



C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. 1., 1949

Nota introduttiva

di Fulco Lanchester *

1-Ci sono due ragioni per cui il testo sui partiti politici di Costantino Mortati (1891-1985) qui pubblicato assume oggi un interesse peculiare.

In primo luogo per la sua attualità. Pur risalendo all'oramai lontano 1949 e nonostante non possa definirsi proprio un inedito (ma è come se lo fosse per le ragioni di cui dirò), esso appare, infatti, di cocente attualità anche alla luce di due recenti Proposte di legge (Lorenzo Guerini ¹ e Sposetti ²). In secondo luogo perché il saggio di Mortati evidenzia non soltanto la parabola della discussione sull'attuazione dell'art. 49 della Costituzione, ma anche il significativo percorso dello stesso Mortati (e di uno dei suoi allievi Leopoldo Elia) in argomento.

Uscito tra i "Quaderni di 'Ricerca'" (il periodico della Fuci), il testo su Concetto e funzione del partito politico si inserisce nel costante interesse di Mortati per le forze politiche organizzate nello Stato di massa ³. Senza tenere conto delle due monografie principali (L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano ⁴ e la Costituzione in senso materiale ⁵), Mortati si era occupato

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato - Università di Roma "La Sapienza". Direttore responsabile de *Nomos. Le attualità nel diritto*.

¹ ["Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti"](#) (Atto Camera: 3147).

² [Atto Senato n. 1852 "Disciplina dei partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo di riordino delle disposizioni riguardanti i partiti politici", che riproduce, in sostanza, l'Atto Senato n. 1938 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti?"](#).

³ Il saggio in questione, non compreso nella *Raccolta di Scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. I, è citato nei riferimenti bibliografici degli stessi come "lezione su Partiti e Stato moderno, tenuta ai giovani della F.U.C.I nel 1949", p. IX. Nel corso del *Convegno Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989, Leopoldo Elia ne ricordò l'esistenza definendolo "un inedito" (p. 325) e acclarandone le origini, mentre proprio recentemente Riccardo Chieppa lo ha trasmesso a chi scrive.

⁴ Roma, A.R.E., 1931.

⁵ Milano, Giuffrè, 1940.

*specificamente del partito politico nel saggio Sulla posizione del partito nello Stato*⁶, in cui aveva riconosciuto le novità che la recente normativa dell'ordinamento autoritario a tendenza totalitaria fascista aveva introdotto in materia durante gli anni Trenta. Alle spalle dell'opera *La Costituente*⁷, nel periodo immediatamente post-bellico deve essere, invece, citata la Relazione sulla disciplina legislativa della formazione delle liste dei candidati alle elezioni politiche⁸, in cui lo stesso Mortati esplica la sua concezione organicistica molto articolata, dove il partito esprime una funzione determinante per l'esplicazione dei diritti politici e caratterizza la forma di Stato di democrazia pluralista. Successivo al saggio di cui stiamo parlando si pongono, invece, il contributo *Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana*⁹, *Sindacati e partiti politici*¹⁰, e *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*¹¹.

*Il saggio del 1949 rappresenta, insomma, la prosecuzione del dibattito costituente e la prosecuzione del tentativo di costruire uno "Stato dei partiti regolato", in cui gli stessi fossero la cerniera fondamentale tra società civile, società politica e istituzioni. Il lettore apprezzerà l'intento pedagogico di alto livello del contributo mortatiano, che sintetizza il dibattito internazionale e nazionale sul partito politico e nello stesso tempo interviene in quello specifico e coevo del partito cattolico. I temi fondamentali della funzione pubblicistica del partito politico sono ben presenti a Mortati che li individua, come aveva fatto anche il suo allievo Leopoldo Elia, nei diritti degli iscritti, da un lato, e nella individuazione dei candidati, dall'altro*¹².

*La ragione per cui questo saggio non è stato inserito nella Raccolta di scritti mortatiani del 1972 sta probabilmente nel fatto che lo stesso evidenzia ancora una posizione decisa per l'intervento in materia, che la dinamica della forma di regime italiana avrebbe successivamente sconsigliato. Costantino Mortati nel corso dei suoi successivi interventi passò, infatti, dalla posizione favorevole alla regolazione del partito politico al tema dell'integrazione del sistema dei partiti ai fini di attuazione della Costituzione. In questa prospettiva è sicuramente significativa la vera e propria abiura di qualsiasi regolazione pubblicistica operata dallo stesso Mortati nel corso del Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani sui I partiti politici nello Stato democratico*¹³. *Come ho già ricordato in altra sede*¹⁴, nel dicembre 1958 Mortati aveva sostenuto in quel specifico consesso che "l'esperienza si era incaricata di dimostrare che tutto era una illusione" e che le ipotesi di regolazione del partito politico "nella nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi fra partiti" rischiavano di "tradursi in strumento di persecuzione contro quelli dell'opposizione, con grave danno per le esigenze del dinamismo sociale particolarmente avvertito nel nostro paese". Mortati aveva esplicitamente riconosciuto, quindi, che la frattura del 1947 (ma soprattutto la situazione post-18 aprile 1948) avevano reso impossibile la regolazione del partito politico così come essa era stata ipotizzata dalla parte più attenta del ceto politico costituente. E che simili pericoli non fossero solo teorici lo confermò - ad esempio - il successivo Convegno fiorentino (maggio 1960) su Il controllo democratico dei partiti e dei

⁶ in *Stato e diritto*, 1941, a. II, n. 4-5, luglio-ottobre 1941, pp. 279 ss., ora in *Raccolta di Scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, IV, pp. 495 ss.

⁷ Roma, Darsena, 1945.

⁸ in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per il progetto di legge elettorale*, Roma, U.E.S.I.S.A., 1945, pp. 140-147.

⁹ in *Cronache sociali*, 1950, n. 2, pp. 25 ss (ora in *Raccolta di Scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, III, pp. 39 ss.).

¹⁰ in *Atti della XXI settimana sociale dei cattolici italiani*, Roma, 1952 [ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, III, pp. 83 ss.].

¹¹ in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957 [ora in *Raccolta di scritti*, idem, III, pp. 355 ss.].

¹² V. L. Elia, *I partiti politici visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3.

¹³ Roma, Studium, 1959.

¹⁴ v. F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.

sindacati¹⁵, nel corso del quale Alfonso Tesaurò si spinse a sostenere – contrastato dallo stesso Giuseppe Maranini – che nel settore specifico potessero essere ammissibili, se non addirittura auspicabili, interventi amministrativi affidati ai prefetti.

2-Simili osservazioni, che – da un lato- evidenziano la peculiarità del contesto politico italiano caratterizzato da partiti considerati dai partner come antisistema e –dall'altro- spiegano anche la crescente sfiducia nelle forze politiche tradizionali che ispirò l'azione di Mortati durante gli anni Sessanta ed il suo coinvolgimento nel Movimento di azione pubblica, invitano ad esaminare con attenzione il ddl Guerini (replica della proposta Zanda al Senato) e la proposta Sposetti, a cui ci si è accennato all'inizio. Si tratta di due testi diversi per impostazione, presentati da autorevoli esponenti politici del PD, con finalità differenti e solo in parte convergenti. Entrambi si inseriscono alle spalle di una serie di interventi normativi (mi riferisco alle leggi 96/2012 e 13/2014), assunti come ulteriore indebolimento delle formazioni politiche, che hanno caratterizzato la seconda fase della storia della Costituzione repubblicana nel corso degli ultimi venti anni. Gli interventi proposti e le giustificazioni sono più espliciti e sistematici nel caso del progetto Sposetti, mentre la recezione del progetto Zanda da parte di Guerini alla Camera evidenzia anche necessità tattiche di operare in un contesto meno problematico per ottenere un risultato simbolico nell'ambito di una prospettiva di democrazia militante. Entrambi appaiono, pur nelle differenze, come parti di una innovazione normativa come quella dell'Italicum, costitutiva della legislazione elettorale generale.

In un simile contesto, il contributo di Mortati conferma l'essenzialità di valutare, in maniera unitaria e complessiva, parti sottovalutate della normativa di settore che attengono:

1. alla individuazione dei candidati;
2. alla presentazione delle liste;
3. al finanziamento dei partiti ed al rimborso delle spese elettorali.

A questo ovviamente si aggiungono i temi relativi alla importanza della normativa sulla comunicazione politica tradizionale (stampa e radio / televisione) e di tipo nuovo (internet); alla regolazione dei sondaggi in campo politico ed elettorale ed altri temi tipici della società dell'informazione, ancora sconosciuti negli anni Quaranta.

Dalla lettura combinata del saggio di Mortati e dalla valutazione dei progetti di legge segnalati si evidenzia, in prospettiva storica, il profondo cambiamento del contesto, ma il permanere di alcuni problemi di fondo, che l'acquisizione della personalità giuridica e dei controlli conseguenti potrà solo attenuare. In particolare, la fase attuale della storia della Costituzione repubblicana e della storia costituzionale italiana, che vede – dopo un periodo di obnubilamento del circuito partitico-parlamentare (2011-2013)- una apparente ripresa dello stesso nella specifica versione del bipersonalismo imperfetto, impone una riflessione attenta dello stato della democrazia rappresentativa vigente, anche tenendo conto delle tensioni che su di essa e sullo Stato sociale si scaricano in considerazione dei processi di integrazione e di globalizzazione. Nell'introduzione al volumetto dedicato alla Costituzione di Weimar¹⁶ proprio Costantino Mortati aveva messo in evidenza come gli ordinamenti democratici potessero implodere sulla base della presenza di difficoltà crescenti dei sottosistemi

¹⁵In *Studi politici*, (VII) seconda serie, 1960, nn. 3-4.

¹⁶ Firenze, Sansoni, 1946.

sociale ed economico, mentre – anche sulla base della sua attività nell’ambito della Commissione Forti ¹⁷- egli aveva invocato l’individuazione di un compromesso efficiente per il nuovo ordinamento costituzionale post-bellico. Alla base della preoccupazione di Mortati stava la consapevolezza che le democrazie di massa o si fondano su di un sistema di partiti strutturato e regolato o danno vita a fenomeni personalistici e plebiscitari.

Nel momento attuale, ancora una volta, riappare dunque il peso dell’onda lunga della storia costituzionale italiana e la necessità di tenere conto della stessa, con decisione ma senza indulgere in scorciatoie pericolose. Il saggio di Mortati costituisce – dunque- un buon punto di partenza per una riflessione sul tema della regolazione del partito politico agli inizi del Terzo millennio, argomento che – di fronte alle spinte populiste e personalistiche- continua ad essere strategico. È per questo che la Rivista Nomos-leattualità nel diritto, in collaborazione con la “Fondazione Galizia”, ritiene opportuno invitare giuristi e scienziati della politica ad una discussione incrociata sul tema, avvertendo che il 14 dicembre p.v. si terrà il Convegno “Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale”, dedicato al trentennale della morte di Mortati ed al settantesimo della pubblicazione de La Costituente (Roma, Darsena, 1945).

¹⁷ V. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, su cui v. *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato (1945-1946)*, a cura di G. D’Alessio, Bologna, il Mulino, 1979.

CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI

di Costantino Mortati

SOMMARIO: 1. Origine e caratteri essenziali dei partiti politici moderni. – 2. Le critiche ai partiti. – 3. I partiti nello Stato liberale e nello Stato democratico. – 4. Presupposti per un regime a pluralità di partiti. – 5. Le funzioni del partito politico. La tendenza verso la sua pubblicizzazione– 6. Problemi inerenti all'organizzazione interna del partito. – 7. Possibilità e modi d'intervento dello Stato nell'organizzazione dei partiti. – 8. Problemi inerenti all'esercizio di funzioni del partito interferenti con quello dello Stato. – 9. Rapporti con il partito dei titolari di cariche pubbliche. – 10. Influenze del regime di partiti sul funzionamento del governo parlamentare e sulla pubblica amministrazione. – Cenni bibliografici.

1. Origine e caratteri essenziali dei partiti politici moderni

Sono sempre esistite formazioni e suddivisioni di gruppi sociali, allo scopo di influire, secondo diversi o contrapposti orientamenti, sul reggimento della cosa pubblica; ciò che appare particolare espressione della legge che fa derivare il corso storico dall'urto di forze contrastanti attraverso un processo dialettico. Vi sono tuttavia caratteristiche specifiche dei partiti, quali si presentano nelle moderne democrazie, che valgono a distinguere questi dalle formazioni di parte del passato.

Tali caratteri possono essere riassunti nel modo seguente: 1) la pubblicità dei partiti, che li differenzia dalle sette; 2) il perseguimento di principii programmatici di politica generale, che li differenzia dalle fazioni, o da raggruppamenti diretti a sostenere determinate persone; 3) la esistenza di una organizzazione avente carattere di stabilità, che li distingue dalle leghe, o unioni precarie dirette a oggetti determinati; 4) la pluralità, che fa raggiungere la sintesi politica attraverso il contrasto di opposte opinioni, e che differenzia le forme di governo libere da quelle totalitarie in cui un partito, attraverso la soppressione degli altri, diviene regime.

I partiti possono perseguire interessi sociali vari (il Bluntschli li classificava, muovendo dalla diversa natura degli interessi, in cinque gruppi). Ma, per corrispondere alla loro essenza, è necessario che inquadrino tali finalità specifiche in una visione generale dei bisogni della vita associata in una concezione politica. È necessario cioè che l'interesse specifico perseguito si mostri capace di porsi come criterio direttivo per un particolare modo di aggregazione della società politica in un determinato momento, pel raggiungimento di una forma di equilibrio armonico fra i vari elementi di un aggregato sociale. Il partito si presenta quindi come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l'interesse generale dell'intera collettività.

Gli antecedenti più prossimi dei partiti moderni sono stati rintracciati da qualcuno (Burckhardt) nella vita comunale del nostro Rinascimento. Ma sembra più esatto cercarli nei partiti parlamentari inglesi, quali risultarono dalla trasformazione delle fazioni religiose sorte

in conseguenza della Riforma, e successivamente al placarsi delle guerre civili da questa provocate, dopo la restaurazione degli Stuart.

Le prime forme di organizzazione dei partiti appaiono circoscritte all'ambito del Parlamento (ed anzi si presentano collegate con lo stesso sorgere e consolidarsi del regime parlamentare) e ciò in corrispondenza con il carattere assunto, alla loro origine negli Stati moderni, dagli istituti di rappresentanza politica, i quali in conseguenza della limitatezza del suffragio e dell'omogeneità delle forze politiche attive, si realizzarono in assemblee di notabili, forniti di un potere fiduciario, senza veri e propri vincoli, di fronte agli elettori, di rispetto di programmi antecedentemente posti a base del rapporto elettivo.

Anche l'organizzazione dei partiti su base nazionale trova le sue origini in Inghilterra. Dapprima nella forma di temporanei «comitati di corrispondenza», sorti per lo scopo contingente di predisporre e sostenere petizioni popolari su problemi concreti, come reazione del popolo alla inattività imputata ai deputati. In seguito, con l'estendersi del suffragio, ed a somiglianza delle analoghe formazioni sorgenti contemporaneamente negli Stati Uniti d'America, assume forme stabili, e risultano dalla federazione sul piano nazionale di associazioni locali, sorte originariamente per la conquista ed il controllo delle amministrazioni locali. Antesignani nel dar vita a tali organizzazioni furono le forze politiche aventi più larga e meno qualificata base sociale (i liberali), mentre i conservatori li seguirono per necessità di difesa.

La estensione del diritto di voto a tutti i cittadini maggiorenni di ambo i sessi è un fenomeno assolutamente nuovo nella storia, che caratterizza con contrassegni specifici le democrazie moderne, le quali appunto per ciò si sogliono qualificare «democrazie di massa».

È questo uno dei fenomeni nei quali l'aspetto quantitativo, per la sua stessa entità, determina un mutamento di sostanza nel modo d'essere e di funzionare dello Stato.

L'espressione principale di tale mutamento appare il partito politico, che si presenta ora come elemento essenziale per il funzionamento degli istituti di democrazia, sia diretta che rappresentativa, e determina tutta una serie di esigenze nuove nella organizzazione dello Stato. Ciò per la necessità dell'inserimento del partito in tale organizzazione, quale mezzo 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. Il regime democratico, se non vuole essere solo una maschera che copra il dominio di oligarchie incontrollate, deve tendere a promuovere e ad arricchire la coscienza politica di ogni cittadino, anche del più umile, contribuire a fare emergere dalla massa la persona, l'uomo consapevole e responsabile, partecipe e fattore effettivo del governo dello Stato, e ha quindi bisogno di organismi sociali che consentano la formazione e la manifestazione di tale coscienza.

2. Le critiche ai partiti

L'analisi compiuta (e da qualcuno, come l'Ostrogorski per i partiti inglesi e nord-americani, in modo assai acuto ed approfondito) ha condotto a mettere in rilievo gravi deficienze nell'opera dei partiti, cui si imputa soprattutto il carattere di astrattezza e di genericità dei programmi assunti, nonché il dominio sostanziale di cricche di capi partito (che in America dettero vita al sistema del Caucus). E si è segnalata l'opportunità, onde evitare tali inconvenienti, di sostituire alle organizzazioni rigide e stabili di partito leghe temporanee, in vista della soluzione di singoli problemi concreti. Questa opinione fu sostenuta soprattutto dall'Ostrogorski, ed ebbe in Italia una notevole affermazione ed applicazione e pratica per opera di Gaetano Salvemini, il quale seppe attirare al movimento super partitico da lui iniziato alla fine del primo decennio del secolo notevoli consensi, e fare del periodico *L'Unità*, da lui diretto, un mezzo efficacissimo di educazione della pubblica opinione.

Questa opposizione ai partiti in favore di leghe o di movimenti (che deve naturalmente tenersi ben distinta da quella, analoga negli aspetti esterni, ma ben diversamente ispirata, delle tendenze totalitarie) ha indubbiamente un lato esatto ed una funzione utile contro le degenerazioni dei partiti, e per il superamento di situazioni contingenti, allorchè appaiono oltrepassati e non più rispondenti a nuove esigenze certi schieramenti politici, e quindi necessaria la formazione di nuove organizzazioni, o il rinnovamento di struttura delle vecchie.

Nella vita politica inglese, la formazione di tali movimenti si riscontra frequentemente in occasione del sorgere di questioni che vennero a dividere gravemente la pubblica opinione (come, per esempio, la questione irlandese) ed operarono in senso benefico per la vitalità del regime democratico.

In via generale, deve però escludersi la possibilità che leghe transitorie e particolari possano prendere il posto dei partiti, e ciò non solo perchè un'organizzazione stabile e continuativa appare necessaria alla educazione della pubblica opinione ed alla attività di preposizione alle cariche elettive, ma soprattutto per la considerazione che ogni problema particolare interferisce, con innumerevoli nessi e ripercussioni dirette o indirette su tutti gli altri, e quindi non può essere sufficientemente risolto se non sia inquadrato in una concezione politica generale.

3. I partiti nello Stato liberale e nello Stato democratico

Nei due tipi di Stato, liberale e democratico, il partito assume una diversa funzionalità e quindi presenta una diversa problematica, in relazione non solo alla diversa struttura della società politica, ma altresì in corrispondenza ai diversi compiti che lo Stato considera come propri.

Nel regime democratico la collettività appare interessata non solo al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla garanzia della libertà dei singoli, ma anche a chè l'esercizio delle

libertà stesse sia reso effettivo e si realizzi una maggiore giustizia sociale fra i cittadini. D'altra parte in tale regime all'accrescimento del numero dei cittadini attivi si accompagna la formazione di una vasta rete di raggruppamenti sociali ordinati intorno agli interessi delle varie categorie sociali, che tendono ad influenzare, per vie diverse da quelle delle competizioni elettorali, l'azione dello Stato.

In questa mutata situazione, il partito non solo deve adattare le sue strutture alla nuova entità numerica degli elettori ed alla maggiore eterogeneità della loro composizione, ma venire a contatto con gli organismi ai quali si è accennato, per ricondurli ad un'azione politica negli schemi propri del regime democratico. Appunto da questo contatto, se opportunamente ordinato e se integrato con l'impegno di consultazioni popolari su singole questioni, il partito può desumere una maggiore concretezza nella sua azione, ed una maggiore aderenza del suo programma a problemi specifici ed attuali.

4. Presupposti per un regime a pluralità di partiti

Mentre nello Stato a partito unico si consente la facoltà di manifestazione politica ai portatori di una sola ideologia, in quello a pluralità di partiti la formazione della volontà comune è intesa come la risultante del dibattito fra concezioni contrastanti e si attua attraverso l'alternarsi al governo dello Stato di quelle forze politiche che di volta in volta sono investite del potere dal suffragio popolare, secondo il principio maggioritario. Ma questa serie alternata di propulsioni all'azione statale (alla quale sono predisposti tutti gli istituti del regime, e che tendono a garantire i diritti delle minoranze) non sarebbe in pratica possibile se essa non si svolgesse nell'ambito di una 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, una omogeneità della struttura sociale che sottostà alle formazioni politiche e della quale queste appaiono espressioni.

La distinzione che si suol fare tra partiti di governo e partiti non di governo, esprime precisamente l'impossibilità ora rilevata di fare intervenire nel funzionamento del sistema di alternativa dei partiti al governo, forze che si pongono in posizione di antitesi radicale ed irriducibile con le istituzioni poste a base del regime che regge lo Stato. Ed è da notare che proprio la profonda omogeneità del sentire politico esistente nelle democrazie anglosassoni costituisce la vera ragione della loro solidità.

5. Le funzioni del partito politico. La tendenza verso la sua pubblicizzazione

Come si desume da quanto si è detto, il partito ha come fine specifico di elaborare una sua propria concezione politica, di raccogliere intorno ad essa il maggior numero di consensi popolari, di rendere operativa la concezione stessa nell'azione statale, o direttamente con l'immissione dei suoi aderenti nelle cariche pubbliche (allorchè riesca a raccogliere per sè nelle elezioni la maggioranza dei voti), o indirettamente, attraverso l'azione di critica o di opposizione all'azione del partito vincitore.

La funzione formativa dell'opposizione, essenziale per l'alternativa dei partiti al potere, ha avuto in Inghilterra un riconoscimento formale con il «Ministers of the Crown Act» del 1937 con cui si è attribuito uno stipendio a carico del bilancio statale al capo dell'opposizione parlamentare.

La funzione del partito, così sinteticamente riassunta, determina un insieme assai complesso di esigenze, e fa sorgere una quantità di problemi che dal campo puramente interno del partito passano e si ripercuotono su quello della organizzazione statale. Così si realizza nei rapporti tra il diritto del partito ed il diritto dello Stato, una evoluzione che capovolge la situazione primitiva. Alle origine dell'epoca moderna il partito come altre categorie di organizzazioni sociali intermedie fra il singolo e lo Stato, è considerato come elemento di turbamento o, come ebbe ad affermare Rousseau, strumento di falsificazione della volontà popolare.

Quando è tollerato, il partito è considerato alla stregua di una associazione meramente privata, irrilevante per l'ordine costituzionale, e l'azione dello Stato nei suoi riguardi si limita alla prevenzione e alla repressione di atti in contrasto con le leggi penali o di polizia. Risalgono a quest'epoca le norme costituzionali che proclamano l'indipendenza degli eletti di fronte agli elettori ed escludono ogni forma di mandato in conseguenza della elezione politica.

Ma gli aspetti pubblicistici della funzione del partito non tardano a svelarsi, ed il mezzo di rivelazione più appariscente è dato dalle norme che affidano ai partiti, in veste di gruppi elettorali, la designazione dei candidati alle cariche pubbliche, limitando così la scelta del corpo elettorale, e, ciò che appare ancora più importante, condizionano gli atti di preposizione alle cariche di governo.

La fase attuale del regime dei partiti è una fase di transizione, in cui elementi del vecchio ordine coesistono con quelli del nuovo, che urge da ogni parte, ma incontra nel suo spiegamento le resistenze delle forme mentali tradizionaliste.

La trasformazione in senso pubblicistico del partito sarà ora considerata procedendo ad una esposizione più particolareggiata delle sue diverse attività. Con riferimento sia alle norme in atto, che sono da considerare tappe di tale processo di trasformazione, sia alle tendenze dottrinali che spingono verso il suo completamento.

6. Problemi inerenti all'organizzazione interna del partito

Tali problemi possono distinguersi in due gruppi:

a) Quelli che si riferiscono alla determinazione delle strutture meglio idonee a consentire ai singoli iscritti una partecipazione effettiva alle decisioni degli organi dirigenti, a conseguire la scelta più razionale delle persone preposte a tali organi, a mettere e mantenere in intimo contatto la base con il vertice.

Poichè le articolazioni essenziali del partito, le quali si rispecchiano, entro certi limiti, quelle statali, si riassumono: 1) nell'insieme degli iscritti, che, attraverso i loro delegati al Congresso, determinano le generali direttive politiche; 2) in un organo deliberativo, congegnato a somiglianza del parlamento, e che assume normalmente il nome di Consiglio nazionale; 3) in un organo esecutivo, la direzione, corrispondente al governo, si presenta, in via principale, il problema di armonizzare l'opera di questi tre organi, in modo da ottenere che ognuno influisca sull'altro senza usurparne i poteri.

È impossibile entrare qui in dettagli circa i vario aspetti che tale problema generale viene ad assumere. Basterà accennare, fra le tante, alla questione del decentramento degli organi e delle funzioni, e l'altra relativa alla formazione del Consiglio nazionale, che si presenta come lo strumento di mediazione e di armonizzazione fra gli iscritti e la direzione, con il compito di mantenere in intimo contatto gli uni e l'altra, nell'intervallo fra un Congresso e un altro. La garanzia di un migliore assolvimento di tale compito si è visto di recente, da alcune correnti della democrazia cristiana, nella sostituzione dell'attuale metodo di elezione della maggior parte dei membri del Consiglio nazionale per opera del Congresso con un altro che chiami a comporre il Consiglio stesso i vari segretari provinciali.

Alla base delle varie controversie che si agitano su questo punto sta un dissenso sostanziale circa il grado di vincolo da attribuire alle decisioni delle correnti riuscite prevalenti rispetto alle correnti di minoranza, e correlativamente alla possibilità ed ai limiti di una rappresentanza di queste nelle cariche direttive del partito. Il dissenso incide sull'aspetto più delicato dell'organizzazione dei partiti, ed esso appare espressione di due esigenze contrastanti, ciascuna delle quali possiede un suo lato di verità. Da una parte, la posizione di competizione e di lotta con gli altri partiti per la conquista del potere rende necessaria una saldezza organizzativa e una rapidità di azione che potrebbero venire compromesse da atteggiamenti critici troppo spinti da parte delle correnti di minoranza, specie quando i rappresentanti di queste fossero ammessi nei supremi organi esecutivi. Dall'altra parte, soffocare la voce delle opposizioni alle tendenze riuscite vincitrici nel Congresso, rendere loro impossibile ogni mezzo di organizzazione e di espressione legale, esporrebbe al pericolo di un infeudamento oligarchico dei gruppi dominanti, posti in una posizione di notevole vantaggio per il possesso esclusivo di tutti i mezzi materiali di cui il partito dispone, e minaccerebbe così di spegnere quel dinamismo dell'azione di partito, che è condizione per la sua vitalità, come mostra anche l'esempio dei partiti inglesi.

Bisogna tendere alla conciliazione delle due esigenze: il che appare tanto meno difficile quanto meglio determinata sia l'ideologia del partito e quanto più omogenea la sua composizione.

Nel campo organizzativo bisognerebbe anzitutto provvedere ai mezzi capaci di offrire il quadro più esatto possibile delle tendenze dissidenti, del contenuto del dissenso, della loro effettiva consistenza, al che può giovare un ordinamento del Congresso, che consenta la chiara espressione delle varie tendenze rappresentate e delle forze che alimentano ciascuna.

Un limite generale all'azione dei vari gruppi nel partito deve essere trovato nel comune rispetto dei principii fondamentali dell'ideologia propria del partito, limite la cui osservanza deve essere accettata nel modo più imparziale da una Corte statutaria, che per la sua composizione offra le necessarie garanzie di assoluta indipendenza dalla direzione in carica.

Nell'ambito del rispetto di tale limite, è necessario rendere possibile la libera formazione dell'opinione degli iscritti, consentendo piena libertà di manifestazione del pensiero delle opposizioni, e ciò ospitando negli stessi organi ufficiali del partito la voce delle medesime (come prescrive da noi lo statuto del PSLI), oppure consentendo la pubblicazione di organi di stampa che siano espressione delle tendenze minoritarie.

È inoltre necessario lasciare la possibilità dell'istaurarsi di un minimo di rapporti associativi fra gli aderenti alle medesime, senza di che verrebbe compromessa ogni efficienza della loro azione e resa assai ardua un'adeguata loro affermazione in sede congressuale.

b) Un altro gruppo di problemi organizzativi attiene ai rapporti del partito con le associazioni promosse in vista della tutela dei vari interessi sociali. Rapporti che, come si è detto, appaiono necessari per collegare il partito con il sostrato più profondo della società da cui esso sorge.

Particolare importanza assumono fra essi quelli che riguardano le associazioni professionali ed economiche, data l'importanza assunta dai problemi del lavoro e della produzione nello Stato moderno e l'influenza grandissima che tali associazioni sono venute acquistando di fatto nella determinazione degli indirizzi politici nelle dette materie.

La pubblicizzazione dell'economia che si verifica in misura sempre più ampia, impone ai partiti, da una parte, di assumere nei loro programmi precisi orientamenti di politica economica e del lavoro, e dall'altra, alle associazioni professionali o economiche, di inquadrare le loro rivendicazioni o richieste in una visione generale della politica, nella quale solamente esse possono trovare effettiva, e non provvisoria, e solo fallace ad apparente soluzione.

Questa compenetrazione di interessi politici e di interessi economici, che la realtà odierna impone, può tradursi in due modi nell'organizzazione dei partiti: un primo modo è quello che dà a questi un sostrato più o meno accentuatamente classista, e quindi delle associazioni professionali le unità costitutive del partito in via esclusiva (come avvenne in Inghilterra nella

originaria struttura organizzativa del partito laburista, fondata appunto sulle “Trade Unions”), o in via concorrente, insieme ai membri individuali (come nell’attuale composizione di detto partito). Quando invece si voglia ampliare la base sociale del partito, in modo indipendente dagli schemi delle categorie economiche, allora perchè il partito mantenga la sufficiente aderenza con gli interessi degli iscritti, e sfugga ai pericoli dell’astrattezza o a quelli della parzialità a favore degli iscritti più potenti, perchè meglio forniti di mezzi e di capacità, si rende necessaria una organizzazione interna differenziata la quale faccia capo ai gruppi portatori dei vari interessi, e consenta a quelli politicamente meno maturi (specie ai lavoratori manuali) di acquistare una coscienza politica sempre più matura e di farsi valere con una efficienza adeguata all’importanza che viene riconosciuta alla loro attività nel mondo moderno.

7. Possibilità e modi d’intervento dello Stato nell’organizzazione dei partiti

Premessi questi cenni sui principali problemi della organizzazione interna del partito, è ora di chiedersi se e in che misura essi possano apparire rilevanti per lo Stato, così da giustificare gli interventi di questo nella sua vita interna.

Postulato, come qui si fa, uno Stato democratico, e quindi escluso che gli interventi di cui si parla possano essere diretti a soffocare la libera formazione e vita del partito (come avviene negli stati totalitari), l’indagine rimane limitata al punto se essi debbano rivolgersi ad assicurare che lo svolgimento della attività interna del partito si effettui con procedimenti informati a criteri democratici o invece siano da riferire alla ideologia posta a base dell’azione di questo, allo scopo di non consentire l’esercizio delle funzioni di natura pubblicistica ai partiti che ne assumano una in assoluto contrasto con i presupposti ed i fini essenziali della democrazia.

L’ingerenza dello Stato in tale direzione si presenta giustificata quando si pensi, da una parte, che, essendo affidata al partito la formazione e organizzazione della pubblica opinione, tale funzione verrebbe compromessa se l’opera del partito si svolgesse all’infuori della effettiva e consapevole partecipazione degli iscritti, e d’altra parte, che il regime democratico, se deve tollerare e rendere possibile la libera esplicazione di ogni indirizzo politico, non potrebbe, senza contraddire ai presupposti e alle condizioni necessarie alla libertà del pensiero e dell’azione politica.

Si è efficacemente enunciato questo concetto quando si è detto che nell’ordinamento democratico tutte le libertà debbano trovar posto, meno quella di poter uccidere la libertà.

Ma, ciò riconosciuto, non sono da nascondere le difficoltà da superare per la determinazione dei limiti da porre all’intervento statale, nonchè dei mezzi per la sua concreta esplicazione. I principii della democrazia, dei quali si deve pretendere l’osservanza, riguardano il rispetto della persona umana, in considerazione del valore assoluto da esso

posseduto e la guarentigia della sua libera esplicazione, ma non possono invece estendersi fino a comprendere quelle condizioni o istituzioni che formano il contenuto di un certo assetto sociale o economico, oppure di una data forma di governo. Se si imponesse ai partiti anche il rispetto di siffatto contenuto, si darebbe per ammesso che questo non possa essere modificato o sostituito se non in via rivoluzionaria.

Per quanto poi riguarda la scelta dei congegni idonei a realizzare il controllo di cui si parla, è da escludere l'attribuzione di esso all'autorità amministrativa, che potrebbe agire come docile strumento nelle mani del partito dominante assunto al governo, ed operare limitazioni arbitrarie al diritto di associazione. Bisognerebbe invece far ricorso all'ordine giudiziario, ed a quell'organo che appaia meglio fornito dei requisiti di indipendenza, o, dove esiste, alla Corte costituzionale, e sempre con le garanzie del procedimento pubblico e contraddittorio.

L'oggetto dell'accertamento dovrebbe essere lo statuto ed esso dovrebbe avere contenuto negativo, imitarsi cioè a constatare l'assenza di norme in contrasto con i principii istituzionali della democrazia, senza spingersi a richiedere l'adesione positiva ed esplicita a questi.

Al quesito che si pone quando vi sia ragione di ritenere che lo statuto non rispecchi le vere finalità e l'effettivo contenuto dell'azione del partito, si dovrebbe rispondere nel senso di ammettere (sempre nella forma del procedimento contenzioso, e su ricorso di altri partiti o del ministero pubblico) la dichiarazione che l'attività reale del partito sia in contraddizione con quella dichiarata.

Altro problema connesso al precedente è se l'accertamento della «costituzionalità» del partito debba operarsi in via preventiva per tutti, prima di ammetterli a funzioni di carattere pubblico (con il ricorso all'istituto della “registrazione”, o di altra forma di autorizzazione) o se invece tale «costituzionalità» si debba presumere fino a quando non venga iniziata una azione diretta a contestarla.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, il controllo dovrebbe rivolgersi ad accertare l'osservanza delle garanzie relative alla pubblicità degli atti del partito nel confronto degli iscritti, nonché alle condizioni di validità delle deliberazioni (formulazione preventiva delle materie da discutere, numero legale, libertà di discussione, metodi di votazione, criteri di scelta dei delegati per la formazione di organi di grado superiore, etc.).

La validità delle assemblee potrebbe essere accertata anche attraverso l'intervento in esse di un pubblico notaio. In ogni caso dovrebbe ritenersi competente l'autorità giudiziaria a conoscere delle doglianze da parte di singoli iscritti, dirette a far dichiarare l'inosservanza delle norme statutarie.

Altra possibilità di controllo da parte dello Stato si offre in ordine alle entrate e alle spese dei partiti. Le ragioni che possono consigliare tale accertamento sono, per le entrate, di vietare i finanziamenti ai partiti da parte di enti o persone (esempio: i banchieri, o le società commerciali, o gli Stati stranieri). Ma anche la prescrizione della pura e semplice

pubblicazione dei bilanci del partito può assumere l'utile funzione di rendere possibile alla pubblica opinione di valutare il significato di determinati atteggiamenti assunti dal partito. Per le spese, lo scopo del controllo può essere diretto a limitarle (nel diritto positivo ciò è disposto nel solo campo della attività di propaganda elettorale) allo scopo di pareggiare in un certo modo la posizione dei vari partiti concorrenti ed ottenere che la scelta degli elettori sia influenzata in modo obbiettivo dalla bontà dei programmi, non dalla ricchezza dei mezzi di propaganda. È evidente come anche per questa forma di controllo si rendano necessarie le garanzie offerte dal procedimento e dall'organo giurisdizionale.

8. Problemi inerenti all'esercizio di funzioni del Partito interferenti con quello dello Stato

L'attività che, allo stato attuale dell'evoluzione costituzionale, appare più rilevante sotto questo aspetto, è quella che si riferisce al procedimento di designazione dei candidati alle cariche pubbliche.

La più importante prova dell'attitudine del regime democratico a reggere uno Stato consiste nella sua capacità di formazione delle *élites*. Per ora questa prova, almeno da noi, non è fornita, poichè il livello medio delle capacità che affiorano dalle elezioni si palesa inferiore a quello esistente nel paese.

Poichè in una democrazia di massa non è possibile in quanto sarebbe apportatore di disorientamento e di confusione lasciare piena libertà di presentazione delle candidature, e si deve pertanto ricorrere a gruppi presentatori, i quali vengono ad assumere una funzione di necessaria intermediazione nella scelta affidata agli elettori, si palesa l'opportunità:

1) di affidare la facoltà di presentazione non a gruppi formati occasionalmente, bensì a partiti organizzati. Ciò sia per la considerazione che solo su questi ultimi si può agire durante il procedimento della scelta, sia per l'altra, che, nelle forme moderne di rappresentanza, l'elezione non è esclusivamente designazione di capacità ma anche determinazione di indirizzi politici, e per l'efficacia delle medesime appare più razionale far capo a organizzazioni non solo idonee ad elaborare consapevolmente gli indirizzi stessi, ma anche in certo modo responsabili della fedeltà ai medesimi.

A questo proposito è da notare che, contrariamente a una opinione diffusa, l'assunzione del metodo elettorale su base uninominale, anzichè proporzionale, non fa venir meno le necessità organizzative indicate, come è anche dimostrato da quanto avviene nella prassi anglosassone.

2) di imporre certe restrizioni alla libertà di designazione dei candidati, attraverso norme statali dirette a limitare l'autonomia statutaria in materia.

Le tendenze dominanti per tale punto negli statuti dei partiti italiani sono: o nel senso di affidare in modo esclusivo alla direzione del partito la scelta dei candidati, o direttamente o indirettamente, attraverso l’emanazione assolutamente discrezionale delle norme per procedervi; oppure nel senso di conferirla ad altri organi periferici del partito, abilitati ad effettuarla o in proprio o a mezzo di commissioni da essi nominate, con l’ammissione, o meno, di poteri più o meno intensi di intervento della direzione del partito in tali designazioni.

Per valutare la bontà di tali sistemi occorre far riferimento al congegno elettorale prescelto e alla libertà da questo lasciata al singolo elettore (per esempio: *panachage*, preferenza esprimibile nell’ambito di una stessa lista, lista bloccata, etc.). In via generale sembra si possa ritenere che la scelta tra i vari nomi quando sia affidata all’elettore al momento del voto, come si effettua con il sistema delle preferenze, si presenta, specie quando la circoscrizione elettorale sia ampia, densa di pericoli: istiga alla lotta sorda e sleale fra i candidati, promuove la corruzione, impedisce la formazione di una opinione consapevole della massa sui meriti o demeriti dei singoli, e facilita l’elezione dei più procaccianti. Il disinteresse della maggioranza degli elettori per l’espressione delle preferenze (che in pratica è effettuata solo da una minoranza, a volte assai esigua) è prova della cattiva funzionalità del sistema.

Più razionale sembra sia ricorrere ad un procedimento di scelta dei candidati, regolato da norme statali e con l’intervento di organi dello Stato, secondo modelli in atto nelle “primarie” di molti Stati nord americani.

L’interesse dello Stato a tali interventi si palesa chiaramente quando si pensi che dalla bontà del procedimento di designazione dei candidati dipende il soddisfacente funzionamento degli organi statali, i quali assumono come loro titolari le persone così scelte.

Le forme di regolamentazione che meglio valgono a soddisfare la esigenza democratica cui si è accennato, sembrano essere: 1) attribuzione alla base del più ampio potere di designazione dei candidati; 2) scelta delle varie candidature proposte da parte di delegati direttamente ed appositamente nominati dalla base stessa, in numero sufficientemente ampio, e con rappresentanza proporzionale delle varie tendenze; 3) intervento di un piccolo numero di rappresentanti della direzione del partito nelle assemblee dei delegati; 4) pubblicità dei nomi dei candidati proposti dalla base per il tempo necessario alla più diffusa conoscenza dei medesimi, anche oltre l’ambito degli iscritti; 5) possibilità di discussione pubblica sulle qualità e titoli dei candidati, da compiersi innanzi al consesso dei delegati, e con l’intervento in questa, nella fase della discussione, anche di estranei al partito, onde consentire l’apporto del maggior numero di elementi di giudizio sui nomi proposti.

Un siffatto procedimento sembra possa giustificare la formazione di una lista in cui i candidati siano collocati non a caso, ma secondo un ordine di precedenza desunto dai titoli da ciascuno posseduti, con l’ulteriore conseguenza di rendere tale ordine vincolante, o vietando all’elettore ogni espressione di preferenza (lista bloccata), oppure consentendo che

l'ordine della lista possa essere modificato solo quando le preferenze espresse dagli elettori a favore di un candidato raggiungano una certa percentuale da fissare (*quorum*).

Si potrebbe anche ammettere la facoltà della direzione del partito di designare in modo autonomo un piccolissimo numero di nomi da includere in una lista nazionale (quando si adottasse un sistema elettorale per la utilizzazione dei resti ottenuti nelle singole circoscrizioni) a patto però di limitare l'arbitrio con la prescrizione che la scelta di tali nomi debba cadere su personalità di risonanza nazionale.

In ordine alla scelta dei candidati, che, come si è detto, è punto di importanza veramente fondamentale per il consolidamento della democrazia, sembra opportuno richiamare l'attenzione ancora su due argomenti particolarmente considerati dai partiti inglesi. Il primo si riferisce alla preparazione tecnica dei candidati per la quale sono predisposti speciali corsi di perfezionamento, o scuole di «Speakers», o simili. Il possesso di tali titoli, insieme alla valutazione delle prove di capacità fornita nell'adempimento di cariche pubbliche minori, dovrebbe esercitare particolare peso nella scelta. L'altro argomento riguarda il carico delle spese elettorali, che, se addossato solo al candidato, come avviene da noi, pone in condizione di vantaggio i più ricchi e appare fonte di corruzione. Si deve tendere a proibire donazioni da parte dei candidati alle associazioni politiche locali ed a porre a carico dello Stato le spese elettorali dei candidati, stabilendo un sistema di rimborsi in proporzione all'estensione del collegio ed al numero degli elettori, e dichiarando altresì illegali le spese eccedenti il massimo stabilito.

Una volta regolamentato dallo Stato il procedimento di designazione delle candidature, spetta ad esso accertare, con l'intervento di un pubblico ufficiale nelle operazioni o altrimenti, l'osservanza delle norme all'uopo dettate, e tutelare, con l'ammissione dell'azione innanzi agli organi giurisdizionali, gli interessi legati alla regolarità del procedimento stesso.

9. Rapporti con il partito dei titolari di cariche pubbliche

Quando si sia operata, con l'elezione, l'assunzione di uomini di partito a cariche pubbliche, si tratta di accertare, da una parte quale grado di vincolo sia da ritenere sussistente a carico di costoro nei confronti delle direttive del partito, e dall'altra parte, quale influenza sia da riconoscere nei confronti dello Stato alla appartenenza ai partiti dei titolari dei pubblici uffici.

La questione assume particolare rilievo per i membri del parlamento, trattandosi di conciliare il vincolo di partito, che si ammetta nei riguardi di costoro, con l'autonomia delle opinioni e dei voti stabilita dalla costituzione come particolare garanzia dei predetti, nonchè con il divieto di mandato imperativo, tramandato dalle costituzioni rivoluzionarie francesi, e riaffermato anche dall'articolo 67 della nostra Carta. Essa si presenta praticamente rilevante soprattutto quando si disponga, come avviene secondo i nostri regolamenti

parlamentari, l'iscrizione dei membri del parlamento a gruppi formati nel seno di questo in considerazione del loro colore politico.

Secondo alcuni, statuizioni come quella del citato articolo 67 della Costituzione rendono illegittimo l'obbligo fatto ai membri del parlamento, di iscrizione a gruppi formati in base all'appartenenza ai partiti. Ma, se si ammetta il presupposto che nelle democrazie moderne il regime parlamentare si è andato evolvendo verso forme semidirette, abbandonando quelle rigidamente rappresentative proprie del passato, e che pertanto in esse l'elettore non è più chiamato a dare un mandato fiduciario in bianco al deputato da lui prescelto, ma a decidere anche degli indirizzi politici, non sembra dubbio che il deputato designato appunto in considerazione della sua attitudine a svolgere tali indirizzi, debba rimanere vincolato a questi, e quindi collegato con il gruppo degli altri rappresentanti chiamati a sostenere il medesimo orientamento.

L'argomento di estrema delicatezza, deve essere esaminato sotto un triplice aspetto: 1) rapporto fra gruppo parlamentare nella sua totalità e direzione del partito; 2) rapporto del singolo partecipante al gruppo nei confronti delle decisioni prese da questo; 3) effetti nei riguardi dell'organizzazione statale della inadempienza del singolo rispetto alle direttive del partito o del gruppo.

Pel primo punto la tendenza dominante negli statuti dei partiti è di dare la prevalenza alle decisioni della direzione (fa eccezione da noi solo lo statuto del PSLI, che, conferendo piena autonomia al gruppo parlamentare nel campo tecnico e di tattica parlamentare, fa salvo esclusivamente il rispetto dell'indirizzo generale tracciato dal Congresso). Tale tendenza appare giustificata dalla considerazione che la direzione del partito è l'organo investito direttamente dal Congresso, e dinnanzi ad esso responsabile, dell'attuazione del programma, mentre il deputato assume la carica attraverso la intermediazione del partito.

Non si può tuttavia contestare che il deputato si mette anche in un rapporto di responsabilità personale con gli elettori, i quali, pur facendo con la votazione atto di adesione al partito, attestano la loro fiducia nella attitudine del prescelto ad una visione personale dei problemi da risolvere a svolgimento ed applicazione dei programmi elettorali.

Il contemperamento delle esigenze prospettate sembra che possa trovarsi disponendo una rappresentanza dei gruppi parlamentari, più ampia e meglio qualificata di quella che non sia in genere consentita dagli statuti dei nostri partiti, negli organi deliberativi del partito, e cioè Consiglio nazionale e direzione. Ciò si giustifica quando si pensi che i deputati, oltre ad essere espressione della fiducia del partito, hanno in più a loro favore il suffragio dei cittadini non iscritti.

D'altra parte la direzione del partito potrebbe essere chiamata ad intervenire nella elezione dei capi del gruppo parlamentare, così come avviene in Inghilterra, dove, con l'istituto dei «Whips», si è creato il più razionale sistema di attuazione della disciplina di partito e insieme

di organizzazione del lavoro parlamentare, indispensabile per la proficuità di questo, data la complessità assunta dal medesimo nei parlamenti moderni.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'imposizione della disciplina di partito agli aderenti al gruppo parlamentare può apparire giustificata solo in quanto ogni decisione del gruppo stesso sia presa con tutte le più minute garanzie di una libera discussione di una chiara decisione. Appare, in via generale, opportuno affidare quanto più è possibile alla coscienza e al senso di responsabilità del deputato l'osservanza del vincolo disciplinare, limitando perciò tale vincolo a casi i veramente notevole importanza politica, e solo quando appaia chiara la discordanza on gli indirizzi che sono stati oggetto della consultazione popolare.

Sul terzo punto, non sembra esatto ritenere, come si è fatto da qualcuno, che il partito possa richiedere ed ottenere lo scioglimento del gruppo parlamentare in caso di ribellione di questi alle direttive del partito stesso. Neppure è possibile che si intervenga nel costringere il deputato dissenziente all'allontanamento dal gruppo. Tanto meno poi si potrebbe sancire la perdita del mandato, in base alla esibizione che sia fatta dal partito di una dichiarazione di dimissioni rilasciata dal deputato con data in bianco, o all'impegno di questi di dimettersi quando il partito lo richieda, essendo da ritenere sempre possibile che il deputato faccia venir meno l'efficacia di tali dichiarazioni mediante l'espressione di una sua più recente volontà in contrario.

Il divieto del mandato imperativo, finchè rimanga, come avviene da noi, principio costituzionale, rende impossibile di rendere giuridicamente azionabile il vincolo assunto dal deputato verso il partito. Tale vincolo potrebbe formare solo il contenuto di una obbligazione naturale, valida cioè quando sia spontaneamente adempiuta e garantita da sanzione indiretta, come potrebbe essere la mancata riproposizione del dissenziente nella lista dei candidati per le successive elezioni.

10. Influenze del regime di partiti sul funzionamento del governo parlamentare e sulla pubblica amministrazione

Per concludere lo sguardo panoramico rivolto agli aspetti più importanti della problematica del partito nello Stato moderno, è da considerare l'influenza che l'assunzione del partito al ruolo di protagonista della vita politica esercita, da un lato, sul regime parlamentare, e dall'altro, sulla pubblica amministrazione.

Sul primo punto è da osservare che l'esistenza di partiti quando questi siano in numero ristretto e poggiino su una base popolare, diffusa e relativamente stabile, si presenta come mezzo di consolidamento del regime parlamentare, di maggiore avvicinamento del popolo alla direzione della cosa pubblica e infine di stabilità del governo, il quale viene ad essere sottratto alle manovre a cui era esposto quando la sua esistenza si trovava sottoposta alla volontà di piccoli gruppi parlamentari. Si dice, in contrario, che l'organizzazione dei partiti

sulla base di una rigida disciplina elimina la funzione della pubblica discussione e della libera deliberazione propria del Parlamento, trasferendola nell'interno dei partiti. Ma si può osservare che lo spostamento verificatosi nel senso ora detto, mentre deve condurre a garantire la libera e consapevole formazione della volontà nell'ambito dei partiti non giustifica interamente l'opinione circa la svalutazione dell'opera del Parlamento, poichè è sempre attraverso tale organo che i vari partiti devono fornire al paese la giustificazione dell'atteggiamento da essi assunto e difenderlo di fronte alle contestazioni avversarie.

Si deve altresì considerare che il lavoro legislativo, oggidi enormemente accresciuto di mole e tecnicizzato nel contenuto, in conseguenza dei nuovi compiti assunti dallo Stato, non potrebbe essere efficacemente adempiuto senza una sua disciplina razionale, che solo l'organizzazione dei partiti può assicurare. Il che è comprovato dall'esempio di quei paesi come l'Inghilterra, dove tale processo, secondo si è accennato, ha raggiunto un maggior grado di perfezionamento.

Sull'altro punto riguardante i rapporti fra regime di partito e pubblica amministrazione, appare senza dubbio grave il pericolo che l'assunzione di uomini di partito ai posti direttivi dello Stato spieghi l'attività dell'amministrazione a fini contrastanti con l'interesse generale.

A tale pericolo si è in parte ovviato mediante la creazione di congegni atti ad assicurare l'indipendenza della magistratura (che perciò la nuova Costituzione ha voluto porre nella posizione di ordine autonomo), onde renderla efficace tutrice dei diritti dei singoli di apposti organi giudiziari degli atti dell'amministrazione lesivi degli interessi dei cittadini, controllo esteso anche alla forma particolarmente penetrante dell'eccesso di potere.

Ma oltre che su questi mezzi repressivi è necessario contare anche su congegni preventivi. E, fra questi, è da comprendere l'accrescimento delle garanzie, collegate ad un saldo stato giuridico e ad un dignitoso trattamento economico dei pubblici impiegati, ed inoltre il rafforzamento del principio della responsabilità diretta dei medesimi per tutti i danni cagionati allo Stato o ai privati delle inadempienze dei loro doveri di ufficio, nonchè la istituzione di consigli superiori, o di altri organi di consulenza obbligatoria tecnico-giuridica, formati in modo da sottoporre ad un controllo efficace le più importanti attività dei singoli uffici.

Si chiede se un'ulteriore garanzia possa trovarsi nel divieto fatto ai pubblici impiegati di iscrizione ai partiti politici. La risposta da dare è negativa, poichè il far parte di partiti ammessi legalmente alla competizione politica è solo uno degli aspetti del diritto che si esercita con la partecipazione all'elettorato attivo e passivo, sicchè appare ad esso necessariamente collegato. Quello che deve essere represso non è il fatto dell'iscrizione, ma l'atto in contrasto con i doveri di ufficio, oppure l'impegno assunto di compierlo, che fosse conseguenza necessaria di vincoli assunti con il partito.

Cenni bibliografici

Sul 1° paragrafo

- Gratton: *Sull'origine ed evoluzione dei partiti politici*. Trieste 1946
 Ostrogorski: *L'organisation des partis pol.* Paris 1901
 Siegfried: *Tableau des partis en France*. Paris 1926
 Goguel: *La politique des partis sous la III République*. Paris 1947
 Bergstrasser: *Geschichte der pol. Parteien in Deutschland*, Mannheim 1921
 Trevelyan: *The two-party system in English History*, 1931
 Bobbio: *I partiti politici in Inghilterra*. Roma 1946
 Ferri: *L'organizzazione dei partiti politici in Inghilterra* (in *Rassegna di diritto pubblico*). 1948
 Robinson: *Evolution of american political Parties*. New York 1924
 Perticone: *I partiti politici in Italia*. Roma 1946
 Mertl: *Das politischen Parteiwesen in der Tschechoslowakei*, in *Zeitschrift für Politik*, 1931.
 Stelling Michaud: *Les partis politiques et la guerre*. Neuchatel 1945

Sul 2° paragrafo

- Minghetti: *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*. Bologna 1881.
 Palma: *Questioni costituzionali*. Firenze 1885
 Ostrogorski: Op. cit., vol. II, pag. 569.
 Reimers: *Wer regiert in U.S.A. ?* Leipzig 1939.
 Spaventa: *L'allargamento del suffragio ed i p.p.*, in *La politica della destra*. 1911

Sul 3° paragrafo

- Michels: *Il partito nella democrazia moderna*. Torino 1924
 – *Saggio di classificazione dei partiti pol.*, in *Riv. Filos. Diritto*, 1928
 Aulard: *L'évolution de la déclaration des droits de l'homme*, in *Livre d'or des droits de l'homme*. Paris 1927
 Schmitt: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. Muenchen und Leipzig, 1926, 2^a ed.
 Leibholz: *Die Auflösung der liberalen Demokratie*. Muenchen 1933
 Marr: *Klasse u. Partei in der Demokratie*. Frankfurt 1925

Sul 4° paragrafo

- W. J. Elliot: *Vers une nouvelle constitution. Introduction à l'étude du droit comparé*. Paris 1938.
 Lasky: *Reflexions sur la révolution de notre temps*. Paris 1946

Sul 5° paragrafo

Triepel: *Die Staatsverfassung u. die polit. Parteien*. Berlin 1928

Radbruch: *Die pol. Parteien im System des deut. Verfassungsrecht* in “Handbuch” di Anschuetz e Thoma. Tuebingen, vol. 1°.

Adler: *Rechtstellung der pol. Parteien im moderne Staat.*, in Zeitschrift fuer Politik, 1933

Ogg A. Ray: *Introduction to American Governement*. New York a. London 1935

Basset: *The Essential of Parliamentary Democracy*. London 1935

Boutmy: *Le développement de la constitution anglaise et la société politique en Angleterre*. Paris 1912.

Ambrosini: *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in Circolo giuridico. 1922.

– *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, in Annali Seminario giuridico, Palermo 1921.

Sul 6° paragrafo

Virga: *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano 1948 (specie a pagg. 53-86, ed i riferimenti ivi agli statuti dei vari partiti)

Hartmann: *Die pol. Parteien*. Brunn 1931

Salter: *Etude sur l'organisation des partis aux Etats Unis*, in Revue des sciences politiques. 1932.

Finer: *The Theory and Practice of modern Government*. London 1932.

Sul 7° paragrafo

Chretien: *Les partis politiques et la constitution*, in Refaites une constitution. Paris 1946.

Pelloux: *Les partis politiques dans les constitutions d'après guerre*, in Revue de droit publique. 1934

Goguel: *Le probleme du statut des partis*, in Esprit. 1946

Kelsen: *Il problema del parlamentarismo*, in Nuovi Studi, 1929

Adler: *Rechtstellung der pol. Parteien*, in Zeitschrift fuer Politik, 1933.

Burckhardt: *Ueber die Berechtigung der pol. Parteien*, in Politische Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 1914.

Lowenstein: *Controle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes*, in Revue de droit public, 1938.

Lucatello: *Nuovi orientamenti dell'ordinamento svizzero nella disciplina dei movimenti politici*. Roma 1943.

Sull'8° paragrafo

Presutti: *I sistemi di scrutinio ed i partiti politici*, in Archivio giuridico, 1902.

Guttries: *Le role du corps électoral dans la constitution fédérale des Etats Unis*. Toulouse 1922

Guerlac: *Les conventions présidentielles aux Etats Unis*, in Revue pol. et parlementaire, 1912.

Berhall: *La désignation des candidats à la Présidence aux Etats Unis*, in *Revue de droit public*, 1912.

Overacker: *The Presidential Primary*. New York 1926.

Sait: *American Government and Politics*. New York 1945

Relazione Mortati sulla disciplina legislativa della formazione delle liste dei candidati alle elezioni politiche, in *Atti della Commissione per il progetto di legge elettorale*. Roma 1945.

Belmont: *La publicité obligatoire des fonds électoraux*. Paris 1926. *Archiv öffentliche Recht*, 1926.

Sul 9° paragrafo

Gerner: *La revocation des agents publics par le pèuple aux Etats Unis*, in *Revue droit public*, 1920

Hauriou: *Le droit de revocation populaire*, in *Revue politique et parlementaire*, 1923

Bird And Rigan: *The recall of public officers*. New York 1930.

Adler: *Freies oder imperatives mandat*, in *Zeitschrift für Politique*, 1929.

Biscaretti: *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947.

Crisofolini: *La perdita del mandato politico a titolo di pena*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1926.

Morstein Marx: *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv öffentliche Recht*, 1926.

Peska: *Le tribunal électoral de la Rep. Tschecoslovaque*, in *Revue droit public*

Pisbrius: *Über des Einfluss der Fraktionswchsel auf Abgeordenermandat* (*Archiv für öff. Recht*), 1926.

Liermann: *Rechtliche Natur der Vereinbarungen politischen, ecc.* (*Archiv für öff. Recht*), 1926.

Sul 10° paragrafo

Oltre gli scritti di Ostrogorski, Minghetti, Virga (pp. 268 e seguenti):

Grabowsky: *Klassenstaat and überparteiliche Regierung*. (*Zeitschrift für Politik*), 1927.

Sachse: *Regierung über den Parteien* (*Zeitschrift für Politik*), 1931