

**MASTER IN ISTITUZIONI PARLAMENTARI EUROPEE "MARIO
GALIZIA" PER CONSULENTI D'ASSEMBLEA**

UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"



**Fondazione
Paolo Galizia - Storia e Libertà**

O. MASSARI

Mortati e il problema del partito politico

Roma - Sala del Cenacolo di Vicolo Valdina
Camera dei deputati

MORTATI E IL PROBLEMA DEL PARTITO POLITICO

di Oreste Massari

Il partito politico è il convitato di pietra nel dibattito di questa giornata su “*Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*” e alla fine di questo intervento cercherò di spiegare il collegamento tra le due tematiche. Premesso questo, tenterò di articolare il tema del partito politico in tre punti: 1) in primo luogo il problema del partito politico in Mortati; 2) un commento sul saggio inedito di Mortati del 1949, riproposto all’attenzione degli studiosi da “Nomos”¹; 3) infine, la problematica del partito politico dopo Mortati, ossia oggi.

¹ C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in “Quaderni di Ricerca”, s.l., 1949, ripubblicato in “Nomos-le attualità nel diritto.it”, con una *Nota introduttiva* di Fulco Lanchester, n. 2, 2015, pp.1-22.

1. Il problema del partito politico è stato costantemente presente nella riflessione di Costantino Mortati, dal periodo fascista a quello dell'Assemblea Costituente, dal nuovo regime repubblicano fondato sulla Costituzione all'ultimo periodo della sua vita.

Il pensiero di Mortati sul tema, in tutto l'arco della sua vita, si è svolto sia all'insegna della continuità, fino ad almeno tutti gli anni Cinquanta, sia all'approdo a una visione più realistica e di disillusione negli anni Settanta. Il nucleo centrale del suo pensiero è l'idea del partito come "popolo che si fa Stato", ossia una visione del partito che è tanto fattore d'integrazione sociale, di sintesi, la cui natura è extra statuale, quanto elemento partecipe direttamente del costituirsi dell'indirizzo politico dello Stato. Il suo sforzo iniziale è, difatti di mediare le alternative di fondo della cultura giuridica weimariana sui partiti politici, divisa nell'accentuazione del partito o come fenomeno tutto interno alla sfera societaria o all'opposto come organo dello Stato. Non sempre questa mediazione/superamento dell'alternativa riuscì a Mortati, in quanto anche negli anni della Costituente riemergeva, sotto traccia, la concezione del partito-organo sotto le vesti del ruolo pubblicistico del partito. Solo negli anni finali, Mortati revisionerà abbastanza nettamente la sua precedente elaborazione, abbandonando la concezione statualistica del partito e accedendo alla piena accettazione del partito come associazione di fatto.

Ma esaminiamo lo svolgimento del pensiero di Mortati a cominciare dalla sua idea di "costituzione materiale".

La centralità e la rilevanza dei partiti è già insita, prima ancora che le costituzioni scritte ne prendessero atto (nel secondo dopoguerra), in una visione ricca, articolata, "organica" della "costituzione materiale", che non è in questo senso riducibile all'idea di "costituzione positiva" di Schmitt (da cui per molti versi ne dipende). Il fondamento positivo della costituzione in Schmitt è, difatti, la decisione ultima, caratteristica che per Mortati è generica. All'interno della costituzione positiva c'è l'unità della forma politica preesistente alla costituzione scritta che si pone come entità direttamente esistenziale, senza articolazioni interne, e quando queste compaiono, come i partiti, segnano la disgregazione dello Stato e della sua unità.

In Mortati il pur esistente riferimento a Schmitt è mediato e rielaborato originalmente dalla tradizione cattolica (Maritain), istituzionalistica (Santi Romano) e montesquieiana dei corpi intermedi, sicché l'unità del popolo nello Stato è un'unità ricca di articolazioni aggregative, così come dagli influssi della cultura giuridica weimariana attenti alla problematica dell'integrazione (Smend).

Del periodo fascista, è importante lo scritto del 1941 *Sulla posizione del partito nello Stato*², dedicato a una polemica con un giurista dell'epoca U. Prosperetti. Sebbene, com'è ovvio, l'oggetto della discussione è il partito unico nella Stato fascista, lo scritto di Mortati presenta, a nostro avviso, una valenza teorica che scavalca i limiti dell'oggetto storico, presentando linee interpretative che rimarranno presenti anche dopo la fine dell'esperienza fascista. Qui la visuale che Mortati adotta, sulla scia del lavoro sulla costituzione materiale di poco anteriore, è quella di «cogliere il fenomeno giuridico nella sua pienezza», accogliendovi come elementi di valutazione, assieme alle norme espresse, «i principi impliciti, le esigenze sottintese del sistema costituzionale», e dunque riconoscendo il ruolo svolto dal partito nel sistema del diritto pubblico. Le argomentazioni svolte presentano interesse per due motivi:

- a) in primo luogo, perché l'A. rigetta la soluzione della dottrina tedesca, nel periodo nazista, sul rapporto popolo-Stato-partiti che assegnava al partito il compito di unificare Stato e popolo, e quindi assegnava altresì al partito il primato sulle strutture statuali;
- b) in secondo luogo, in questo scritto appare esposta in modo discorsivo la teoria del partito-organo, cui Mortati aderisce, respingendo quella del partito come ente ausiliario autonomo dello Stato, insufficiente a dare conto di quel profondo processo storico che, attraverso la creazione di ordinamenti rappresentativi, aveva portato all'organizzazione del partito politico che, in quanto volontà organizzata, si poneva di fatto come «elemento giuridicamente rilevante del processo di formazione della volontà dello Stato».

² Lo scritto comparve in "Stato e Diritto", 1941, n.4-5, poi ripubblicato in C. Mortati, *Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 495-515.

In sede di valutazione sintetica di questo scritto non importa tanto segnalare le insufficienze e le aporie della teoria dell'organo, applicata al corpo elettorale e al partito politico [più estesamente Massari 1989], quanto segnalare che la tesi del partito-organo espressa in quel particolare momento storico del regime fascista aveva come implicazione politica quella di ristabilire l'autorità e il primato dello Stato, seppure permeato dalla volontà del popolo organizzata in partito.

Veniamo ora al periodo dell'Assemblea Costituente. La posizione dottrina sul partito degli anni Trenta, basata sull'idea dell'inerenza dei partiti alla forma di Stato post-liberale, espressa nella figura, in seguito abbandonata, del partito-organo, portò Mortati facilmente a trovarsi in sintonia con la fase costituente del nuovo Stato, soprattutto in relazione al ruolo primario dei partiti nell'ordinamento costituzionale e nella stessa vita politica.

La posizione di principio che i partiti costituiscono «la base democratica del nuovo Stato», fatta in Assemblea Costituente, non poteva che muoversi in sintonia con il nuovo corso storico contrassegnato, prima ancora che dal riconoscimento costituzionale, dal loro potere di fatto.

Tuttavia, a ben guardare, è una sintonia che arriva fino a un certo punto, giacché Mortati, nei vari interventi specifici così come nella visione globale della nuova costituzione, esprime una posizione in cui i partiti non sono certo sciolti da ogni vincolo di controllo e di regolazione da parte dell'ordinamento, o anche da parte dei cittadini, né assumono il monopolio esclusivo della rappresentanza politica.

Già in vista delle elezioni per l' A.C., presenta un progetto di disciplina legislativa che assegna tanto a un organo giurisdizionale, variamente composto, quanto agli elettori poteri di controllo circa la conformità e la democraticità delle procedure nella designazione delle candidature da parte dei partiti. Non a caso il progetto s'ispirava al modello delle primarie americane, a un modello, cioè, in cui i partiti politici erano regolati legislativamente dallo Stato e sottoposti al diritto degli elettori di esprimere le candidature.

Entrava a far parte di questa impostazione, inoltre, la proposta di garantire la democraticità dell'organizzazione interna dei partiti, con la presentazione di vari

emendamenti, nessuno dei quali fu accettato. La proposta si fondava sul «bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi solidamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non s'ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà ³».

Di fronte alla puntuale esigenza di regolamentare i partiti in ordine al processo elettorale, alla selezione delle candidature, alla pubblicità e al controllo dei bilanci, alla democraticità dell'organizzazione interna etc., c'è da chiedersi se questa impostazione non discenda in certo qual modo dalla peculiare formulazione del partito-organo elaborata, come già visto, negli anni '30.

In ogni caso, sollevando questo tipo di problematica Mortati anticipa certamente problemi che matureranno più tardi, decenni più tardi, non solo nel dibattito dottrinario, ma nella stessa opinione pubblica del paese, a causa dei conosciuti difetti cui l'assenza di ogni legislazione sui partiti ha portato in una situazione di degenerazione del loro ruolo. Del resto, Mortati era consapevole dei limiti dei partiti. Anzitutto perché i partiti non esauriscono la funzione rappresentativa, e poi perché nell'Italia di quel periodo «i partiti riflettono ... lo stato di scarsa educazione ... del popolo, mancano di solide tradizioni di attaccamento agli ideali di libertà, raccolgono un'infima minoranza della popolazione... ⁴».

È bene tenere ben presente questa critica ai partiti per evitare di considerare Mortati non solo uno dei padri della Costituzione ma anche uno dei padri, sia pure involontario della futura “partitocrazia”.

Si potrebbe certo dire, in conclusione di questa fase del pensiero di Mortati, che i partiti sono sì pienamente riconosciuti e valorizzati, ma all'interno di una concezione «organicistica» della società (quella dei corpi e degli enti intermedi, etc.), così come all'interno di una regolamentazione pubblicistica, che di fatto ne delimitava rigorosamente ruolo e funzioni.

E tuttavia, occorre riconoscere che Mortati, quale che fosse il suo retroterra culturale, e al di là della bontà delle soluzioni proposte, anticipa problemi che saranno

³ *Interventi alla Costituente*, in C. Mortati, *Raccolta di scritti*, vol. I, op. cit., p. 835.

⁴ *Discorso all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, pronunciato da Mortati, quale correlatore della Commissione dei 75 sul titolo dedicato al Parlamento nella seduta del 18 settembre 1947, ora in *Raccolta di scritti*, vol. I, op. cit., p. 925.

indubbiamente all'ordine del giorno della politica istituzionale contemporanea (necessità di una struttura differenziata della rappresentanza, opportunità di una rappresentanza delle regioni e/o degli interessi; svuotamento del divieto del mandato imperativo da parte dei partiti; necessità di una loro regolamentazione legislativa; opportunità di affidare diritti e poteri agli elettori e agli iscritti dei partiti nel processo elettorale, etc.).

Mentre dunque nella fase costituente del nuovo ordinamento statale, i partiti sono considerati da Mortati come elementi certo indispensabili ma anche come istituti da regolamentare o da limitare, negli anni '50 il problema appare alquanto spostato, sia pure senza soluzione di continuità con la visione precedente: i partiti sono da interpretare nel quadro di un ordinamento già posto, già fondato e di cui non sono ancora del tutto chiari l'effettiva dinamica politica e i concreti esiti o rendimenti istituzionali.

Il fatto che i partiti, al culmine della loro evoluzione storica, avessero reso il Parlamento se non un mero organo di registrazione di decisioni prese fuori di esso, perlomeno «un organo di rappresentanza di secondo grado», non viene avvertito - sempre in questa fase - come un problema, giacché a essi «è stata riconosciuta, in via diretta indiretta, esplicita o implicita, una autonoma posizione giuridica nell'organizzazione dello Stato». È ben per questo che «inaccettabile sembra la polemica contro i partiti in quanta essa si svolge nel senso di eliminare ogni mediazione politica fra società e Stato ⁵».

Il saggio *Note introduttive a uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano* del 1957, sicuramente lo scritto più impegnato sul piano dottrinario sull'argomento, si propone appunto di definire, in termini rigorosamente sistematici, tale «autonoma posizione giuridica» e di determinare «l'esatta figura giuridica», inquadrandola «in una concezione complessiva di tutto il diritto pubblico».

Conviene tuttavia affermare che in questo lavoro, costruito tutto secondo una logica rigorosamente deduttiva e con un approccio esclusivamente normativo, lo sforzo scientifico di conciliare la concezione «societaria» del partito con la sua inserzione

⁵ I passi citati sono tratti da *Sindacati e partiti politici*, in *Atti della XXIV Settimana sociale dei Cattolici italiani*, Roma 1952, ora in *Raccolta di scritti*, vol. III, op. cit., pp. 89-93.

nell'ordinamento pubblico non appare pienamente convincente. Ho trattato questo punto nel mio saggio del 1989 e a esso rimando per l'argomentazione.

I lavori dell'ultima stagione produttiva di Mortati - quelli degli anni '70 - testimoniano, rispetto all'elaborazione precedente, un mutamento di prospettiva profondo, tale da investire punti non secondari del suo sistema e da ridimensionare notevolmente lo spazio e il ruolo che i partiti ricoprivano in questo. È un mutamento di prospettiva - e non a caso si è parlato di questo periodo come la fase della "disillusione" - contrassegnato da una sorta di capovolgimento metodologico: il punto di partenza del ragionamento dottrinario non appare più quello deduttivo-normativo, ma in tutta la loro pregnanza analitica, il reale funzionamento delle istituzioni e la crescita dei processi di democratizzazione.

L'assunzione di un atteggiamento analitico-realistico, porta Mortati a registrare il profondo divario tra il suo modello, fondato sul principio maggioritario, e il concreto realizzarsi della Costituzione nel regime politico, tanto da fargli sostenere che se c'è idoneità della forma di Stato non c'è più nell'Italia degli anni '70 una forma di governo idonea, proprio a causa dell'inattuazione della "logica" del sistema quale disegnato dalla costituzione (e che definisce come parlamentarismo monistico maggioritario).

Vale la pena di notare, però, che intanto anche la sua visione del modello maggioritario era profondamente mutata, liberata, come appare, dalla gabbia dommatica di categorie giuridiche ormai insufficienti. L'interpretazione, ad esempio, della sovranità popolare, con tutto quello che ne consegue sul piano della costruzione del sistema del diritto pubblico, si libera dalla precedente costrizione statalistica o decisionistica e si dischiude a una lettura assai più aperta e più in sintonia con i processi di democratizzazione.

Nel commento dell'art. 1 della Costituzione considera la dottrina della sovranità dello stato e della sovranità nazionale come contrapposte a quella della sovranità popolare (cosa che non avveniva nello scritto del 1957 sui partiti).

Saltando vari passaggi, è importante sottolineare che l'indirizzo politico è ora pienamente fatto discendere dal principio della sovranità del popolo, in un circuito che ricostituisce la pienezza del rapporto rappresentativo, non più smembrato e duplicato

dai partiti, che compaiono certo come «l'ossatura politica» dell'intermediazione tra società e Stato, ma non nel senso di inglobare in sé il monopolio esclusivo della rappresentanza politica. In questo modo il principio maggioritario, liberato dal condizionamento organicistico, diviene esplicitazione piena della democrazia politica come regola del gioco, e i partiti appaiono, come deve essere, *strumenti* della mediazione, senza spossessare il popolo e i cittadini della loro sovranità.

La pienezza del rapporto rappresentativo è anche recuperata perché i gruppi parlamentari in cui gli eletti si organizzano, appaiono in duplice veste, come delegati del partito ma anche come organi dell'assemblea e quindi con un rapporto di responsabilità anche verso gli elettori.

L'espressione dell'indirizzo politico maggioritario da parte del corpo elettorale vincola, infatti, gli organi elettivi non solo nei confronti dei partiti ma anche nei confronti dell'elettorato.

Né la vigenza del sistema proporzionale, così come altre norme della Costituzione, possono essere addotte, a suo avviso, a motivo di giustificazione dell'impossibilità di ritenere il popolo titolare di un diretto potere vincolante nella formulazione dell'indirizzo politico, a vantaggio di una lettura tutta partitocentrica.

Non è il principio della sovranità, interpretato secondo il modello maggioritario, a doversi adattare all'«esasperato proporzionalismo» creando una situazione com'è stata definita di "democrazia mediata" [Duverger], quindi partitocratica (giacché sarebbero sostanzialmente i partiti a decidere sulla formazione e composizione dei governi), ma è piuttosto questo a doversi sottoporre a quello, intendendolo giustamente solo «come difficoltà tecnica, superabile attraverso appositi congegni» [p. 39].

La critica al rigido proporzionalismo è legata alla constatazione di fatto che esso, nella realtà italiana, ha favorito l'espandersi di fenomeni degenerativi, come le «aspirazioni di potere personale» (penetranti «nella stessa compagine interna dei partiti») ed effetti «dissolvitori dell'autorità dello Stato» [*ibidem*].

Il pieno diritto del popolo a esprimere indirizzo politico ed a condizionare direttamente così la scelta e i programmi del governo sorto in base al principio

maggioritario è fatto valere contro tutte quelle impostazioni tese a svuotare di fatto l'effettività della sovranità popolare, come ad esempio quella di Schumpeter indotta «a considerare fatto primario della democrazia il concorso popolare alla formazione di una *“leadership”* concorrenziale, e cioè a ritenere oggetto del metodo democratico solo la scelta, attraverso una libera competizione, di coloro cui riservare l'assunzione di quelle decisioni» [p. 42].

La teoria concorrenziale della democrazia ha, difatti, il significato di rompere il rapporto rappresentativo tra elettori ed eletti, postulando l'incapacità dei primi a esprimere valutazioni politiche e quindi indirizzo politico. La loro funzione sarebbe così risospinta solo a quella della mera designazione dei «più capaci». E in un contesto partitico, sarebbero solo i partiti a governare, a essere i veri «sovrani».

L'emergenza di una sempre più larga e diffusa partecipazione politica nel mondo contemporaneo, spinge invece Mortati su un versante opposto a quello di Schumpeter e dei critici della democrazia. Non d'insufficienza e inadeguatezza del principio della sovranità popolare si tratta, ma di ben altro:

«... se una crisi si rivela nell'attuazione del principio della sovranità popolare, essa si presenta come crisi di crescita, derivante dall'insufficienza dei congegni forniti per l'inserimento di quelle istanze nell'organizzazione dello Stato» [p. 44].

L'insufficienza è, dunque, dei congegni politico-istituzionali e primi fra questi quelli offerti dal sistema partitico. Questo non è più adeguato a esprimere monopolisticamente tutta la rappresentanza politica, giacché s'impone «un ampliamento dei canali di comunicazione fra la società e lo Stato» in grado di accogliere le nuove forme di rappresentanza - quali quelle dei gruppi d'interesse e dei movimenti sociali - che premono sulle vecchie.

In questo quadro teorico «revisionato», i partiti non possono non comparire allora che come oggetti di analisi e di problemi, non più come titolari di poteri sottratti ad ogni verifica empirica in virtù di una loro assiomatica e precostituita definizione di portatori di interessi generali.

E difatti l'approccio nuovo di Mortati in questa fase è largamente un approccio empirico-analitico all'interpretazione dei partiti.

Il capitolo delle *Istituzioni*⁶ relativo ai partiti, nell'ultima edizione del 1976, si apre proprio con l'assunzione dei risultati della scienza politica sull'oggetto in discussione, con riferimenti continui ai lavori di Duverger, Sartori, etc. E tematicamente il partito viene analizzato in relazione ad aspetti anche funzionali oltre che strettamente giuridici (formato e dimensione del sistema partitico, democrazia interna, correnti, fazionismo, finanziamento pubblico, gruppi di pressione, etc.).

Se il regime politico italiano si è mosso secondo binari lontani dal modello o dalle istanze originarie della Costituzione, ciò è dovuto in primo luogo al cattivo funzionamento della forma di governo indotto dal sistema partitico che ha fatto saltare le «esigenze logiche del sistema» (parlamentarismo monistico maggioritario, preminenza decisionale del governo o regime del primo ministro, etc.), causando una continua instabilità dei governi e una sostanziale immobilità nelle politiche di trasformazione sociale e di ammodernamento delle strutture pubbliche.

Il regime politico italiano, fondato su una forma «esasperata» di multipartitismo, ha distorto tanto le esigenze della rappresentanza quanta quelle della decisione.

Viene anzitutto in primo piano, in questa linea "politologica" di lettura, «l'anomalia dello schieramento partitico italiano». Da quest'anomalia – presente sia nella DC che ancor di più nel PCI - Mortati ricava un senso di diffuso pessimismo sulla capacità dei partiti di essere fattori positivi di propulsione della vita politica, volgendosi a cercare altri luoghi e altri soggetti in cui riporre le sue speranze (che individuò, com'è noto, nei movimenti sociali da un lato, e nell'azione riequilibratrice della Corte Costituzionale dall'altro).

C'è da dire infine che, al culmine di questa revisione dottrinarica e di questa apertura realistico-analitica nello studio dei partiti, questi sono riconosciuti sempre come parte integrante e preminente della «costituzione materiale» degli Stati contemporanei, e così non potrebbe non essere, essendo una realtà di fatto.

Ma la natura della loro posizione giuridica è ora concepita esplicitamente come «associazione di fatto ... che si presenta nella funzione di "istituzione sociale"» [*Istituzioni*, p. 879].

⁶ *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, part VI, par. 3, *I partiti politici*, Padova, Cedam 1976.

Il partito non può essere concepito come un organo o un insieme di organi dello Stato (così come altre figure consimili), - opinione che sarebbe esatta solo in uno Stato totalitario - «in quanto il partito come tale rimane fuori dell'organizzazione statale, affidato com'è alla spontanea iniziativa dei cittadini che lo formano e lo fanno funzionare e non esprime volontà imputabile allo Stato, esplicando un'attività preparatoria rispetto a quella della formazione della volontà stessa, pure se, nella concreta realtà, assume una particolare efficacia» [*Istituzioni*, pp. 878-879].

L'efficacia del sistema partitico nella forma di governo - che un filone fecondo della scienza politica ha inquadrato come *party-government* - è un dato di fatto, un dato politico che non può essere normativizzato, anche se ciò non toglie il rilievo pubblicistico assunto dai partiti e quindi l'esigenza di un controllo su questi dall'alto e dal basso, dai cittadini.

Ma la figura dei partiti come «associazioni di fatto» appare come la più consona non solo alla normativa costituzionale e alla realtà politica italiana, ma soprattutto come la più congruente alla loro funzione strumentale rispetto alla preminenza del concetto mortatiano, come riformulato, della sovranità popolare e del tipo di mediazione-integrazione società-Stato. Porre i partiti come associazioni di fatto implica, inoltre, di distinguerli dalle istituzioni pubbliche, conquistando un criterio di valutazione più appropriato per misurare l'invadenza dei primi nelle seconde.

Partire dai partiti come esteriorità rispetto allo Stato, e il cui titolo all'esercizio di funzioni di potere deriva dai cittadini, permette infine di ricostituire un circuito della rappresentanza politica in cui si può far valere un vincolo di responsabilità dei partiti e verso gli elettori e verso le esigenze di una «governabilità» democraticamente fondata. Questo è, in conclusione, il percorso di Mortati: dalla concezione del partito-organo a quella del partito come associazione di fatto, da un oggetto dedotto dalla dottrina a un oggetto della realtà.

2. Vengo ora all'importanza del saggio del 1949. Già Fulco Lanchester, nella sua introduzione al testo, ha sottolineato l'importanza e l'attualità di questo saggio, soprattutto in considerazione della necessità e opportunità, universalmente riconosciute, di dare una regolamentazione legislativa ai partiti nell'Italia di oggi. Da parte mia aggiungerei al commento di Fulco la straordinaria ricchezza e appropriatezza della bibliografia acclusa (opere straniere, opere di scienza politica e di sociologia politica, etc.). Il saggio si apre con la ricostruzione dell'origine dei partiti politici, che viene correttamente vista nell'esperienza inglese. Il primo partito moderno è il partito parlamentare inglese. Riecheggiando la famosa definizione di Burke, Mortati afferma che «Il partito si presenta come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l'interesse generale dell'intera collettività» [p. 5]. Naturalmente l'espressione "parte totale" non fa parte del lessico inglese, derivando dalle esperienze totalitarie del partito unico che escludevano il pluralismo. Ma Mortati ha ormai accettato quest'ultimo, anche se conserva il linguaggio di un'altra epoca. Oltre che al perseguimento dell'interesse generale, il partito è per Mortati anche «indispensabile sia per l'assunzione di una coscienza politica nei cittadini, sia per l'ordinata espressione di questa e sia infine per consentire l'influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato» [pp. 5-6].

Ma anche se le funzioni positive del partito sono valorizzate al massimo, Mortati è ben consapevole delle possibili degenerazioni dei partiti. E tra queste degenerazioni, una delle più pericolose è l'affermazione di oligarchie incontrollate. Un'altra è l'affermazione dello spirito di setta o di partiti che non sono funzionali nella loro ideologia allo stato pluralista (di pluralismo partitico). Il presupposto di tale funzionalità è che i partiti condividano la stessa "ideologia fondamentale": « ... cioè sulla base dell'accordo sostanziale delle varie forze contrastanti, intorno a certi principi fondamentali, i quali valgono a caratterizzare il tipo di Stato: se cioè non sussiste al di là delle divisioni, un'omogeneità della struttura sociale che sottostà alle formazioni politiche e della quale queste appaiono espressioni» [p. 7].

La critica ai partiti è diretta, in questo caso, contro quei partiti «che si pongono in posizione di antitesi radicale e irriducibile con le istituzioni poste a base del regime che regge lo Stato» (*ibidem*). È chiara qui la denuncia dei partiti “antisistema”, così come è chiaro il riferimento ai partiti delle democrazie anglosassoni, caratterizzati da «profonda omogeneità del sentire politico», circostanza che «costituisce la vera ragione della loro solidità» (*ibidem*).

Ma il punto più interessante e originale di questo saggio, è l’insistenza sulla tendenza verso la trasformazione in senso pubblicistico dei partiti (e di qui anche l’attualità dell’analisi, e basti pensare alla tesi della “statalizzazione” dei partiti presente in molte teorie contemporanee dei partiti, come quella del *cartel party*), frutto di un’evoluzione che ha visto il passaggio dal partito come “forma di turbamento” e “strumento di falsificazione della volontà popolare” (e qui Mortati si riferisce a Rousseau), al partito come “forma di associazione meramente privata” al partito, infine, come funzione pubblica.

È da notare che per Mortati il divieto di mandato imperativo è connesso alla fase in cui il partito è considerato mera associazione privata. Mortati a questo proposito non si spinge oltre, ma in qualche modo è sottintesa implicitamente una critica alla validità del divieto in un’altra fase dell’evoluzione.

La trasformazione in senso pubblicistico del partito viene poi considerata in relazione alle diverse attività di questo e soprattutto di quelle interne che hanno una rilevanza esterna, pubblica. La pubblicizzazione del partito rende, peraltro, irrilevante la distinzione tra attività interne ed esterne del partito (distinzione possibile quando il partito era una mera associazione di fatto). Con l’avvento del ruolo pubblicistico del partito, tutte le attività dell’organizzazione partitica hanno rilievo pubblico.

Se questo è vero, consegue per Mortati il fatto che un partito deve ammettere il pluralismo interno delle idee, e quindi rendere possibili le minoranze che si organizzano per divenire maggioranza. Le correnti, dunque, non sono da vietare, giacché «è ... necessario lasciare la possibilità dell’instaurarsi di un minimo di rapporti associativi fra gli aderenti ... senza di che verrebbe compromessa ogni efficienza della loro azione e resa assai ardua un’adeguata loro affermazione in sede congressuale» [p.

10]. Vale la pena di notare che a questo requisito indispensabile del partito posto da Mortati per caratterizzare l'organizzazione interna in senso democratico, il PCI si sottraeva, con il divieto delle correnti interne, e con tutte le conseguenze che seguiranno.

Insomma, l'organizzazione interna dei partiti deve essere pienamente democratica in tutti i suoi aspetti e attività. Democraticità che deve essere garantita tramite anche l'intervento nella vita interna dei partiti dello Stato, con l'unico limite del «rispetto della persona umana».

A questo proposito, Mortati si sofferma in analisi particolareggiate, dalla posizione degli iscritti alla nomina delle cariche interne, alla selezione delle candidature. A quest'ultimo tema viene dedicata particolare attenzione, proprio perché nella visione di Mortati un posto di primissimo piano viene assegnato alle élites politiche. Dalla qualità delle élites dipende, si potrebbe dire ieri come oggi, la qualità della democrazia. Ed è ben per questo che Mortati è contrario al voto di preferenza nelle leggi elettorali, perché questo sistema facilita l'elezione dei «procaccianti». Così anche nelle primarie, di cui com'è noto fu un sostenitore, l'importante è la selezione qualitativa dei candidati. Certamente Mortati evoca le primarie americane, ma queste devono essere fondate anche sulla «deliberazione» e devono prevedere scuole di formazione politica per i candidati. In realtà, aldilà dal richiamo alle primarie americane, il vero modello di riferimento – quindi anche per la selezione delle candidature – è quello dei partiti inglesi (di lì a poco, nel 1950, l'associazione statunitense dei politologi avrebbe consacrato il modello del partito responsabile inglese ⁷).

Così ancora su questa linea, è vero che Mortati vede l'evoluzione del regime parlamentare verso forme semidirette, ma ciò, lungi dal marginalizzare i partiti, richiede invece un ruolo ancora maggiore di questi nell'intermediazione tra cittadini e istituzioni. Richiamando l'art. 67 della Costituzione sul divieto del vincolo di mandato imperativo, afferma che il deputato deve però rispondere tanto agli elettori quanto al partito, e per questo si augura che diventi «azionabile il vincolo assunto dal deputato verso il partito» [p. 16], superando così tale divieto.

⁷ American Political Science Association, *A Report of the Committee on Political Parties: Toward a More Responsible Two-Party System*, in "American Political Science Review" vol. 44, n. 3, Part 2, 1950.

La conclusione che si può trarre da questo saggio è che non si può assolutamente elevare Costantino Mortati a padre di una democrazia maggioritaria intesa come “direttismo” (Sartori), dato che il suo modello di riferimento è quello inglese del “partito responsabile” quanto al partito e al regime semidiretto/parlamentare quanto alla forma di governo. Con queste precisazioni, l’evoluzione sempre più in forme dirette, o meglio semidirette, della democrazia non solo non toglie spazio al partito, ma anzi ne richiede ancor di più. Che poi questo sia avvenuto o no nell’Italia di oggi, è questione sotto gli occhi di tutti. Ossia, ciò non si è verificato. Ma è lecito chiedersi se erano sbagliati la diagnosi e l’auspicio, oppure se la realtà non sia andata avanti per conto suo senza alcun riguardo alle necessità funzionali e razionali. E non sempre ciò che è reale è razionale.

3. Per concludere: cosa dire del problema del partito politico dopo Mortati? Partirei da una frase che esprime bene il senso e il valore che Mortati attribuisce ai partiti nelle democrazie moderne. Posto che le trasformazioni intervenute nel corpo elettorale grazie all'ampliamento del suffragio elettorale non sono solo quantitative ma anche e forse soprattutto qualitative, per l'eterogeneità che ne risulta. Occorre allora organizzare questa eterogeneità «così da elaborare nell'ambito stesso della società le sintesi politiche destinate a influenzare l'azione dello Stato». Gli strumenti di queste sintesi sono i partiti, «organismi sociali» che permettono l'inserzione del popolo nello Stato. In questa loro funzione i partiti assumono per Mortati – e qui sta l'importanza della frase - «*un compito analogo a quello adempiuto in passato dagli enti politici territoriali, dai ceti oligarchici, dagli ordini e simili*»⁸ [corsivo nostro]. Vale a dire che i partiti devono esprimere le élites (come in fondo erano le aristocrazie e la nobiltà in generale, oltre agli altri corpi sociali) che innervano, articolano e governano la società e lo devono fare in un contesto democratico. Dunque, le loro funzioni sono complesse, non sono riducibili e non sono esprimibili dalla singola personalità. Anche per Mortati – come per Burke e Gramsci – il partito è un organismo collettivo e collegiale che non si esaurisce né nei funzionari, né nelle oligarchie interne, né nel singolo leader.

Oggi si teorizza non solo “il partito del leader”, ma anche “il governo del leader”, sulla base dell'impossibilità di ricreare il vecchio partito di massa. Ma il partito del leader o il partito personale è un ossimoro. O c'è il partito che esprime anche un leader forte (sia pure tanto da controllare il partito per un certo tempo) o c'è un leader personale che ha fagocitato e annullato il partito. Il punto di discriminazione è comunque la sorte del partito dopo la fine (politica o altro) del leader, se sopravviva o no. Se sopravvive allora, il partito è comunque istituzionalizzato e come tale non significa la fine del partito. A chi scrive pare esagerata l'enfasi che oggi si pone sul leader o sulla singola personalità (a parte il fatto che nella storia passata è sempre stato fortissimo il ruolo giocato dalle singole personalità, come ci insegnava il buon vecchio Plechanov). Ma ammettiamo pure che oggi è preminente la fase del partito del leader e dei partiti personali. Ma allora dobbiamo pensare ad altri strumenti e modalità di reggimento

⁸ *Scritti giuridici*, op. cit., p. 127.

della comunità politica. Se si è affermato il partito (e il governo) del leader, allora dobbiamo ripensare la forma di governo parlamentare, e soprattutto di quella maggioritaria – e qui sta il collegamento tra partito politico e revisione costituzionale di cui parlavo all’inizio. Soprattutto, occorrerebbe sincronizzare la riforma della forma di governo, intesa sia direttamente con la modifica di norme costituzionale sia indirettamente attraverso la riforma elettorale, ai partiti di fatto esistenti oggi e che si vorrebbero tutti dominati dal leader. Il che aprirebbe tutta una diversa prospettiva rispetto a quella oggi intrapresa, a cominciare dalla messa in discussione del cosiddetto “premierato forte”.

Anche se l’universo politico odierno entro cui si muove il partito politico oggi è anni-luce lontano dall’universo culturale e istituzionale di Mortati, molti dei problemi da questi analizzati e indicati sono ancora ben presenti nella società italiana. Se è vero che il partito come «popolo che si fa Stato» ha ceduto il passo nel caso migliore agli “eletti che si fanno Stato” e nel peggiore o alle “oligarchie “ o ai “demagoghi” che si fanno (*rectius*: che si appropriano dello) Stato”, allora vuol dire che il problema del partito è ancora ben vivo e ben lungi dall’essere superato. E forse bisognerebbe ritornare certamente al popolo, ma senza le scorciatoie populistiche e/o leaderistiche.