. A sostegno del giurista calabrese intervennero infatti solo Jemolo, Spatafora e Ambrosino. E così l'ordine del giorno sul punto — proposto dal medesimo Spatafora e così formulato: «I partiti ammessi a funzioni pubbliche da determinarsi con legge, debbono avere costituzione

---

(48) *Op. cit.*, 343.

(49) *Op. cit.*, 344.

(50) *Op. cit.*, 441.

(51) *Op. cit.*, 442.



democratica» — venne bocciato con dieci voti contrari e solo quattro favorevoli. Una premessa chiara e largamente anticipatrice di quanto sarebbe avvenuto di lì a breve in Assemblea costituente.

5. Così come avvenne nella Commissione Forti, infatti, anche in sede costituente si registrò un larghissimo consenso sulla rilevanza costituzionale dei partiti. Anzi: voci autorevolissime come quella di Calamandrei si levarono per sollecitare un riconoscimento esplicito. Il giurista fiorentino, intervenendo nella Seconda sottocommissione, che stava discutendo del procedimento legislativo e, in particolare, delle modalità di composizione della commissione deputata alla valutazione preliminare dei progetti di legge, rilevò che quel dibattito svelava «una manchevolezza nell'impostazione delle discussioni [...]: quella cioè di non aver posto il problema dei partiti. La situazione odierna, ben diversa da quella di un secolo fa, rende necessario un formale riconoscimento di questa realtà politica, cioè della funzione precostituzionale o paracostituzionale assunta dai partiti in tutte le democrazie moderne». Il richiamo di Calamandrei ad affrontare quindi «coraggiosamente la situazione in sede costituzionale, dando ai partiti un esplicito riconoscimento»<sup>(52)</sup> trovò una sicura sponda in Mortati, relatore dell'argomento in discussione, che rassicurò il collega affermando che si trattava di un argomento già adeguatamente sollevato, ma che avrebbe tuttavia dovuto trovare una soluzione in un secondo momento, e probabilmente ad opera della Prima sottocommissione. Quello di Calamandrei, tuttavia, non fu affatto un caso isolato. Molti altri interventi solleccitarono un esplicito riconoscimento costituzionale del ruolo dei partiti, e tutti argomentando tale necessità col bisogno di accogliere nella carta una delle fondamentali novità caratterizzanti la modernità giuridica novecentesca. Col risultato che le pochissime voci contrarie che si levarono, come quella — ricorrente — di Mastrojanni, richiamandosi esplicitamente alla tradizione statutaria, finirono per rafforzare l'idea del trapasso epocale e quindi, paradossalmente, le tesi avverse.

Tuttavia, anche in Assemblea costituente, così come nella Commissione Forti, la grande compattezza fatta registrare sul tema della rilevanza costituzionale dei partiti, svanì nel momento in cui da questa premessa condivisa si tentò di trarre le logiche conseguenze. Nel

---

<sup>(52)</sup> *Atti della Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, seduta del 25 ottobre 1946, 426-427.*

momento in cui l'Assemblea si cimentò nella discussione di quello che sarebbe poi divenuto l'attuale art. 49 della carta, le questioni attorno alle quali il dibattito si polarizzò furono essenzialmente due. La prima concerneva l'opportunità di prevedere dei requisiti minimi per riconoscere ai partiti quella cittadinanza costituzionale che pareva così scontata; di richiedere cioè proprio a loro — che avevano un ruolo tanto delicato e vitale per lo sviluppo della democrazia italiana — di dare sufficienti garanzie di democraticità. La seconda concerneva invece l'opportunità di specificare meglio quale ruolo costituzionale i partiti avrebbero dovuto svolgere, e in che modo, provvedendo così ad una disciplina del loro operato, anche attraverso l'esplicita attribuzione di funzioni costituzionali o costituzionalmente rilevanti.

5.1. Per quanto concerne il primo aspetto, come è noto, tutto ruotò attorno all'espressione «metodo democratico». A onor del vero, la questione non era imposta soltanto dalla necessità di trarre dalla scelta di costituzionalizzare i partiti, le conseguenze giuridiche più logiche. Il tema, anzi, possiamo dire fosse strettamente politico. Perché aveva a che fare con la difesa delle neonate istituzioni democratiche dal pericolo che il passato totalitario appena sconfitto potesse tornare a bussare alla porta. Tema politico, dunque, e ineludibile; ma anche estremamente rischioso. Perché non v'era chi non vedesse il rischio, specialmente alla luce di un quadro internazionale sempre più conflittuale, di inserire nella Costituzione uno strumento che avrebbe magari permesso ai vincitori, in un futuro più o meno prossimo, di mettere fuorilegge gli avversari politici.

Il confronto, dunque, si svolse tra grandi accortezze strategiche e ancor più raffinate limature linguistiche, per apprezzare adeguatamente le quali, si rende necessaria una precisazione. Occorre cioè considerare che il subordinare il diritto di associazione politica al requisito della democraticità, comportava una pluralità di possibili interpretazioni che, a loro volta, si traducevano in un ventaglio di rischi dalla gradazione molto diversa. Gli esiti possibili paiono essenzialmente tre. La prima interpretazione era quella che avrebbe autorizzato a sindacare — col metro della democraticità — gli obiettivi politici, i programmi e quindi l'intera ideologia di un partito. Naturalmente questa era la soluzione che massimizzava il rischio di un possibile utilizzo politico della norma costituzionale. La seconda possibilità era quella che riferiva la democraticità all'organizzazione interna dei partiti e comportava pertanto un rischio intermedio. Perché se da un lato

escludeva dal controllo i programmi e le ideologie, dall'altro avrebbe però comunque consentito allo Stato di invadere la sfera dei rapporti interni ai partiti. La terza e ultima possibilità interpretativa, infine, era quella che limitava il sindacato di democraticità alla sola attività esterna dei partiti, ed era evidentemente quella meno rischiosa (e certamente anche meno utile). Perché ai partiti sarebbe stato sufficiente tenere una condotta esterna rispettosa delle leggi, dei diritti e del pluralismo (e quindi sarebbe stato sufficiente il mero rispetto dell'ordinamento giuridico) per mettersi al riparo da ogni possibile ingerenza dello Stato nella loro vita. Sulla scorta di questo schema interpretativo, si può quindi leggere al meglio la complessa genesi dell'attuale art. 49.

Il dibattito prese le mosse, come è noto, dal confronto, in Prima sottocommissione, tra la formulazione proposta dai relatori Merlin e Mancini e quella avanzata invece da Lelio Basso. La prima recitava: «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà e uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare». La proposta Basso invece era la seguente: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese»<sup>(53)</sup>. Le due impostazioni erano evidentemente molto diverse. La prima soluzione, quella dei due relatori, subordinava il diritto di associazione politica al fatto che i partiti si formassero con metodo democratico, imponendo così una condizione la cui interpretazione avrebbe potuto essere molto ampia, lasciando percorribile ognuna delle tre strade indicate sopra. Cosa che non passò inosservata, giacché intervennero immediatamente gli esponenti del Pci (prima Marchesi e poi Togliatti), dichiarando la proposta dei relatori inaccettabile perché avrebbe potuto essere usata contro il Partito comunista. Molto diversa era invece la proposta Basso che, riferendo i due avverbi «liberamente» e «democraticamente» alla semplice possibilità di associarsi in partito, pareva alludere al fatto che il garantire in maniera più ampia possibile il diritto di associazione politica rappresentasse di per sé un'espressione di libertà e democrazia. Lo confermò peraltro lo stesso Basso che, rifiutando un emendamento al suo articolo del Presidente Tupini, sottolineò come «una cosa

---

<sup>(53)</sup> *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione*, seduta del 19 novembre 1946, 402.

è dire che i cittadini hanno diritto ad organizzarsi democraticamente e altra cosa è accettare il metodo democratico», poiché un «domani si potrebbe dire, per esempio, che il partito socialista non adotta il metodo democratico» (54).

Quasi tutta la Prima sottocommissione finì pertanto per aderire alla proposta di Basso, ma questo non esaurì il dibattito, che anzi proseguì sul crinale di piccoli ma tutt'altro che neutrali aggiustamenti lessicali. Moro intervenne infatti proponendo un emendamento sulla base di una considerazione solo apparentemente formale. A suo parere il testo proposto da Basso pareva riferirsi solo al momento della formazione del partito e non anche alla sua attività successiva. Così egli suggerì di emendarlo in questo modo: «I cittadini possono organizzarsi ed operare liberamente e democraticamente in partiti politici» (55). Basso non sembrò comprenderne la portata (tanto che aderì alla proposta di Moro), ma quell'emendamento, ponendo l'accento sull'attività che i cittadini avrebbero svolto all'interno dei partiti e subordinandone l'esercizio al requisito della democraticità, sembrava idoneo a reintrodurre un controllo statale quantomeno sulla organizzazione interna dei partiti. Chi parve accorgersi pienamente del significato dell'emendamento Moro fu invece Togliatti che intervenne immediatamente proponendo un ulteriore aggiustamento lessicale, giustificato dal fatto che, a suo parere, la formulazione proposta «non suona[va] molto bene». Egli suggerì dunque di sostituirla così: «I cittadini possono organizzarsi liberamente in partiti politici ed operare democraticamente allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese» (56). Lo spostamento dell'avverbio «democraticamente» nella seconda parte della frase non sembrava però dettato unicamente da esigenze di stile. Al contrario, pareva suggerire una diversa interpretazione del requisito della democraticità, non più intimamente connaturato alla organizzazione interna dei partiti, ma riferibile invece alla loro attività esterna. Si tratta di un'impressione confermata dal fatto che, dopo l'intervento di Togliatti, il dibattito successivo si orientò proprio nel senso indicato. Il verbale sotto questo profilo risulta tuttavia lacunoso. Ci dice solo che Moro aderì alla proposta di Togliatti, che la sottocommissione votò e respinse un isolato emendamento di Caristia e che, a quel punto, il Presidente

---

(54) *Op. cit.*, 406.

(55) *Op. loc. cit.*

(56) *Op. loc. cit.*

Tupini illustrò la formulazione definitiva dell'articolo «quale risulta dalla collaborazione di vari Commissari e che sembra sia accettata dalla maggioranza della Commissione». E quella formulazione, per l'appunto, limata evidentemente fuori verbale, risultava andare ancora più esplicitamente nella direzione indicata da Togliatti. Il testo licenziato dalla Prima sottocommissione con 11 voti favorevoli e 1 solo contrario recitava infatti: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese»<sup>(57)</sup>. E poco importa poi se nel testo approvato dalla Commissione dei 75 l'avverbio «democraticamente» venne di nuovo sostituito dall'espressione «metodo democratico», perché evidentemente i partiti avevano già trovato un accordo di massima; e questo prevedeva che l'unico vincolo cui accettavano di sottoporsi era quello relativo alla democraticità del loro operato esterno.

Si spiega così anche il fallimento — in Assemblea plenaria — di tutte le proposte di modifica dell'articolo in questione volte a reintrodurre l'obbligo per i partiti di uniformarsi nella loro organizzazione interna al metodo democratico. La più celebre di queste fu quella avanzata da Mortati, con il cosiddetto emendamento Mortati-Ruggiero. A nulla valsero né la chiarissima formulazione tecnica dell'emendamento<sup>(58)</sup>, né le esaurienti precisazioni che lo stesso Mortati fornì nel presentarlo, circa le modalità del controllo e la natura degli organi eventualmente competenti ad esercitarlo. L'accordo politico aveva evidentemente già raggiunto il massimo dell'equilibrio possibile e l'estrema delicatezza del tema scongiurava di tirare troppo la corda, come fece notare — neppure troppo velatamente — il relatore Merlin che esortò l'Assemblea «per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio»<sup>(59)</sup>.

5.2. L'esito del dibattito sulla democraticità interna ai partiti finì inevitabilmente per condizionare anche l'altra questione, alla prima strettamente collegata, delle eventuali funzioni costituzionali da rico-

---

<sup>(57)</sup> *Op. loc. cit.*

<sup>(58)</sup> Esso recitava: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale». Si cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, seduta del 22 maggio 1947, 4159.

<sup>(59)</sup> *Op. cit.*, 4163.

noscere alle forze politiche. La proposta che Basso portò alla Prima sottocommissione, infatti, non si componeva del solo articolo citato in precedenza, ma era completata da un secondo che così recitava: «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» <sup>(60)</sup>. Il principio espresso dall'articolo venne accolto con favore dalla generalità dei commissari: si espressero in tal senso, ad esempio, sia Togliatti sia La Pira, mentre Dossetti lo definì addirittura «fondamentale» <sup>(61)</sup>.

Se in via di principio tutti sembrarono concordi sull'opportunità di attribuire ai partiti compiti di rilievo costituzionale, sulla pratica traduzione normativa del postulato emersero tuttavia non poche perplessità. Moro e Caristia, ad esempio, richiamarono l'attenzione dei colleghi sul fatto che l'attribuzione di funzioni costituzionali ai partiti sarebbe stata possibile a patto di riconoscere ad essi la personalità giuridica, questione però che non era ancora stata affrontata. Altri, come Cevolotto, e in parte lo stesso Moro, sollevarono una questione di competenza, giacché l'affidamento di precise funzioni costituzionali ai partiti, finiva per spostare il tema nell'ambito di spettanza della Seconda sottocommissione. E infine vi fu chi, come Togliatti, pur dichiarandosi favorevole in linea di massima, fece notare come qualche difficoltà sorgesse nella definizione degli specifici compiti costituzionali da attribuire ai partiti, paventando il rischio che la previsione di un troppo articolato catalogo di funzioni avrebbe finito con l'irrigidire l'organizzazione partitica a detrimento della libertà di associazione. Dossetti avanzò quindi l'idea di trasformare l'articolo proposto da Basso in un ordine del giorno che tenesse conto di tutte le questioni sollevate e col quale, pertanto, la sottocommissione, dopo aver sottolineato l'opportunità di riconoscere la personalità giuridica ai partiti e di affidare loro funzioni costituzionali, rinviava la soluzione del problema ad un esame congiunto della Prima e della Seconda sottocommissione. Nonostante la larga maggioranza con la quale l'ordine del giorno venne approvato, tale esame non ebbe mai luogo e il tema riapparve solo in sede di discussione plenaria, in un emendamento presentato dal solito Mortati. Significativamente, però, quando Mor-

---

<sup>(60)</sup> *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione*, seduta del 20 novembre 1946, 409.

<sup>(61)</sup> *Op. cit.*, 411.

tati accettò di accorpare il suo emendamento con quello presentato da Ruggiero, ogni riferimento all'attribuzione di funzioni costituzionali ai partiti scomparve. Segno evidente che il giurista calabrese, perfettamente conscio della impossibilità di attribuire funzioni costituzionali ad un ente senza al tempo stesso prevedere per questo una specifica regolamentazione, ritenne — a ragione — che l'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali fosse un'opzione preclusa dall'impossibilità di procedere oltre su questo secondo tema.

6. La complessità del lavoro di tessitura politica che si è cercato di ricostruire può certamente sembrare sproporzionata rispetto al risultato prodotto, a quell'art. 49 cioè che spicca per la sua insufficiente stringatezza, distinguendosi più per ciò che non dice, che per quello che afferma. Tuttavia, pare opportuno sottolineare come la sola lente di questo articolo — la cui formulazione, ricordiamolo, venne pesantemente condizionata dall'inasprimento dei rapporti politici interni a sua volta originato dall'intensificarsi della conflittualità internazionale — non basti a farsi un'idea a tutto tondo della complessiva idea costituzionale di partito elaborata dal costituente. Un'immagine un po' più esaustiva la si può comporre attraverso un'interpretazione sistematica che colleghi quanto si è avuto modo di osservare a proposito dell'art. 49 con le scelte che il costituente italiano adottò su altri temi contigui. Quelli più rilevanti paiono almeno due: il principio della sovranità popolare e l'istituto referendario.

La vicenda che segnò l'ingresso nella carta del principio della sovranità popolare, in particolare, rappresenta una straordinaria cartina di tornasole per sondare quale cultura costituzionale permeasse la classe politica italiana del secondo dopoguerra. Si fa riferimento al fatto che, come la dottrina ha ormai dimostrato <sup>(62)</sup>, quel principio entrò nella carta costituzionale quasi per caso. Il testo che la Prima sottocommissione approvò sul punto recitava infatti: «La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico formato dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi. Tutti i poteri emanano dal popolo che li esercita direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti» <sup>(63)</sup>. Non si trattava di una svista clamorosa.

---

<sup>(62)</sup> La vicenda è ricostruita da M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Roma, Carocci, 1999.

<sup>(63)</sup> *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione*, seduta del 3 dicembre 1946, 450.

rosa, bensì della chiara convinzione — condivisa dalla quasi totalità della sottocommissione — che la sovranità fosse, come la dottrina tradizionale di scuola orlandiana insegnava, un precipuo attributo dello Stato. La precisazione circa il fatto che i poteri emanassero dal popolo, infatti, non incideva minimamente sulla sfera della titolarità della sovranità, ma mirava soltanto ad individuare il soggetto chiamato a legittimare coloro che quei poteri sovrani di fatto erano chiamati ad esercitare. Il costituente italiano (illuminanti al proposito sono alcuni interventi di Dossetti) guardava cioè alla sovranità popolare come ad una scomoda eredità giacobina (altra adesione alla cultura giuspolitica ottocentesca) della quale diffidare. E continuò pertanto ad affidarsi, come sottolinea Fioravanti, ad un «concetto di sovranità dello Stato limitata dalla Costituzione»<sup>(64)</sup>, marcatamente improntata a privilegiare il momento rappresentativo e quindi il ruolo dei partiti stessi. Lo dimostra il fatto che quando poi il concetto di sovranità popolare entrò nell'articolato — clamorosamente ad opera del Comitato di redazione — la maggior parte dei costituenti si pose di fronte alla scelta tra le varie alternative lessicali possibili («la sovranità emana dal popolo», «la sovranità risiede nel popolo», «la sovranità appartiene al popolo») quasi considerandole mere questioni stilistiche. Cosa che dette agio al monarchico Lucifero, che evidentemente aveva ben colto l'imbarazzo dei colleghi, di pungerli invitandoli alla scelta più coerente, quella della piena sovranità popolare: «Signori miei, io non l'ho voluta, voi l'avete voluta», disse. «Visto che si sta facendo la Repubblica, facciamola repubblicana!»<sup>(65)</sup>.

Ma il fatto che la maggior parte delle forze politiche fosse restia a cedere sulla centralità dell'elemento rappresentativo è dimostrato anche dal modo col quale l'Assemblea affrontò il tema degli istituti di democrazia diretta e quello referendario in particolare<sup>(66)</sup>. Delle numerose proposte di referendum — sospensivo, arbitrato, abrogativo — prospettate da Mortati l'Assemblea salvò solo l'ultima tipologia, mostrando così di poter accettare che l'intervento diretto dell'elettore potesse magari sconfessare in un secondo momento una decisione presa dal legislatore, ma rifiutando nettamente che il primo potesse in

---

<sup>(64)</sup> M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit., 44.

<sup>(65)</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, 1732.

<sup>(66)</sup> Sul punto si rimanda a T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e democrazia diretta alla Costituente*, in *Dem. dir.*, 1994, n. 4 e 1995, n. 1.



qualche modo affiancare, o peggio sostituire, il secondo durante il procedimento di posizione della norma giuridica.

Un'interpretazione sistematica del ruolo dei partiti che non si limiti all'analisi dello scarno dettato dell'art. 49, dunque, è in grado di rivelare più chiaramente quale ruolo le forze politiche immaginassero di riservarsi nel quadro della complessiva architettura costituzionale. Si trattava di un ruolo da protagonista, come era perfettamente lecito aspettarsi, ma di un protagonismo che tendeva a presentarsi come assoluto. I partiti, in altre parole, erano perfettamente consapevoli di incarnare la più radicale innovazione della democrazia costituzionale novecentesca, di essere cioè essenziali alla democrazia. Ma dal loro complessivo atteggiamento emergeva, più o meno palesemente, l'impressione di poter essere anche sufficienti alla democrazia stessa, di poterla — fatta salva la proclamazione dei diritti e l'organizzazione bilanciata dei poteri dello Stato — sostanzialmente esaurire.

Questa considerazione ci consegna una chiave di lettura utile ad interpretare anche l'evoluzione che il rapporto tra partiti politici e dottrina costituzionalistica subì dopo il 1948. Quella generazione di giuristi che era cresciuta negli anni Trenta e che sulla centralità dei partiti aveva fondato le proprie ricostruzioni teoriche (al punto di scegliere coerentemente anche la via dell'impegno politico, dell'impegno cioè all'interno dei partiti medesimi), cominciò infatti a prendere progressivamente le distanze da essi. E questo non dipese tanto dal dubbio che i partiti — per usare una celebre espressione di Carlo Lavagna — avessero voluto, con l'art. 49, mantenersi «legibus soluti» <sup>(67)</sup>. Dipese piuttosto dall'emergere di un evidente campo di tensione tra gli interessi delle forze politiche e gli interessi della Costituzione stessa. Così si spiega infatti la delusione per la lunghissima inattuazione della carta e le conseguenti speranze riposte nella Corte costituzionale (quando i nostri giuristi si ritrovarono tutti insieme a fondare la nuova rivista *Giurisprudenza costituzionale*, questa apparve quasi — per usare le parole di Leopoldo Elia — come «un ideale CLN del costituzionalismo» <sup>(68)</sup>); ma così si spiegano anche i

---

<sup>(67)</sup> C. LAVAGNA, *Alcune impressioni e proposte sulla «forma di governo»* (1947), ora in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 109.

<sup>(68)</sup> L. ELIA, *Introduzione ai lavori*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario della fondazione (1903-2003)*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2004, 14.

sempre più frequenti rilievi critici mossi dalla dottrina nei confronti dei partiti <sup>(69)</sup>, rei di essere venuti meno al compito che la Costituzione affidava loro. Quella parte di giuspubblicistica <sup>(70)</sup>, insomma, che era determinata a prendere sul serio la Costituzione, cominciò a diffidare dei partiti politici.

Occorre tuttavia fare attenzione. Perché sarebbe semplicistico ridurre questa dialettica ad una giustapposizione manichea tra i gretti interessi di potere sostenuti dai partiti da un lato, e la vocazione dei giuristi a difendere il superiore interesse costituzionale dall'altro. Pare semmai più corretto evidenziare, in quel delicatissimo quinquennio che portò alla stesura della nostra carta repubblicana, una discrasia di culture costituzionali. Se la dottrina, o quanto meno la sua componente più giovane, pareva infatti decisamente determinata a percorrere la via nuova della democrazia costituzionale, di una democrazia cioè in cui la costituzione non rappresentasse più soltanto la cornice regolamentare entro la quale svolgere il gioco della politica, ma lo strumento stesso di realizzazione e, perché no, di espansione degli orizzonti democratici, la classe politica dimostrò invece di essere rimasta ancorata a modelli più tradizionali. È in questo senso che va interpretata anche l'annosa questione del rapporto tra giuristi e classe dirigente nel consesso costituente e, in particolare, l'idea — chiarissimamente espressa da Togliatti nel suo celeberrimo *j'accuse* rivolto soprattutto contro la dottrina più giovane — che i partiti non avessero ricevuto dai giuristi un aiuto sufficiente nell'opera di redazione della carta. Ciò dipese dal fatto che la classe politica italiana, intesa in maniera

---

(69) A mero titolo di esempio e in ordine cronologico, possiamo ricordare: C. MORTATI, *Ombre sulla Costituente*, in *Lo Stato moderno*, 1946; C. LAVAGNA, *Alcune considerazioni*, cit.; M.S. GIANNINI, *La Costituzione «fluida»*, in *Società*, 1951, n. 3; P. CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, in *Il Ponte*, 1952, n. 9; C. ESPOSITO, *Intervento al Convegno «I partiti politici nello Stato democratico»* (1958), in *Quaderni di Iustitia*, 1959, n. 11; C. MORTATI, *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., IV; V. CRISAFULLI, *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico* (1966), ora in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985. Per un esame più approfondito di queste critiche sia consentito rimandare ancora a M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., 394 ss.

(70) Un atteggiamento critico verso la carta repubblicana, più o meno marcato, tennero invece quei giuristi che si rifacevano alla tradizionale interpretazione liberale, ben rappresentata dalla scuola giuridica nazionale. Sul punto sia consentito rimandare a M. GREGORIO, *Quale Costituzione? Le interpretazioni della giuspubblicistica nell'immediato dopoguerra*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 35, 2006, II, 849 ss.

ampiamente trasversale, mostrava una visione costituzionale ancora legata per molti versi ai dogmi della tradizione: alla sovranità come attributo dello Stato, al valore preminente della legge parlamentare, al valore incarnato dalla natura rappresentativa della forma di governo, fino alla chiara ostilità per le interpretazioni giacobine del principio della sovranità popolare. Il naturale corollario di queste premesse era quindi un'idea di costituzione ancora pesantemente ipotecata dalla cultura del secolo precedente <sup>(71)</sup>: un'idea di costituzione intesa come *loi politique*, come fondamentale insieme di principi regolamentari atti a disegnare una cornice entro la quale gli attori veri, ossia i partiti stessi, avrebbero potuto e dovuto operare. Una costituzione dunque chiamata a legittimare la riproposizione di un paradigma legicentrico, in cui l'intero ordinamento era destinato a ruotare attorno ad un unico centro gravitazionale, ancora rappresentato dal Parlamento. Un modello dunque ben diverso da quello che andavano invece elaborando i giuristi, ai quali la costruzione della democrazia appariva invece sempre di più come un processo complesso e soprattutto policentrico, alla realizzazione del quale erano chiamati a partecipare non solo i partiti e il Parlamento (il cui ruolo restava comunque centrale), ma anche altri soggetti e altri poteri. E poiché questo comportava un'ovvia necessità di garantire a tutta questa complessità di azioni una certa unità sistemica, ecco che questa garanzia non poteva che essere affidata proprio alla costituzione; a patto però di non attribuirle soltanto mere funzioni regolamentari, ma il compito — assai più pregnante — di fungere da fondamentale e sostanziale criterio orientativo.

---

<sup>(71)</sup> Sulle eredità e sui paradigmi che animavano la cultura politica del costituente italiano, si sofferma recentissimamente anche M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2017, 30 ss.