

064 15013

LEOPOLDO ELIA

*L'attuazione della Costituzione
in materia di rapporti
tra partiti e istituzioni*

ESTRATTO
dagli Atti del convegno di studio su
«IL RUOLO DEI PARTITI NELLA DEMOCRAZIA ITALIANA»
promosso dalla D.C. Lombarda
Cadenabbia 18-19 settembre 1965

LEOPOLDO ELIA

*L'attuazione della Costituzione
in materia di rapporti
tra partiti e istituzioni*

ESTRATTO
dagli Atti del convegno di studio su
«IL RUOLO DEI PARTITI NELLA DEMOCRAZIA ITALIANA»
promosso dalla D.C. Lombarda
Cadenabbia 18-19 settembre 1965

L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE
IN MATERIA DI RAPPORTI
TRA PARTITI E ISTITUZIONI

Il mio intervento non sarà strettamente limitato al tema che indica il titolo della relazione, e cioè al rapporto tra istituzioni statali e partiti: infatti, dato il tipo di discussione che si è iniziato in questo convegno (e che corrisponde al dibattito in corso di sviluppo in Italia ed in altri paesi dell'Europa occidentale) mi sembra opportuno precisare alcune caratteristiche della situazione politico-costituzionale italiana e poi svolgere qualche considerazione anche sul ruolo che i partiti, ed in particolare la Democrazia Cristiana, presi in sé per sé, dovrebbero assumere in questo quadro.

1 - Differenze tra l'attuale sistema italiano e quelli della Repubblica di Weimar e della IV Repubblica francese.

Già ieri il prof. Cotta nella sua ricchissima relazione vi ha ricordato come alla contrapposizione tra bipartitismo e pluripartitismo, ampiamente trattata dal Duverger nel suo noto libro sui partiti politici, il Sartori (che è certo il più significativo tra i nostri studiosi di scienza politica) abbia aggiunto la distinzione tra pluripartitismo moderato di tipo scandinavo o Benelux e pluripartitismo estremo vigente nella repubblica di Weimar, nella quarta francese ed in quella italiana attuale. Da questo accostamento, sia detto per inciso, prende vigore la tesi "funeraria" sulla sorte della nostra democrazia parlamentare, quando si consideri l'esito infausto cui sono pervenute le esperienze politico-costituzionali incluse nella stessa specie.

Ma, a mio avviso, per comprendere meglio la nostra situazione, è necessario procedere a ulteriori distinzioni, che probabilmente attenuano il valore della categoria " pluralismo estremo " (1), giacchè, nello sforzo di afferrare la realtà, si passa da una scienza di classificazioni ad una scienza storica nella quale gli schemi si rivelano utilizzabili in limiti molto ristretti.

Così non è sufficiente distinguere il pluralismo moderato da quello estremo, ma è necessario differenziarlo nell'ambito di questa seconda specie, a seconda della entità e della struttura della coalizione favorevole al sistema, cui si contrappongono, nello schieramento pluripartitico, i partiti antisistema (per usare un termine adottato dalla scienza politica, che prescinde dalle qualifiche di costituzionalità/incostituzionalità attribuite dall'ordinamento giuridico). Se si trascura questa ulteriore differenziazione si sottovaluta il ruolo svolto in questi anni dalla Democrazia Cristiana in Italia - come ha giustamente osservato il prof. Alberoni nel suo contributo - e insieme, aggiungo io, si è costretti a rinviare alla " fortuna " più benigna per spiegare la sopravvivenza del nostro sistema rispetto alla sorte così triste toccata agli altri due.

Invece non è un caso che il nostro assetto costituzionale conservi intatte, checchè se ne dica, le sue " chances " di durata e di sviluppo, e che esso abbia dimostrato una capacità di tenuta venuta meno nelle altre due esperienze. Ciò è dipeso dalla circostanza che ai partiti antisistema si è contrapposta una coalizione a partito preponderante, che ha avuto nella Democrazia Cristiana un punto di stabilità e di forza inesistente nelle coalizioni centriste di Weimar e della Quarta repubblica. In particolare questo partito-pivot è mancato nella esperienza francese, perché le coalizioni erano costituite da tre o quattro partiti di entità media, (100/120 deputati), i quali da questa loro forza relativa hanno tratto remore per non sacrificare esigenze proporzionalmente secondarie (disciplina delle sovvenzioni alle scuole private, misure per fronteggiare la congiuntura economica), esigenze

(1) Cfr. GIOVANNI SARTORI - Partiti e Sistemi di partito, Firenze, 1965 (corso univ.) pagg. 171 e 55.

secondarie rispetto ai problemi della conservazione e dello sviluppo dell'assetto democratico.

In particolare è inesatta l'accusa rivolta alla Democrazia Cristiana di accentuare il bizantinismo dello schieramento politico italiano, duplicando nel suo seno conservatori, moderati e socialisti, confessionalmente qualificati, che si aggiungerebbero ai laici di analoga tendenza, raggruppati in altri partiti. Questi rilievi trascurano il dato fondamentale del pluralismo estremo, rappresentato dal rapporto di forze tra coalizione prosistema e partiti antisistema, rispetto al quale la stessa frammentazione dello schieramento partitico si presenta come dato secondario: più specificamente si disconosce in tal modo la funzione storica della Democrazia Cristiana di aver integrato alla coalizione prosistema forze che altrimenti ne sarebbero rimaste fuori. Per una serie di condizioni che è impossibile analizzare qui, solo la Democrazia Cristiana ha mostrato di possedere la capacità aggregante, il cemento resistente (che non si inventa a tavolino e con le migliori intenzioni) per fondare il tipo di coalizione che desse un minimo di stabilità e di forza al pluralismo estremo di specie — o sottospecie — italiana.

Peraltro, una volta che si siano individuate le caratteristiche di fondo del nostro assetto (caratteristiche destinate in parte a mutare giacchè dalle coalizioni a partito preponderante è breve il passo a quelle — per così dire — a partito preminente) si devono trarre alcune conseguenze per l'intero sistema dei partiti e per la sua capacità di movimento, e più in particolare per i compiti che in esso spettano alla Democrazia Cristiana. Ma è necessario aggiungere qualche precisazione su un altro elemento che mi sembra assai rilevante a questo scopo.

2 - Carattere " non protetto " della nostra democrazia.

Per una serie di motivi, alcuni derivanti da scelte dei dirigenti della coalizione favorevole al sistema (ad es. insabbiamento della legge polivalente nella prima legislatura), altri indipendenti dalle loro decisioni (impossibilità di applicare la legge elettorale maggioritaria nel 1953), la democrazia

italiana ha rifiutato recisamente qualsiasi forma di " protezione " nei confronti dei partiti antisistema, anche quando la maggioranza poteva avere margini numerici più ampi e più larga libertà di movimento. Si è così evitata ogni discriminazione rispetto ai partiti, che si sarebbe riflessa quasi immediatamente in una discriminazione nei confronti dei cittadini appartenenti a talune formazioni politiche. E' questa una situazione molto rara nelle democrazie moderne, perché è difficile incontrare delle esperienze recenti, nelle quali non sia stata assunta una posizione discriminatoria: dalle forme più blande (pensiamo al rifiuto del Presidente Auriol di consultare gli esponenti del partito comunista francese nelle crisi successive alla svolta del 1947) ad interventi molto più gravi contro la libertà di associazione e di propaganda (leggi cecoslovacche 1931-1933, applicazione della legge fondamentale di Bonn contro alcuni partiti).

Tutto ciò significa che, in parte consapevolmente ed in parte senza consapevolezza, si è fatta una scelta molto importante, il cui significato trascende gli episodi iniziali, e ormai tanto remoti, in cui essa si esprimeva. Sia per l'opinione ben precisa di De Gasperi che l'Italia avesse bisogno del medico e non del chirurgo, sia per la volontà assai netta di Togliatti di voler evitare la prospettiva greca (nonché per le dimensioni stesse del partito comunista), si è implicitamente optato per una politica costituzionale, finalizzata esclusivamente alla integrazione delle forze situate ai margini o al di fuori del sistema. Ciò comportava che di fronte ad uno schieramento di forze politiche frammentate da contrasti di regime, si rinunciassero ad usare qualsiasi mezzo " estrinseco " di aggregazione ed integrazione delle opinioni, qualunque mezzo " manipolativo ", seppur di carattere non discriminatorio e pienamente accettato in altri regimi democratici. Anche per questo motivo si spiega il rifiuto così deciso del sistema elettorale uninominalistico, nonché il rifiuto " in nuce ", all'Assemblea Costituente, di scegliere una forma di governo come la Repubblica presidenziale. La ragione politico-costituzionale di questi rifiuti è in realtà tutt'altro che oscura: si è ritenuto che questi mezzi di aggregazione delle opinioni con strumenti e congegni predisposti nella Costituzione e nelle

leggi non fossero adatti ad un paese in cui il corpo elettorale tendeva a bipolarizzarsi in direzioni estreme. Ed infatti questi congegni possono agevolare l'omogeneizzazione delle forze politiche di base quando ci siano alcuni punti significativi di contatto, senza i quali un tentativo di catalizzare dall'esterno rischierebbe di esasperare la bipolarità di queste forze e, nel caso nostro, di trasformare l'Italia in un enorme collegio uninominale in cui si contrapporrebbero la Democrazia Cristiana ed il Partito Comunista. Su questo punto assai importante si va diffondendo in taluni studiosi stranieri di scienza politica una consapevolezza che fa non di rado difetto a più di un pubblicista italiano: mi riferisco soprattutto ad alcuni capitoli del libro di Robert Dahl, *Western political parties*, di prossima pubblicazione, nel quale è dato rinvenire una serie di acute osservazioni concernenti la nostra vicenda politica di fondo.

3 - Le conseguenze sul piano della politica costituzionale

Dalla constatazione che l'assetto italiano si individua per un pluralismo estremo, qualificato da una coalizione di governo a partito pivot, in regime di democrazia non protetta, quali conseguenze sono da trarre oggi sul piano di una politica costituzionale? Come è noto, la polemica che il Maranini conduce da vari anni contro la partitocrazia, si fonda anche sul rimprovero mosso ai partiti della coalizione pro-sistema, di aggrapparsi ad una condizione di totale immobilismo in cui è più agevole per essi usurpare i poteri conferiti dalla carta costituzionale agli organi dello Stato.

Se però si tengono nel debito conto le considerazioni da cui siamo partiti, bisogna riconoscere che in Italia i margini per una politica costituzionale di movimento sono piuttosto ristretti, e tali sono rimasti, specie fino alla instaurazione della formula di centro sinistra. La modestia di queste possibilità risulta principalmente dalla circostanza che una delle parti in causa, e cioè il Partito Comunista (e fino a quando è stato al suo fianco, il Partito Socialista) ha temuto che la Democrazia Cristiana mediante riforme costituzionali o riforme legislative, concernenti il sistema elettorale od altri

congegni della nostra vita politica, tendesse ad alterare le regole del giuoco: di qui, o meglio soprattutto da questo timore, il tipo di difesa della Costituzione e dello *status quo* costituzionale che il partito comunista ostenta di continuo, da questo stato di animo (o *anche* da esso) una specie di ultraparlamentarismo in cui confluiscono però anche diverse componenti. In questo quadro, dunque, quasi tutta la politica costituzionale si risolve nella politica pura e semplice; e cioè i veri mutamenti costituzionali consistono in incrementi di integrazione politica, rispetto a forze che fino ad un certo momento si ponevano fuori del sistema. Insomma la politica costituzionale coincide con la politica tout-court e la maggior novità nella costituzione materiale dello Stato italiano dal 1948 in poi è proprio la maggioranza di centro-sinistra che rappresenta il tentativo di allargare e rafforzare lo schieramento dei partiti favorevoli al sistema.

Quindi senza entrare nella polemica in ordine alla mancata attuazione di taluni istituti previsti dalla nostra carta, non si può, sul piano della efficienza e della migliore funzionalità delle istituzioni, rimproverare ai governanti di aver lasciato il paese nell'immobilismo costituzionale dal 1948 in poi, perché è il sistema che comporta in larghissima misura questa specie di congelamento. In particolare ogni tentativo di dare maggiori possibilità di azione al potere esecutivo, ogni modifica dell'ordinamento che possa soltanto in ipotesi risolversi in un danno per le minoranze (anche se non c'è nei proponenti l'intenzione di utilizzarla in questo senso) trova ostilissima l'opposizione, sempre timorosa, come si è detto, che l'accresciuta efficienza del governo giuochi a suo sfavore, o che, addirittura, non muti a suo svantaggio qualche regola protettiva.

4 - *Il centro-sinistra come fattore di disgelo costituzionale* (con particolare riguardo alla disciplina dei partiti e del loro finanziamento nel diritto statale).

Già in linea di principio, l'integrazione di altre forze nel sistema, anche se realizzata solo in parte, dovrebbe aprire un certo spazio alla manovra di politica costituzionale. Inoltre

emerge più di un sintomo (e questo in taluni casi ci può anche dispiacere) che dimostra come qualche cosa è cambiato nella mentalità degli operatori del diritto; il modo di agire della magistratura in recenti processi penali a proposito di vicende politico-amministrative (seppure si dissente da taluni giudizi in tema di esercizio di poteri discrezionali) è molto significativo, perché ci rivela atteggiamenti impensabili appena alcuni anni fa: e cioè che, diminuito il timore dell'opposizione anti-sistema, alcuni esponenti dell'apparato statale non esitano a mettere in moto congegni giuridici che si rivolgono o possono rivolgersi contro esponenti della classe dirigente. E' dunque innegabile che, a tutti i livelli, la formula di centro sinistra può provocare una fase di disgelo costituzionale.

Peraltro restano molto incerti i limiti di questo disgelo, ed anzi, ad un esame più approfondito, essi appaiono piuttosto ristretti. Perché questa previsione così prudente — mi si potrebbe obiettare — quando altri sembrano puntare così decisamente le loro carte sul rinnovamento dello Stato? Non vorrei essere frainteso, e pertanto non escludo che molto possa e debba essere fatto, soprattutto in tema di riforma amministrativa e di autonomie locali: ma dubito che esistano notevoli spazi a proposito di rapporti tra organi costituzionali, o di struttura delle istituzioni costituzionalmente rilevanti. E ciò perché malgrado la integrazione venuta per gran parte del partito socialista, resta pur sempre alienata isolata e, anche se in movimento, inutilizzabile per un periodo di tempo imprecisato, ai fini di un giuoco più ampio, la forza del partito comunista. Questa forza, tra l'altro, ha un peso decisivo per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale dal momento che è necessario raggiungere una maggioranza di due terzi dei membri delle due Camere, in assenza del referendum contemplato dall'art. 138 della Costituzione. E' questo un punto in cui la mancata attuazione di un istituto previsto dalla nostra carta contribuisce in modo rilevante a garantire lo *status quo* di cui abbiamo fatto cenno: e certo, come il difetto della legge di attuazione dell'art. 138 simboleggia assai bene la fase del congelamento, così la sua approvazione sarebbe altamente significativa del disgelo.

lo. Tuttavia è sperabile che l'integrazione già realizzata faciliti almeno l'attuazione di altri istituti costituzionali, necessari a rimettere in moto un certo processo di democratizzazione nella vita politica del Paese.

A mio avviso, invece, rimangono ancora molto esigui i margini per un tentativo di intervenire sulle strutture partitiche con strumenti legislativi. E qui è opportuno ricordare che in Italia come in Francia, all'epoca delle Assemblee Costituenti, era diffusa l'esigenza di disciplinare legislativamente il partito politico al fine di garantirne la democraticità nella struttura e nel funzionamento: ma che in seguito prevalse un'opinione del tutto opposta per motivi diversi (timore di esasperare il rapporto maggioranza-opposizione, pericolo di abusi, rischio di imporre norme inefficaci). Su questa linea convergeva la grandissima maggioranza degli studiosi e degli uomini politici italiani: basta riferirsi alla recensione critica del Guarino (del 1951) al libro sui partiti di G. D. Ferri, al Convegno dei Giuristi cattolici del 1958, allo stesso disegno di legge Sturzo, che rinunciava ad ogni tentativo di garantire la democrazia interna nei partiti. Nè certo potrebbe ritenersi una disciplina garantista quella contenuta nelle scarse norme del Codice Civile sulle associazioni non riconosciute, e che ha dato luogo a qualche sentenza in tema di espulsione dai partiti, ma con conseguenze limitate al risarcimento dei danni, non certo alla possibilità di riammissione.

Naturalmente il panorama della letteratura giuridica sarebbe assai ampio e non mancherebbero sfumature interessanti. Basti qui menzionare la posizione assunta dal Galeotti a favore di una disciplina legislativa per lo meno in tema di candidatura alle elezioni politiche, posizione motivata dal rilievo accentuatamente pubblicistico attribuito ai partiti nella legge di modifica alle norme per l'elezione della Camera, approvata nel 1956.

Ma più in generale è necessario tener conto di due opinioni che contribuivano ad evitare ogni tentativo di disciplina legislativa in materia: da una parte alcuni autori (in primo luogo Pietro Rescigno) elaborarono una serie di argomenti per sostenere il carattere privato dei partiti e delle loro articolazioni, non già soltanto in base alle norme vigenti

del codice civile, ma proprio nel quadro di un ordinamento democratico moderno; dall'altra vari scrittori espressero l'avviso che la famosa prescrizione del "metodo democratico" contenuta nell'art. 49 della Costituzione a proposito dell'attività dei partiti o riguardava soltanto i rapporti con le altre formazioni politiche (c.d. democraticità esterna) o, anche se si riferiva alla vita interna dei partiti stessi ed alle condizioni dei loro iscritti, non prevedeva alcun mezzo spettante all'autorità per controllare l'applicazione del principio democratico nell'ambito di queste associazioni. Pertanto, secondo questi giuristi, sarebbe necessaria una legge di revisione costituzionale per attribuire ad un organo dello Stato (eventualmente alla Corte Costituzionale) il potere di effettuare, con l'adozione di talune conseguenze giuridiche, un siffatto tipo di controllo.

Questa posizione assunta, ad esempio, da un costituzionalista come Mortati, si appoggia anche sulla diversità del contenuto del nostro art. 49 della Costituzione rispetto a quello dell'art. 21 della legge fondamentale di Bonn; sulla circostanza che, a differenza del testo tedesco, manca nell'art. 49 ogni rinvio ad una disciplina legislativa; ed infine sul fatto che la Costituzione menziona i partiti solo nell'art. 49, mentre altrove fa riferimento o ai cittadini-elettori o ai gruppi parlamentari; sicchè in nessun modo si potevano concepire i partiti come poteri pubblici. Del resto anche coloro che come l'Esposito aderivano ad un'impostazione molto diversa, riconoscevano poi (al citato Congresso dei Giuristi cattolici del 1958) che in via di opportunità l'assenza di disciplina poteva essere la soluzione migliore.

Questi brevi richiami alle opinioni largamente prevalenti (almeno fino a qualche tempo fa; ora la prevalenza si è attenuata) dimostrano con chiarezza quali ostacoli si frappongono alla realizzazione di una disciplina legislativa del metodo democratico intrapartitico, anche se è certo che una forte spinta in questo senso è stata provocata negli ultimi anni da diversi fattori: la polemica antipartitocratica, condotta sulla stampa da varie parti, anche se in larga misura da posizioni di destra; alcuni abusi commessi dai detentori del potere all'interno dei partiti; e infine, più di ogni altro mo-

tivo, la tendenza a ricorrere al finanziamento pubblico dei partiti stessi, sembrando ad alcuni inscindibile il momento del finanziamento da quello del controllo non solo sulla spesa, ma sulla democraticità interna delle associazioni finanziate in via ordinaria.

Gli ostacoli che rendono sempre assai difficile uno sforzo serio di giungere ad una disciplina legislativa in questo campo sono peraltro abbastanza evidenti: innanzitutto, come si è già accennato, l'obiezione di incostituzionalità autorevolmente rivolta ad una legge ordinaria potrebbe suscitare una "querelle" tipo legge elettorale maggioritaria e tale comunque da far perdere al Parlamento un tempo prezioso: questa previsione si ricollega, com'è ovvio, alla situazione di diffidenza esistente soprattutto da parte del partito comunista (ma in questa materia anche del partito liberale), sulle cui cause istituzionali ho già richiamato la vostra attenzione.

Queste perplessità sono accresciute dalla recente esperienza tedesca dal momento che, per l'assenza di partiti estremi (messi fuori legge dalla Corte di Karlsruhe, e comunque di scarsissime dimensioni), non si è riusciti nemmeno nella quarta legislatura testé conclusa, a condurre in porto la legge espressamente prevista dall'art. 21 della legge fondamentale, dopo che nella terza aveva fatto naufragio un progetto governativo. Si aggiunga che l'attuale fase critica attraversata dai partiti anche in Italia rende forse inopportuna una disciplina che fondi esclusivamente sulla partecipazione degli iscritti le deliberazioni adottate ai vari livelli dell'organizzazione.

Si potrà almeno disciplinare in senso garantista la procedura di designazione dei candidati alle elezioni politiche? Per quanto ciò sia auspicabile, le difficoltà appaiono anche a questo proposito tutt'altro che lievi. In effetti è molto più facile mettere in opera congegni come quelli delle "primaries" americane o delle designazioni democratiche da parte di assemblee partitiche quando in tutto o in parte (come nella Germania occidentale) le elezioni avvengono a collegio uninominale. Ma come conciliare strumenti di questo tipo con il nostro sistema proporzionalistico, a circoscrizioni

enormemente ampie, in cui la lista è spesso la risultante di un equilibrio realizzato in sede regionale, con interventi di controllo (ma talora anche di iniziativa) in sede nazionale? In teoria ogni partito potrebbe anche *suddividere* in collegi provinciali l'attività di designazione dei candidati facendo della lista finale più una somma che una sintesi compensativa delle designazioni dei singoli organismi delle provincie, ma questa prassi si introdurrà difficilmente se non si adotterà un sistema elettorale misto di tipo tedesco o, quanto meno, non si ridurranno le dimensioni circoscrizionali con notevoli vantaggi per una migliore scelta del personale parlamentare e per una certa limitazione delle eccessive spese elettorali cagionate dalla lotta per le preferenze. Tuttavia si potrebbe, a titolo sperimentale, saggiare un meccanismo di designazione democraticamente garantita per le elezioni senatoriali che si svolgono, come è noto, su una piattaforma iniziale di tipo uninominalistico.

Maggiori possibilità di giungere ad un risultato positivo si presentano invece per il finanziamento dei partiti da parte dello Stato, pur se la situazione economica del Paese rende forse meno agevole, anche psicologicamente, un intervento in questo senso. Confortano in tale speranza, dopo le indicazioni, ancora sommarie, del III convegno di San Pellegrino, oltre alle affermazioni contenute nella IV tesi, approvata recentemente dal Comitato Centrale del Partito Socialista in vista del Congresso, anche autorevoli prese di posizione di esponenti della maggioranza (cfr. l'articolo del senatore Gava nel Mattino di Napoli, del 27 agosto 1965, e prima ancora l'atteggiamento su questo punto di esponenti del Partito Repubblicano nel convegno organizzato dal Movimento Salvemini). In particolare, secondo l'opinione sostenuta alla Camera nella seduta del 30 settembre 1964 dallo on. Laconi (P.C.I.), sarebbe possibile ricorrere ad una forma di intervento che consentirebbe di finanziare l'attività dei partiti senza che ciò limiti in qualche modo la loro piena libertà interna e l'indipendenza delle decisioni politiche, più specificamente (secondo l'avviso espresso anche da altre parti) si dovrebbero finanziare alcune attività di partito finanziando i gruppi parlamentari sul bilancio delle

Camere (in base a criteri variamente proporzionalistici: contributi in relazione al numero degli elettori salvo un plafond comune a tutti i gruppi); così si eviterebbero, anche se ciò non è stato detto, i problemi di copertura posti dall'art. 81 della Costituzione (giacché si farebbe a meno, secondo alcune proposte, di ricorrere allo strumento legislativo); si eviterebbe il controllo della Corte dei Conti a norma dell'art. 100 della Costituzione (sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria); si potrebbe prevedere un controllo... assai tenue, presentandosi ai consigli di presidenza delle due Camere o ad appositi organismi parlamentari i rendiconti delle spese partitiche finanziate col denaro pubblico. L'ortodossia di tale proposta, così com'è formulata, appare quantomeno dubbia, soprattutto perché sembra difficile, a parte la questione dei controlli, ammettere che somme versate ai gruppi parlamentari possano essere spese in sede periferica, ad esempio, da entità che giuridicamente appaiono nettamente distinte da quelle dei gruppi.

Comunque, a prescindere ora dalla modalità, appare senz'altro possibile (anche con l'incremento dei finanziamenti già esistenti a favore dei gruppi parlamentari) pervenire al risultato di sostenere col denaro statale le spese o una parte delle spese dei partiti: obiettivo che, stando ad alcuni calcoli, sarebbe raggiunto nella misura dell'80% per gli oneri sostenuti dai partiti della Germania occidentale (altri calcolano a 38 milioni di marchi l'intervento indiretto a carico del bilancio federale nell'ultimo anno). Si tratta generalmente di un finanziamento indiretto, che solo in alcuni Länder diventa diretto per le spese elettorali: manca ancora, però, una disciplina globale, che verta sul finanziamento diretto (distinto cioè dagli interventi a favore della gioventù, della educazione civica, ecc.), disciplina che era contenuta nei già menzionati disegni di legge travolti dalla fine della legislatura.

Certamente, nessuno si illude che in questo modo siano eliminati completamente certi fenomeni di malcostume, per cui finanziare un partito significa pure finanziare una serie di intermediari, con grave danno dell'economia, pubblica e

privata. Senza dire all'intervento del pubblico erario non è detto che si accompagni uno sforzo per ridimensionare apparati burocratici assai spesso inutili, ma sempre costosi, potendone anzi derivare una spinta in senso opposto. Ma è tale il vantaggio di liberare i partiti da alcuni condizionamenti più pesanti e più stringenti sul piano delle scadenze, mettendoli in grado di assumere decisioni esenti da ipoteche di gruppi di pressione, è così forte il beneficio, in termini di moralità e di buona amministrazione, che si ottiene esonerando taluni dirigenti di enti pubblici dalla necessità di far fronte in qualche misura agli oneri della vita democratica in una società moderna, che val pure la pena di andare incontro ad inconvenienti sempre minori degli attuali; purché sia sempre salvaguardata da una parte, l'esigenza della piena libertà di struttura e di movimento interno dei partiti, e dall'altra l'assoluta insindacabilità delle loro decisioni politiche. Non vi è dubbio che sarebbe altamente contraddittorio riconoscere nei partiti un elemento essenziale della vita democratica, e nello stesso tempo negare ad essi i mezzi necessari allo svolgimento dei loro compiti.

5) *La natura giuridica dei partiti italiani*

Comprendo come questo mio atteggiamento possa apparire troppo prudente (fino a peccare di timidezza) e troppo in armonia, su questo punto, con le considerazioni già fatte due anni addietro a San Pellegrino; ma io penso che in sede politica non si debba mai perdere il senso del possibile, e che sia pericoloso, nonché frustrante, proporsi mete che non siano raggiungibili entro un certo termine. Inoltre la mia posizione si appoggia ad un giudizio sulla natura dei partiti italiani, e intendo per natura un modo di essere e di funzionare che condiziona il loro trattamento giuridico. Io non condivido, ad esempio, certe impostazioni dichiarate dall'amico Galloni a San Pellegrino, che mi appaiono troppo pubblicistiche, nel senso di propugnare un inserimento dei partiti nello Stato che trovo senz'altro eccessivo; ma ciò non perché nutra una candida fiducia nello spontaneismo dei partiti, in un "laissez faire" intrapartitico, del resto

abbastanza anacronistico rispetto al "laissez faire" ormai abbandonato da tempo nell'attività economica; né credo ad una intrinseca privatezza dell'associazione partito, per cui al Rescigno, ad esempio, non può non apparire un'idea piuttosto singolare (per non dire bizzarra) quella del finanziamento pubblico. Al di là delle osservazioni che vi ho fatto all'inizio sulla assai peculiare situazione italiana, io scorgo nella vita dei partiti nostri delle tensioni, delle antinomie per cui non mi riesce di vederli così idonei ad essere inseriti nello Stato, così maturi o, meglio, così conformati per superare quella soglia che deve pur dividere la comunità statale dallo Stato apparato. Perciò non è una finzione il distinguere, secondo il testo della Costituzione, tra partito, gruppo elettorale e gruppo parlamentare, giacché solo queste ultime entità, ed in taluni momenti della loro vita, sono calate direttamente nell'organizzazione statale. Certo è lecito immaginare una situazione (e forse ve n'è qualcuna, nei paesi a regime democratico) in cui, essendo il partito una mera macchina elettorale, è possibile dettare una disciplina legislativa (soprattutto in tema di candidature) che ne faccia qualcosa di molto vicino ad un organo dello Stato, quanto meno un "Träger" delle elezioni, come si è espressa la Corte federale tedesca. Ma io vedo, al di fuori di ogni schema dogmatico e di ogni pregiudiziale, anche un motivo di tipo garantista a favore dello status quo, di garanzia, dico, non solo per i partiti (o per taluni di essi), ma soprattutto per lo Stato. Non potendo concepire il partito come macchina elettorale-apparato servente del c.d. Stato persona, non vorrei nemmeno (se non altro a scopo pedagogico) costruire dei partiti che invece di ispirare dall'esterno la politica nazionale, si identificano con lo Stato per occuparlo invece che per animarlo. Se dunque mi rendo conto delle esigenze che muovono, anche in campo nostro — e mi riferisco per esempio ad uno degli ultimi articoli di Bassanini su "Relazioni Sociali" — i propugnatori di una disciplina legislativa sulla democraticità interna (altri potrebbe aggiungere: come contropartita al finanziamento pubblico), resto fermo all'idea che oggi non sia opportuno affidare funzioni di controllo alla Magistratura (per la Corte Costituzionale

ci vorrebbe in ogni caso una legge approvata con la procedura dell'art. 138 della Costituzione, come si è fatto per il sindacato sul referendum, trattandosi di aggiungere nuove funzioni a quelle già attribuite alla Corte). Del resto è forse inutile discutere tanto sul carattere privato o pubblico dei partiti, giacché il diritto ci mostra ogni giorno entità manovrate dalla mano pubblica pur in regime giuridico privatistico (basta pensare alle società a prevalente o ad esclusiva partecipazione statale) oppure enti che malgrado la natura privata dei loro atti acquistano un sostanziale carattere pubblico, quando sono divenuti di fatto necessari ed operino come soggetti autoritari (Guarini): e, pur rimanendo nell'ambito del diritto privato, ben più penetranti potrebbero essere i dispositivi di controllo giurisdizionale ove si addivesse ad una normazione specifica per i partiti, distinta da quella delle altre associazioni contenuta nel codice civile.

Infine, la stessa esperienza straniera, così scarsa di precedenti probanti in materia, consiglia di lasciare i partiti in una posizione di autonomia tipicamente privata, che meglio si presta ai compiti di raccordo con le varie articolazioni sociali di cui diremo in appresso.

6) *Necessità dell'autoriforma dei partiti e della Democrazia Cristiana in particolare*

Non vorrei, poi, che ai mali della situazione presente cercassimo dei rimedi nella domanda di riforme di leggi e di istituti, quando invece quello che si richiede è soprattutto un impegno di *autoriforma*. Naturalmente, il resto potrà anche venire, ma è comunque secondario, marginale: perché, in un partito politico, o la riforma viene dall'interno o altrimenti non viene, giacché è vano attenderla dal di fuori.

Prima di ogni altro inconveniente, dunque, il ritenere che una legge sui partiti possa avere effetti profondi comporta un appiattimento della situazione nostra con quella di altre formazioni politiche. È la Democrazia Cristiana, al potere da venti anni, con responsabilità particolarmente gravi, che ha bisogno di una ripresa, di cui altri partiti non hanno eguale necessità perché si trovano in condizioni molto diverse.

In secondo luogo bisogna reagire (pur riaffermando il dovere di una organica politica costituzionale ed amministrativa) al malvezzo — esistente anche tra esponenti di altri partiti — di gettare ogni colpa sui difetti di funzionamento dello Stato, sulla crisi di iniziativa e di controllo di alcuni enti pubblici: ebbene, non dobbiamo cercare in questi fenomeni un alibi per la nostra mancanza di volontà politica. Qui il problema non è tanto di mandare dei notai ai congressi dei partiti o di fare dei verbali da depositare alla Corte Costituzionale. Un minimo di pubblicità potrà essere utile, ma è relativamente secondario rispetto a quelle che sono le richieste della situazione politica; richieste che abbiamo l'obbligo di tenere ben presenti, perché non si tratta solo di fronteggiare la critica di tipo maraniniano ma occorre dare una risposta alla critica da sinistra che si concreta in questa proposizione: amici, i partiti, ed in ispecie i partiti che sono al governo, non sono più in grado di conciliare quelle funzioni di rappresentanza e di mediazione tra il pluralismo sociale e l'autorità statale, che corrispondono alla loro vocazione di fondo; i partiti, e, in particolare, dato che qui siamo in Italia, la Democrazia Cristiana, non sono più capaci di rispondere al loro compito essenziale. E questa è una critica che effettivamente ci deve preoccupare dal profondo, perché noi non siamo ancora, checché se ne dica, nel pieno di una crisi costituzionale. La crisi costituzionale potrà venire, dipenderà da noi che venga o non venga. Se noi non siamo in grado però di vedere i nostri mali e di porvi rimedio, è certo che sarà difficile evitare in futuro questa crisi.

Ora, non è dalla critica di "destra" dei partiti e della partitocrazia che derivano le mie preoccupazioni; è a questa critica di sinistra, alla critica profonda della incapacità del partito di rappresentare e mediare, che deve essere rivolta la nostra attenzione. Per cui ci si dice: ecco, la mediazione non sarà più fatta dai partiti. La mediazione da chi sarà compiuta? Sarà compiuta da un'autorità statale diversa dai partiti — V Repubblica in Francia — sarà realizzata nelle democrazie popolari da un regime a partito unico o a partito dominante, al di fuori di una dialettica di partiti.

Qui è il punto — non dico che qui comincia il discorso, perché non posso tediarvi troppo — ma qui comincia il problema di fondo che noi dobbiamo affrontare: l'incapacità dei partiti di mediare in una società in cui si sono moltiplicati i centri di potere, in cui si sono praticamente rese molto più difficili queste mediazioni per gli elementi tecnici che esse comportano, in cui la multipolarità del potere politico, diffuso nelle autorità salariali, industriali e creditizie, porta a una forma di corporativismo democratico sperimentato soprattutto nelle democrazie scandinave. Ora, si dice: voi non siete in grado di dominare questi processi e quindi per vostre mancanze intrinseche, per vostre incapacità strutturali non potete rispondere alla sfida della società esigente, per dirla con le parole del Presidente del Consiglio, la società esigente di questi anni. Perché esigente? È esigente perché ha avuto sul piano della libertà civile quello che nel nostro sistema si poteva avere. Abbiamo detto che non c'è in Italia ombra di democrazia protetta. L'unica differenza di trattamento ai danni del partito comunista è il non invio di rappresentanti all'assemblea parlamentare di Strasburgo; al di fuori di questa non ci sono discriminazioni: e direi che si tratta da parte di alcuni politici nostri, che sono favorevoli al finanziamento pubblico di tutte le forze politiche, compreso il partito comunista, di un atteggiamento forse non del tutto conseguente.

Comunque il problema è, appunto, come rispondere a questa società esigente che, avendo avuto sul piano delle libertà civili quello che in Italia mai la società ha avuto — perché bisogna anche rendersi conto degli aspetti positivi della nostra situazione: mai c'è stata in Italia tanta libertà civile quanta ce n'è oggi — evidentemente ci chiede qualche cosa di diverso da questo tipo di libertà. E allora, quando ci interroghiamo su queste richieste, che sono di libertà politica, che sono di partecipazione, che sono di potere, dunque, se il momento della libertà civile è stato garantito (non in modo perfetto poiché ci sono delle smagliature, naturalmente, ma è stato garantito in modo abbastanza elevato) ci dobbiamo domandare due cose: primo, come risponde il nostro partito; secondo, in prospettiva

molto più remota, come può rispondere il partito in generale, in quanto struttura che trascende le particolarità della Democrazia Cristiana Italiana e dei partiti italiani.

7) *Le tre fasi della vicenda democratico-cristiana*

Come partito della Democrazia Cristiana distinguerei tre fasi in questo sviluppo di vita politico-costituzionale seguita al 1946-47. C'è una prima fase in cui questo partito dà una risposta, grezza ma necessaria, a quella che è la domanda del Paese, una domanda di tutela, una domanda di protezione nel momento in cui si acuisce il timore di una presa di potere da parte di forze anti-sistema. Ed è un partito di mobilitazione, la D.C., che inquadra nel 1948 vaste masse di elettori e utilizza una reazione di psicologia collettiva che, per definizione, però, deve cessare entro un termine di tempo relativamente breve (perché altrimenti non sarebbe una mobilitazione condizionata a quelle richieste); e utilizza questo successo per creare un primo embrione di stato democratico parlamentare in senso proprio. De Gasperi, escludendo dal governo i comunisti nel '47, crea quella dialettica di maggioranza-opposizione che per buona parte ha funzionato come se l'opposizione fosse una opposizione costituzionale. Rimane il punto invalicabile della partecipazione al governo, che denota questa differenza di posizione rispetto al sistema; ma per il resto, vi torno a dire, nessuna democrazia protetta, col simbolo di questa situazione nella partecipazione del Ministro per i rapporti col Parlamento alle cerimonie funebri per Togliatti, quasi a significare il riconoscimento della "leadership" della opposizione costituzionale in Italia. Cioè una larga adozione del "come se", per favorire quella integrazione di cui abbiamo parlato all'inizio.

Quindi, da questa prima fase della D.C. come partito di mobilitazione si ricavano risultati tutt'altro che secondari, perché viene organizzato un sistema di garanzie di libertà civili, viene articolata una contrapposizione maggioranza-minoranza all'interno del Parlamento, che così è alimentato rispetto alle maggioranze massicce del periodo del CLN e della Costituente. Infine c'è un periodo di riformismo serio

che viene realizzato utilizzando la maggioranza dei 307 sotto la spinta della corrente dossettiana che si accorda provvisoriamente con De Gasperi: dall'incontro tra De Gasperi e Dossetti nel 1950-51 nasce questa stagione riformistica che porta alla riforma agraria, alla istituzione della Cassa del Mezzogiorno e alla approvazione di altre leggi di questo tipo; è una fase in cui il meccanismo parlamentare gira in pieno, tanto è vero che in poco più di un anno vengono approvati i provvedimenti più significativi.

A questa fase subentra una situazione — naturalmente schematizzo a grandi linee — che invece chiamerei del "partito di occupazione". La Democrazia Cristiana occupa lo Stato, occupa pezzi di Stato, senza avere più o avere nella stessa misura la legittimità che derivava dal periodo in cui venivano compiute le grandi opzioni, che era quello della mobilitazione. E in questo periodo della occupazione dello Stato nascono i pericoli di violazione dell'articolo 49 della Costituzione. L'art. 49 della Costituzione, a mio avviso, non tanto è violato per mancanza di una disciplina legislativa che garantisca il metodo democratico interno, ma è trasgredito quando il partito esce fuori dai confini che l'art. 49 stesso gli traccia. Il partito non può entrare, come in alcuni casi è entrato, nella vita amministrativa dello Stato, non può uscir fuori da quella che deve essere l'attività di indirizzo politico sia in sede centrale che in sede locale, altrimenti perde di legittimità, altrimenti procede ad una mera occupazione di carattere usurpativo: non è un partito legittimato ma è un partito occupante. Questo è il punto di cui ci dobbiamo rendere conto per capire il distacco che separa la classe politica, in questo momento, dalla opinione pubblica e dal Paese. Cioè, a un certo momento, se noi non riusciamo a passare ad una terza fase, dal partito di occupazione al partito di partecipazione, se noi non riusciamo a fare questo salto, possiamo approvare cinquanta leggi e possiamo tenere ottanta convegni, ma noi non riusciremo a risolvere il problema della democrazia italiana. Un tale giudizio non trascura le cose importanti che si sono fatte in questo quadro negativo; e non ignora che la formula di centro-sinistra ha potuto realizzarsi in un simile contesto.

Ma si può aggiungere che l'appezzamento sfavorevole riguarda soprattutto il rapporto tra partito ed opinione, il corretto adeguamento del partito alla società, e prescinde, in certa misura, dai disegni tracciati o realizzati in questo periodo ad opera dei dirigenti della Democrazia Cristiana.

Se è così, si impone un tipo di partito assai diverso dall'attuale — secondo un disegno che si era cominciato a delineare già a San Pellegrino, ma che è rimasto sinora lettera morta — e sulla realizzazione del quale è lecito nutrire i dubbi più seri: un partito aperto, che perde la protervia mollettista di alcuni dei suoi dirigenti; un partito cioè in cui ci sia una esatta valutazione della dimensione politica nella società moderna. Se il potere politico tende a diffondersi, si attenua il privilegio del fare politica nei partiti. E dico privilegio, pensando allo *status* dei militanti e dei dirigenti nel periodo successivo alla Liberazione, nel quale, anche per il gusto della novità, parve che si riducesse nel popolo italiano la consueta, eccessiva diffidenza verso il personale politico. Ma oggi, questa albagia, che si accentua in alcuni dirigenti di provincia per la struttura feudale assunta dal partito in varie zone (in connessione con il modo di gestire il potere periferico delle correnti) è priva di ogni giustificazione: sicché è necessario dimettere rapidamente questo tipo di superbia che ho chiamato mollettista perché si rifà a certe particolari ascendenze della SFIO francese, in cui il militante, erede delle posizioni di Guesde e di altri dirigenti del socialismo, si sente separato, in una posizione di privilegio, da coloro che militanti e particolarmente non sono.

Questo tipo di isolamento è tale che alla lunga può essere gravemente scontato, se non utilizziamo le occasioni di nuovi rapporti. Abbiamo le possibilità di superarlo facendo intanto la politica costituzionale seria che il disgelo costituzionale ci può permettere in tema di regioni e in tema soprattutto di programmazione economica a partecipazione democratica. Sono due enormi occasioni di offerta di partecipazione al potere rivolte agli amministratori e ai tecnici, occasioni che noi non dobbiamo lasciar passare invano.

E poi, dobbiamo arrivare a questa struttura del partito

che rompa le cristallizzazioni esistenti. Tra gli altri benefici, la regionalizzazione del partito, il rafforzamento dei comitati regionali (per cui molte cose opportune ha scritto Granelli) può avere il vantaggio di dare quella mobilità che si è cercata invano per tanti anni, può aiutare a rompere il potere del segretario provinciale così come è stato largamente concepito nel nostro sistema politico e che si rinuncia per ora ad attaccare, pur essendo il fenomeno più ibrido — io ritengo — del nostro ordinamento, cioè un fenomeno che accumula aspetti burocratico-funzionariali con aspetti strettamente politici. Il discorso iniziato qualche tempo fa su questo tema, il tentativo di dare, secondo schemi anglo-americani e anche scandinavi, ai funzionari quello che è dei funzionari ed ai politici quello che è dei politici, è un discorso talmente difficile e talmente impervio che può essere soltanto accennato. Ma il punto decisivo è rappresentato da questa apertura; apertura che può essere data da vari congegni, che vanno dalla valorizzazione dei voti degli elettori calcolati insieme al numero degli iscritti per la rappresentanza in sede di congresso, ad altri congegni, quali sono appunto le sezioni-club nelle grandi città, quali possono essere tutta una serie di interventi che ci consentano di trattare da pari a pari — da pari a pari: questo è il punto — con le forze che si sono venute costituendo nel Paese, e che daranno potere al partito, daranno potere all'autorità politica in quanto il partito, in quanto l'autorità politica dia ad essi potere. Oramai il problema non è, come dicevo prima, di concedere una protezione o di dare una garanzia di libertà civile. Oramai il problema sta in un rapporto, in un interscambio di potere. È visibile la perdita di potere dell'autorità politica oggi, a cominciare da quella posta al vertice dell'esecutivo. È visibile la crisi, il vuoto di autorità che si sta creando e che potrebbe aggravarsi. Ma è un vuoto di autorità che si supera solo ridando sedi proprie all'autorità politica. Solo se, a un certo momento, si cederà quello che deve essere ceduto, sarà restituito dalla società civile allo Stato quello che deve essere restituito.

Ora, è impossibile soffermarci di più su tutte le proposte di autoriforma del partito che sono state accennate in alcuni

di questi contributi che sono molto seri e molto importanti. È difficile anche entrare in dettagli più precisi su quelle che possono essere le modifiche statutarie. Solo devo fare un cenno, per non essere troppo infedele al titolo della relazione, a quelli che devono essere i rapporti tra partito e organi costituzionali, per dire di qualche linea di miglioramento.

8) *I rapporti tra il partito e gli organi costituzionali.*

Per il partito abbiamo detto: un partito aperto, che dialoga con le articolazioni della società civile; ma dialoga sul serio, non nei propositi, non nelle buone intenzioni come finora è avvenuto.

Per quello che riguarda poi i rapporti con gli organi costituzionali, anche qui io sono molto scettico su quello che possa essere fatto dall'esterno, per esempio nelle relazioni tra gruppo parlamentare e direzione del partito. Perché? Perché si tratta di vicende storiche, di rapporti storici che si modificano solo con interventi di carattere storico-politico. Il fatto che Sturzo non potesse essere, per tutta una serie di motivi, deputato, non fosse ministro, ha modellato fin dall'inizio in un certo modo il tipo di rapporto tra direzione del partito popolare e gruppi parlamentari. Il fatto che nel 1948 la Democrazia Cristiana avesse un gruppo parlamentare piuttosto informe di 307 deputati, che non erano omogenei, per larga parte, alla dirigenza del partito, ha modellato in un certo modo i rapporti tra gruppo parlamentare e direzione. Ed è impossibile chiedere di rovesciare questi rapporti sulla carta; sono modificabili lungo un certo arco di tempo con delle situazioni di identificazione: mano a mano che il partito si identificherà sempre più con i parlamentari, cresciuti nel suo interno e non presi dall'esterno così come sono stati presi molte volte nel 1948, mano a mano che questo avverrà, il problema dei rapporti tra gruppo parlamentare e dirigenza del partito sarà ridotto a situazioni di frizione del tutto occasionali e del tutto modeste. In questo senso l'esempio del partito laburista inglese è

veramente significativo. Era un partito extra-parlamentare, perché mentre gli altri partiti, quello liberale e quello conservatore, sono nati dal partito parlamentare che si è creata una macchina nel paese, invece il partito laburista è nato — come sapete — fuori del parlamento. Eppure, anche nel partito laburista, alla fine, il gruppo parlamentare, attraverso il leader eletto dal gruppo stesso, è riuscito ad assumere la direzione politica dell'intero partito, e quindi non si è sottomesso alle decisioni della Conferenza Nazionale per esempio in tema di disarmo unilaterale atomico e insomma ha dimostrato di possedere, specialmente quando è al governo attraverso il suo capo, il potere direttivo su tutto il resto del partito. Da noi si nota una certa esigenza di semplificare i rapporti così complicati partito - gruppi parlamentari - esponenti di governo. Un segno positivo di questa semplificazione io già lo vedo nel modo come è formata attualmente la direzione; si possono fare molte critiche al modo come è costituita e al suo funzionamento, ma io scorgo un aspetto positivo nella fine della incompatibilità tra carica di governo, per esempio, e carica di membro della direzione del partito, perché sento la necessità che si semplifichi la sua struttura di vertice; ed è veramente difficile semplificarla, se pensiamo al nostro bicameralismo e quindi ai due direttivi dei gruppi parlamentari, alle due presidenze dei gruppi parlamentari, per cui diventa molto arduo raggiungere forme di identificazione tra leadership di governo, leadership parlamentare e leadership di partito. Ma tuttavia questa deve essere la tendenza, perché solo così potremo aiutare a risolvere la crisi di autorità del potere esecutivo. È solo attraverso queste identificazioni, queste unioni di uffici, per cui il titolare di una certa carica di partito è anche il titolare di una certa carica statale che riusciremo a facilitare la soluzione di questa crisi di autorità. Naturalmente le figure rimangono distinte.

Solo chi non si avvicina alla realtà dice che in Inghilterra il premier è il capo del governo e basta; no, agisce a volte come capo del governo e a volte come capo del partito, per esempio quando scioglie le camere nel momento che ritiene più favorevole al proprio gruppo. Quindi non

si tratta tanto di sopprimere il momento del partito nel momento della carica statale, ma si tratta, attraverso abbinamenti e accorgimenti vari che danno luogo a dosaggi istituzionali diversi, di raggiungere un congegno e un funzionamento assai più semplificato di quello che non abbiamo attualmente. In questo quadro naturalmente c'è posto, e largo posto, anche per un rafforzamento della funzione parlamentare.

Sulla possibilità, in regime parlamentare, in un regime cioè in cui il governo è l'espressione della maggioranza, di dare tutto lo spazio che sarebbe desiderabile al Parlamento, ha scritto cose egregie Malfatti nel contributo per questo convegno. Certo in Inghilterra e finora anche in Italia, di proposito, per non complicare l'andamento della vicenda politica, già abbastanza complesso, non si è voluto fornire il Parlamento di una serie di mezzi di ricerca, di studio, di approfondimento, che invece ha, per esempio, in regime presidenziale, il Congresso americano. Si vuole, insomma, non si instauri una dialettica tra gli esperti del Parlamento e gli esperti del Governo, in modo da rendere inattuabile nel giro di una legislatura il programma che è stato presentato agli elettori. Quindi si tratta anche da noi di trovare dei mezzi idonei ed un dosaggio giusto. Bisogna che il Parlamento — è una necessità evidente — sia dotato di alcuni strumenti e possa sviluppare alcune capacità; perché altrimenti si arriverebbe al paradosso che mentre il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è in grado di esprimere sul piano un avviso pregevole che dà luogo ad una discussione nel Paese, il Parlamento si trova completamente sprovvisto di fronte a questo tipo di realtà. Ma tuttavia esistono altri motivi perché noi aiutiamo, entro certi limiti, questa dialettica parlamentare a svolgersi; prima di tutto perché dobbiamo utilizzare meglio i nostri parlamentari, e poi perché dobbiamo in forme varie (commissioni all'interno dei gruppi, partecipazione ad attività di governo frazionando la figura finora monolitica del sottosegretario in un "cursus honorum" di tipo inglese a vari gradi, alcuni dei quali all'inizio, magari senza retribuzioni e senza altri compensi) dobbiamo avviare — dicevo — la conoscenza del mecca-

nismo amministrativo ed istituzionale, che manca non solo a chi è all'opposizione da molto tempo e entra nella stanza dei bottoni senza conoscere bene i bottoni, ma anche ad elementi di partito che da venti anni sono al governo del Paese. Quindi, se non possiamo mutare la forma di governo per quei motivi che abbiamo detto prima, se passare dal sistema parlamentare al sistema presidenziale presenta ancora in Italia dei pericoli molto gravi e comunque non sarebbe realizzabile senza una riforma della Costituzione, dobbiamo tuttavia cercare di prendere dal sistema tutto quanto di positivo esso ci può dare. Così accanto alla socializzazione del potere, potremo ottenere il rafforzamento delle potestà statuali, sia in sede di esecutivo per l'attività di indirizzo politico-amministrativo-legislativo sia in sede di Parlamento per l'attività di controllo, che dobbiamo pure a un certo momento mettere in moto se non vogliamo essere sepolti da una parte dagli scandali e dall'altra dalle carte, dalle relazioni della Corte dei Conti, che giacciono a montagna negli archivi del Parlamento italiano.

9) *Il futuro dei partiti nelle democrazie occidentali ed, in particolare, in quella italiana*

Quel che ho detto indica l'ampiezza ma anche la limitazione degli orizzonti che abbiamo di fronte a noi; la limitazione perché ancora l'Italia — a mio avviso — non è costretta a rivolgersi gli interrogativi che forse ci toccherà di porre domani o dopodomani o tra alcuni anni circa la sorte del partito in generale in una democrazia moderna. Può darsi che in una democrazia contemporanea del tipo stato-di-benessere o consumista americano, la forma di partito statunitense sia quella del futuro, sia quella d'avanguardia; un partito cioè che, pur proponendo alcune scelte politiche in sede di elezione del Presidente della Repubblica e dei membri del Congresso non si trova in talune sedi, nelle quali si svolge la lotta per il potere, si limita alla selezione del personale politico, il quale, a sua volta, mobilita una serie di esperti per la preparazione e la esecuzione dei programmi.

Può essere che l'America, invece di trovarsi alla retroguardia, come per un certo tempo è stata considerata nel fenomeno-partito (i partiti americani hanno una posizione recessiva dopo le elezioni e sul piano nazionale non riescono a dare una disciplina ai propri eletti), abbia per sé, anche in questo campo, la formula dell'avvenire. Certamente non è questa la situazione italiana e certamente le sorti della nostra democrazia non si giocano su questo tipo di partito. Da noi, e non solo per la presenza del partito comunista, ma per il tipo di pluralismo sociale italiano, c'è bisogno ancora — e ce ne sarà per molto tempo — di un tipo di mediazione da svolgere da parte di partiti che non smobilitano dopo le elezioni, ma mantengono col Paese un contatto formativo della pubblica opinione.

Il "partito del futuro" (se sarà a struttura statunitense) in Europa non trova rispondenza ma solo sintomi... sintomi nella crisi del partito in Francia, sintomi nella crisi di assimilazione fra i programmi dei due partiti tedeschi, per cui la propaganda non può identificare reali differenze di impostazione. Può darsi che questi sintomi preannuncino anche da noi una svolta.

Certamente, oggi come oggi, la lotta per la democrazia in Italia si svolge su una piattaforma profondamente diversa; ed è la piattaforma in cui i partiti, malgrado l'autorità salariale, malgrado altre forme di autorità che nella multipolarizzazione del potere si vanno costituendo, hanno ancora una funzione primaria nel rispondere ai bisogni della "società esigente" che è venuta crescendo in Italia.

Quindi niente alibi nell'intervento del legislatore, che ci deve essere ma non come panacea per quello che non sappiamo far noi, bensì come elemento di una strategia costituzionale e politica globale. E nessun alibi nemmeno nella cosiddetta "dépolitisation" o indifferenza alla politica di certi strati della società. A parte che anche la vostra partecipazione a questo convegno, è una smentita alla tesi funeraria sulla democrazia italiana, io penso che, finita la mobilitazione della Resistenza, finita la mobilitazione del 1948, si vadano rintracciando i confini che sono propri della partecipazione politica in una società moderna.

Ma la "dépolitisation" è in certa misura un fatto fisiologico che fa vivere i partiti; non è un'espressione cinica, questa mia. Non tutti possono interessarsi allo stesso modo di politica e di vita di partito, altrimenti la funzione dei partiti sarebbe finita prima di nascere. Cioè, a un certo momento, in una società moderna "del benessere", è piuttosto normale che molta gente possa occuparsi solo marginalmente di politica: magari, in America, possa occuparsene solo il giorno delle elezioni del Presidente o del voto per le primarie. Il problema non è di piangere sulla "dépolitisation". Il problema è di far agire coloro che non si sentono depoliticizzati, coloro che vogliono partecipare, coloro che chiedono potere. Quindi evitiamo queste evasioni, queste fughe, questi alibi che non reggono. E' dalla nostra volontà politica e non dalla congiunzione degli astri che dipende l'avvenire della democrazia in Italia.

900 Grafico - Bergamo