

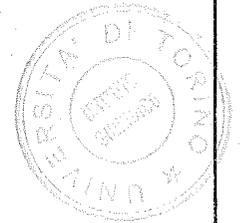
18124

DONO G. III

LEOPOLDO ELIA

REALTÀ E FUNZIONI
DEL PARTITO POLITICO: ORIENTAMENTI
IDEALI, INTERESSI DI CATEGORIA
E RAPPRESENTANZA POLITICA

Estratto dal volume "Il Terzo Convegno di S. Pellegrino"



EDIZIONI 5 LUNE - ROMA

18124

di un'opera pubblicata

LEOPOLDO ELIA

ROSA G. TREVES

**REALTÀ E FUNZIONI
DEL PARTITO POLITICO: ORIENTAMENTI
IDEALI, INTERESSI DI CATEGORIA
E RAPPRESENTANZA POLITICA**

Estratto dal volume "Il Terzo Convegno di S. Pellegrino"



EDIZIONI 5 LUNE - ROMA

Il tema di questa relazione è così vasto ed anche di incerti confini che la scelta degli argomenti trattati apparirà in qualche modo arbitraria e senza proporzione il tempo e l'approfondimento rivolti a ciascuno di essi.

Mi sembra necessario comunque partire dalla polemica tuttora in corso sulla cosiddetta partitocrazia non già perché essa riveste caratteri di particolare attualità — dura infatti più o meno negli stessi termini da molti anni, per non risalire poi al di là di questo secondo dopoguerra — ma perché mi pare doveroso stabilire alcune precisazioni di carattere preliminare. Inoltre bisogna sgombrare il campo di qualche equivoco che più o meno chiaramente permane anche nell'animo di alcuni dei nostri amici. E' naturale che i riferimenti contenuti nella mia esposizione siano tratti dagli articoli del prof. Maranini che è l'esponente più autorevole e tenace della polemica contro la partitocrazia; al di là del dissenso che emergerà da quel che dirò poi, deve essere riconosciuto a questo autore il merito singolare di aver trattato per il grande pubblico temi che di solito sono da noi riservati agli specialisti, realizzando tra cultura accademica e

pubblica opinione un incontro che all'estero è certo più frequente.

Per meglio chiarire l'oggetto delle mie osservazioni ricordo che è stata più volte avanzata l'affermazione del verificarsi in Italia di una frode partitocratica per la quale, in contrasto con la distribuzione delle funzioni ai diversi organi costituzionali previsti dalla nostra carta, ogni potere di decisione sarebbe confiscato dal partito o dai partiti di maggioranza. Di qui il crollo dell'autorità parlamentare e governativa, di qui il dissolversi di alcune garanzie fondamentali previste dal nostro ordinamento.

Ciò che si contesta con siffatte affermazioni è il principio che uno o più partiti, a prescindere dalla loro struttura e dal loro carattere, possano influenzare in modo determinante l'azione degli organi costituzionali; è dunque una contestazione di legittimità dell'azione partitica che così viene proposta, il partito dovendo qualificarsi piuttosto *tyrannus absque titulo* che *tyrannus ab exercitio*.

A queste prese di posizione si è risposto molto giustamente (basta ricordare in questa sede la relazione del prof. Carraro al convegno dei giuristi cattolici nel dicembre 1958) che i critici dei partiti non curano di coordinare l'art. 67 della Costituzione, cui continuamente si richiamano — ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato — con la norma dell'art. 49 della stessa Carta, secondo la quale tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Questo ineccepibile richiamo ai canoni dell'interpretazione sistematica, accompagnato dalla osservazione che il divieto del mandato imperativo non contrasta con la disciplina di partito proprio perché le sanzioni di partito non intaccano i diritti del parlamentare in carica, non pare sia stato recepito e sviluppato come evidentemente merita. In effetti con l'art. 49 vanno anche coordinati gli articoli 61 e 95 che attribuiscono rispettivamente alle Camere la funzione legislativa ed al Governo quella di formulare e realizzare l'indirizzo politico e più in generale tutte le disposizioni che non si riferiscono all'attività meramente amministrativa del Governo ed a quella giurisdizionale.

Se infatti, come ricordava l'on.le De Gasperi nella sua relazione al congresso di Napoli del 1954, in mancanza di ulteriori precisazioni nell'art. 49 è lasciato alla prassi democratica e costituzionale il compito di stabilire la cooperazione tra i mandatarî del partito ed i suoi organi direttivi, tuttavia dallo stesso art. 49 emerge chiaramente che i partiti possono concorrere a determinare la politica nazionale e non potrebbero invece ingerirsi nella giustizia e nell'amministrazione.

Chi si sognerebbe di costruire le attribuzioni del Capo dello Stato limitandosi alla elencazione delle funzioni previste dall'art. 87 e da altre disposizioni della Carta, senza coordinare queste norme con quelle dell'art. 89 sulla necessità della controfirma ministeriale degli atti presidenziali?

Purtroppo, invece, la necessità di coordinare sistematicamente, a tutti i livelli previsti dal suo contenuto, la disposizione dell'art. 49 è dimenticata da molti e ciò si dice non solo perché è preferibile

rifarsi alla interpretazione più corretta delle norme, ma perché mutilare, semplificare la Costituzione su questo punto può essere fonte di gravi malintesi.

Un residuo di tali equivoci mi pare anche di cogliere in una affermazione fatta a Firenze dall'on.le Scelba in un discorso tenuto l'8 novembre 1958, allorché i compiti assuntisi dai partiti non rivoluzionari lo inducevano ad osservare « la contraddizione col sistema costituzionale prescelto ed i pericoli insiti nella contrapposizione del fatto alla legge ».

Penso invece che in linea di massima i partiti non rivoluzionari possano avere buona coscienza; essi sono nel diritto e *sub lege*; non possono riconoscersi colpevoli di aver creato una situazione di fatto contraria all'ordinamento. Ciò si può dire anche per i momenti più critici, come quello attraversato a proposito del mancato rimpasto del governo Pella, allorché venne in discussione il potere autonomo del Presidente del Consiglio di procedere al rimpasto. Giustamente, in un discorso tenuto il 20 marzo 1954 al Consiglio nazionale del Partito, l'on.le De Gasperi osservava che se il Presidente del Consiglio ha il diritto di proporre la nomina dei Ministri è anche vero che i membri del partito non possono accettare incarichi politici se non d'intesa implicita od esplicita col partito stesso.

D'altra parte, una visione erronea del sistema costituzionale può essere prodotta anche dal modo corrente di vedere nel partito un semplice intermediario tra elettori ed eletti; in realtà, a prescindere da ogni valutazione sul voto di preferenza nelle nostre elezioni, è certo che anche nei paesi che

adottano il collegio uninominale — salvo rare eccezioni — gli elettori votano più per i partiti che per i candidati; le ragioni elencate dal Jennings a sostegno di questa affermazione, in un suo recente lavoro del 1960, appaiono del tutto convincenti, sicché non a torto i parlamentari, seguendo la disciplina di gruppo, condizionata dalle pronunzie degli organi direttivi, sentono in sostanza di essere meglio sintonizzati con il corpo elettorale.

Del resto la polemica contro la cosiddetta partitocrazia in Italia parte dal richiamo a modelli che sono del tutto alieni dalla vita della moderna democrazia in Italia, nell'Europa continentale ed anche in Gran Bretagna. Se gli ordinamenti di tipo europeo — salvo ora la V repubblica francese — hanno attinto alla tradizione costituzionale statunitense, soprattutto nel secondo dopoguerra, l'elemento del controllo di costituzionalità delle leggi, essi hanno generalmente rifiutato l'essenza della forma di governo americano consistente nella situazione di reciproca indipendenza tra esecutivo e legislativo, tra Presidente e Congresso.

Ma se è così sarebbe assurdo e dannoso voler riprodurre nei nostri parlamenti una indisciplina, si potrebbe in certi casi parlare di anarchia, ricollegantesi ad una forma di governo che storicamente ha funzionato solo nell'America del Nord e che anche in quel paese comincia a destare diffuse preoccupazioni.

Probabilmente all'influenza dell'esempio americano è pure dovuto l'atteggiamento che Luigi Sturzo tenne nel secondo dopoguerra a proposito dei rapporti tra partiti ed organi costituzionali, dicendo molte verità di cui dobbiamo serbargli gratitu-

dine profonda, ma cercando talvolta a Roma ciò che probabilmente è possibile trovare soltanto a Washington.

Se invece di richiamarsi ad ordinamenti basati su sistemi politico-sociali assai lontani dal nostro, i critici dei partiti si volgessero all'esperienza politica di molti paesi dell'Europa continentale — dall'Olanda all'Austria, dal Belgio agli Stati scandinavi, per non parlare della Germania occidentale con governi di coalizione necessitati — dovrebbero pur porsi la domanda: anche in questi ordinamenti domina la frode partitocratica e gli accordi di coalizione tra partiti non confiscano *a fortiori* i poteri del governo e del parlamento?

Di fronte alla conseguenziale necessità di dover dichiarare che tre quarti delle democrazie europee versano in stato di illegittimità costituzionale, i critici sarebbero indotti a più temperati giudizi.

Invece, per una situazione giudicata radicalmente patologica, si suggeriscono rimedi impossibili come il ritorno al collegio uninominale o l'eliminazione del rapporto fiduciario tra Camera e governo, rimedi inattuabili, come tutti sanno, anche se il partito di maggioranza relativa si proponesse di adottarli. Ma siccome le soluzioni proposte erano state indicate come le uniche suscettibili di salvare l'ammalato, ecco che la constatazione della loro irrealizzabilità non può non produrre una frustrazione più profonda.

Non crediamo che ci si possa accusare di ricorrere ad un argomento meschino — hanno detto male di Garibaldi — se affermiamo che buona parte del tipo di polemica fin qui condotta contro i partiti italiani finisce più o meno consapevolmen-

te per porsi fuori del sistema, invece che come critica interna ad esso, e rischia di giovare — a differenza che in altre epoche della storia italiana — alla forza politica che più coerentemente ed efficacemente si contrappone oggi al nostro regime di democrazia occidentale.

Nè si può senza gravi conseguenze lanciare una squalifica indiscriminata contro le strutture portanti della prima vera esperienza democratica del nostro Stato.

Ci si potrebbe obiettare a questo punto che molte delle acerbe censure formulate non si rivolgono ai partiti in quanto tali, ritenuti strumenti indispensabili di ogni ordinamento moderno, ma soltanto alla loro degenerazione partitocratica; vi sono però taluni atteggiamenti che inducono a non tenere conto di questa distinzione, almeno nel caso in esame. Mi riferisco soprattutto alla esaltazione del voto segreto, cui abbiamo assistito di recente, concepito come l'ultimo baluardo della libertà parlamentare contro lo strapotere partitico; si è dimenticato che in tutti gli altri ordinamenti costituzionali di democrazia classica — in prima linea nel parlamento inglese ed americano — il voto segreto è ammesso soltanto per le elezioni; si è dimenticato che Luigi Sturzo tentò invano di eliminare dal regolamento del Senato questo istituto che non onora il Parlamento italiano, né le assemblee od i consigli regionali.

Si è soprattutto dimenticato che nessun partito europeo potrebbe sopravvivere alla indisciplinazione del voto, come dimostra l'orientamento inglese di consentire l'astensione solo per casi di coscienza, quan-

do il gruppo parlamentare richieda il passaggio di una deliberazione.

Si è arrivati perfino qualche anno fa, in occasione della elezione alla suprema magistratura dello Stato, ad esaltarne il risultato anche per il motivo che in quella circostanza — cito letteralmente — il mandato imperativo, illegale ma valida arma della partitocrazia, era stato infranto.

Per fortuna c'è chi si rende conto che in uno Stato di partiti, anche il Parlamento non può non articolarsi in gruppi ai quali la dottrina più convincente nega il carattere di organi della Camera per attribuire loro la qualifica di organi di partito; e che il Parlamento stesso, oltre allo svolgimento delle funzioni tradizionali, sia pure nel quadro delle nuove condizioni, può esercitare attraverso i leaders parlamentari dei gruppi di maggioranza una funzione negoziale nei confronti dei ministri e dei leaders di partito di cui non sarebbe giusto sottovalutare l'importanza soltanto perché essa si compie prevalentemente fuori dell'aula di commissione o di Assemblea.

Alle osservazioni che in questa materia il Sartori è venuto facendo nel suo importante saggio sulle funzioni del Parlamento, lo stesso autore ne aggiunge un'altra meritevole di essere rilevata: che la molteplicità e la inintelligibilità dello schieramento delle forze politiche in Italia, per lo meno in taluni settori, fa sì che, per il suo bizantinismo, il sistema dei partiti possa essere invece che un anello di trasmissione, un diaframma tra popolazione elettorale e parlamento.

Ma di questa eccessiva complicazione del sistema partitico non ha colpa direttamente nessun par-

tito e tanto meno l'attuale partito di maggioranza relativa che non ha mai conseguito la maggioranza assoluta in entrambe le camere; nella situazione in atto dal 18 aprile 1948 non è esistita nè esiste maggioranza per adottare nell'uno o nell'altro settore leggi ordinarie e tanto meno leggi di revisione costituzionale, che possano incidere o quanto meno provocare una incidenza sul troppo complesso sistema partitico dell'Italia; anzi la ulteriore proporzionalizzazione delle leggi elettorali verificatasi dal 1956 in poi non ha certo giovato in questo senso.

L'approccio di alcuni critici dei partiti appare inoltre tipicamente illuministico: non basta il costume, bisogna modificare la legge; come dimostrerà il seguito di questa esposizione io non sottovaluto affatto l'opportunità di disciplinare con norme legislative settori oggi conservati allo stato di natura. Ma il problema non è questo: consiste piuttosto in un diverso modo in cui può essere concepita la politica costituzionale.

Secondo alcuni lo sviluppo dell'ordinamento può essere efficacemente determinato da interventi legislativi che incidano sullo schieramento stesso delle forze politiche esistenti; secondo altri, almeno normalmente, non è tanto in atti del legislatore che si può avere fiducia quanto nella evoluzione dei partiti e del loro sistema.

Il classico esempio della prima tendenza si è avuto nella dottrina francese del secondo dopoguerra; di fronte alla incapacità funzionale della democrazia parlamentare, ripetuta, diffusamente motivata e profondamente convinta è apparsa l'invocazione del Vedel, del Duverger e di altri autori

ad una forma di governo sostanzialmente presidenziale.

Mentre normalmente i giuristi sono chiamati a dar forma o al massimo a razionalizzare i risultati di una evoluzione sociale, qui le parti si invertivano: si partiva dalla riforma della costituzione per modificare profondamente le forze politiche, in particolare le forze partitiche radicate nella società civile, provocando la riduzione del loro numero, fino al bipartitismo od al dualismo di schieramenti richiesto dalla elezione popolare del presidente, sollecitando la chiarezza delle impostazioni sottoposte agli elettori e ristabilendo finalmente il famoso « circuit de confiance » tra paese reale e paese legale.

E' un po' lo stesso caso di quegli autori che da noi auspicano il ritorno al sistema uninominale, ritenendo di poter conseguire per questa via gli stessi effetti desiderati dagli scrittori francesi. Né è casuale che oltr'alpe si vadano delineando due correnti: una capeggiata dall'ex presidente del consiglio Debré che ritiene di poter mantenere la disciplina attualmente in vigore per la formazione degli organi costituzionali ed i rapporti tra loro, limitandosi ad introdurre il collegio uninominale all'inglese senza un secondo turno; una seconda corrente che desidera invece portare a conseguenze di tipo americano le riforme introdotte nella costituzione del 1958 con l'elezione popolare del Capo dello Stato e con la prassi presidenzialista affermata negli ultimi anni.

Bisogna però ricordare che l'approccio per così dire illuministico di politica costituzionale si giusti-

ficava in Francia per situazioni che non trovano riscontro in Italia.

Lasciamo anche da parte il gen. De Gaulle che è il vero autore delle innovazioni recate al vertice dello stato francese e che regola il ritmo delle riforme secondo proprie prospettive ed utilità, prendendo dal sistema americano soltanto ciò che può rafforzare la posizione del capo dello stato; è la posizione delle forze politiche che non poteva e non può essere assimilata, confondendo indebitamente quelle francesi e quelle italiane.

Se c'è un terreno su cui bisogna andare cauti è quello delle analogie tra partiti e tra sistemi di partiti; non si può parlare di partiti in astratto; bisogna arrivare al *parti situé*, al partito situato nel quadro particolare in cui storicamente vive ed opera.

Orbene, veramente i partiti democratici francesi erano *les partis de jadis* nel periodo della liberazione, *les grands partis décadents* — secondo l'espressione di Mounier — e, a parte le speranze suscitate dal M.R.P. in vari ambienti ed in altri dal partito comunista, è certo che i vecchi partiti apparivano tutti corresponsabili del crollo della terza repubblica; e non a caso uno dei più lucidi consiglieri politici di De Gaulle, il Brossolette, poi caduto nella guerra di liberazione, era nettamente contrario a far entrare i rappresentanti dei partiti nel consiglio nazionale della resistenza.

Si aggiunga che in Francia la resistenza stessa appariva opera più demiurgica che collettiva; in Italia invece, a prescindere dal contributo dato dai partiti alla lotta di liberazione nazionale, le forze

politiche erano meno logore e più fresche perché il crollo del regime pre-fascista, pur non essendo mancati errori da parte dei nuovi partiti di massa, ricadeva quasi esclusivamente sulla vecchia classe politica liberale.

In questo senso ben delimitato di personale politico e di abiti mentali propri del post-risorgimento, si poteva giustamente dire che lo stato liberale era per sempre finito in Italia.

Per questo da noi, io penso, l'approccio di politica costituzionale non debba essere illuministico, pur non rifiutandosi a cauti interventi legislativi ed il discorso invece che dalle istituzioni-organi costituzionali debba partire dalle forze politiche, istituzioni sociali a rilevanza costituzionale, come le ha esattamente definite il Mortati.

Del resto nella stessa Francia gli autori più prudenti come il Goguel, che appaiono piuttosto perplessi circa gli effetti miracolosi delle riforme costituzionali sullo schieramento partitico, si richiamano in primo luogo al problema irrisolto delle forze politiche ed alle incognite gravissime che la fine del periodo De Gaulle mantiene sull'avvenire, sulle dimensioni e sulla articolazione dei partiti francesi; e recentissimamente il Duverger, a proposito di un importante incontro tra studiosi ed uomini politici svoltosi nel gennaio 1962, notava che né prima né dopo d'allora era stato compiuto alcun progresso in tema di « *rénovation* » dei partiti politici e questo costituiva la vera strozzatura nella ricerca di una nuova democrazia. « *Tout le monde pense que les partis politiques sont indispensables et qui doivent se rénover, sans que per-*

sonne n'ait pu préciser nettement des modalités de rénovation applicables en pratique ».

Per altro la situazione italiana, anche se migliore, non può certo renderci soddisfatti; la polemica sulla cosiddetta partitocrazia trasforma indebitamente in un problema di legittimità costituzionale, che non esiste, un problema di legittimazione dei partiti democratici di fronte all'opinione pubblica. Questa è la vera questione. Le sue colpe il partito le paga in termini di depoliticizzazione con la disaffezione degli iscritti, degli elettori, dei lettori della sua stampa e di quella da esso ispirata; le paga con il deciso allontanamento di alcuni dei migliori, le paga con l'appesantimento delle sue file da parte di arrivisti senza scrupoli e senza prospettive politiche. L'indifferenza di molti ambienti giovanili (anche se in sede elettorale le cose sono andate da questo punto di vista meno peggio) promette tempi difficili. Il senso più profondo della polemica non deve dunque sfuggirci: non dobbiamo lasciarci distrarre dal modo come è impostata e, soprattutto — anche per non abbandonarla ad altri in esclusiva — dobbiamo riprenderla nei termini propri, facendo sì che alla vigilia di confronti politici assai impegnativi i partiti democratici, a cominciare da quello di maggioranza relativa, compiano un assai severo ed approfondito esame di coscienza.

Torniamo dunque al problema delle forze politiche con la convinzione che esso non è un tema arbitrario e fungibile da cui cominciare oggi in Italia un discorso di politica costituzionale, ma rappresenta invece il punto da cui è necessario partire per pensare una seria e profonda riforma dello

Stato e delle sue vecchie e delle sue nuove istituzioni.

* * *

Passando alla seconda parte della mia relazione, che concerne i modi di esistenza ed i modi di miglioramento della rappresentatività delle forze politiche democratiche, bisogna premettere che l'approccio illuministico di cui si è detto (il quale non è proprio solo dell'Italia, come abbiamo visto, ma prevale anche in altri paesi) produce alcune conseguenze nella maniera e nelle possibilità di affrontare questo secondo argomento. In sostanza nei libri che finora sono stati scritti in tema di partiti, anche nei lavori più meritevoli come quello del Duverger, si è trattato, per espressa dichiarazione dei loro autori, piuttosto di una cosmogonia dei partiti, cioè di un tentativo di tracciare delle ipotesi, delle leggi generali di comportamento relative alla struttura ed al modo di funzionare di queste particolari associazioni politiche. In realtà il Duverger stesso auspica una elaborazione che non è stata ancora realizzata nè in Italia, nè, salvo eccezioni, all'estero; non in Italia dove ci si è soffermati particolarmente sull'aspetto giuridico, come nella nota ed approfondita monografia del Virga; non all'estero, se si eccettuano opere come quelle del Fusilier, che ha studiato i partiti socialisti dell'Europa scandinava, o del McKenzie sui partiti inglesi; ma in generale manca il lavoro di dettaglio e di approfondimento sui *partis situés*, relativo alle singole esperienze nazionali, che sarebbe invece fondamentale per iniziare un discorso circostanziato sopra il tema che costituisce o costituirebbe la parte più viva della mia relazione. D'altra parte, come

è chiaro, non era possibile che io colmassi anche in parte questa lacuna nel brevissimo periodo di cui ho potuto usufruire per approntare questa relazione.

E quindi vorrete perdonarmi se questa parte avrà un andamento piuttosto impressionistico, in cui io mi limiterò a richiamare qualche paragone, qualche analogia con sistemi partitici di altri paesi per trarre alcuni spunti adatti ad un'apertura di discorso, per porre semplicemente una problematica sulla quale la discussione possa più agevolmente cimentarsi.

Certo, si potrebbe scegliere un'altra via: prescindere dalle soluzioni straniere che, data anche la diversità di clima, rischiano, all'analisi minuta ed approfondita, di rivelarsi del tutto inidonee alla nostra situazione e seguire l'altra strada, che è stata autorevolmente accennata nelle relazioni di precedenti convegni qui a San Pellegrino, della inventiva istituzionale e della fantasia legislativa; ma di queste doti, specialmente della fantasia legislativa, mi sento alquanto sprovvisto e quindi penso che sia più opportuno adottare il metodo più disordinato e superficiale che vi ho prospettato, partendo da qualche spunto suggerito soprattutto dalla esperienza inglese, dato che è quella che meglio conosciamo, per fare non delle applicazioni indebite al nostro ordinamento ma soltanto per aprire qualche spiraglio utile alla discussione.

E' poi chiaro che in questo discorso il pensiero si rivolge soprattutto ai nostri partiti democratici ed in particolare al partito di maggioranza relativa perché è quello che meglio conosciamo e perché

è quello che interessa di più coloro che sono venuti a San Pellegrino.

Il punto di partenza dovrebbe essere costituito da un esame della struttura territoriale; è ancora vera l'affermazione « tutto nella sezione, nulla fuori della sezione », che fino a qualche anno fa veniva fatta esplicitamente nelle riunioni organizzative della D.C.? Non è forse entrata in crisi questa struttura organizzativa che ha in sé qualche cosa di astratto perché riproduce un po' quello che è il rapporto Stato-cittadino, partito-iscritto prescindendo completamente dall'accertamento e dalla identificazione delle diversità che distinguono i tesserati? A questo riguardo, aprendo una parentesi che può far sorridere (perché non sarebbe certo per questa via che potremmo risolvere i nostri problemi finanziari) mi pare significativo che nell'ordinamento della D.C. il tesserato sia visto come una entità assolutamente astratta dal punto di vista della fiscalità di partito, mentre, per esempio, nel partito socialdemocratico tedesco (per non parlare ovviamente dei partiti comunisti, i quali attraverso i capi collettori raggiungono accertamenti di reddito indubbiamente più precisi di quelli della dichiarazione dei redditi annuali) gli iscritti vengono inclusi in più categorie, in base ai loro guadagni, allo scopo di graduarne l'aiuto finanziario alla S.D.P.

Del resto, se è vero che l'*affectio* per una persona od una organizzazione sociale cresce in proporzione ai sacrifici fatti per essa, bisognerebbe considerare l'opportunità di richiedere qualche sacrificio in più ai soci del partito di maggioranza relativa.

Ma, a parte questa osservazione circa il socio indifferenziato, circa la tessera allo stato neutro, è necessario constatare che veramente in molte zone la sezione non rappresenta più una entità viva del partito, sia per il mutamento delle condizioni sociologiche su cui Ardigò nei precedenti convegni si è soffermato con ammonimenti in parte, almeno, rimasti inascoltati, sia per altri motivi, soprattutto per il carattere quasi esclusivo che vanno prendendo rapporti e amicizie connessi alle attività professionali di ciascuno. La sezione del partito è comunque una entità che in prospettiva dovrebbe essere soggetta ad una revisione, basata innanzitutto su un accertamento — regione per regione, zona per zona — della sua reale influenza; bisogna arrivare ad una specie di geografia delle sezioni che consenta poi di provvedere ai rimedi allo scopo di conferire una rappresentatività più forte, più intensa di quella attuale a questo elemento di base della vita del nostro partito; perché è chiaro che in taluni casi non basta sostituire gli organi ordinari della sezione inefficiente con gestioni commissariali o ricorrere ad altri espedienti di carattere temporaneo, ma si richiedono interventi più drastici e più efficaci.

Ciccardini parlava di una specie di esercito della pace al servizio del partito, un « servizio sociale » per cui, nella inefficienza delle sezioni, si potessero mandare in missione « commandos » indipendenti dalla struttura sezionale con assemblea e organi elettivi, per lo meno per rimettere in moto una certa situazione divenuta di insuperabile *impasse*. Ma a prescindere da questi rimedi, che accenno soltanto a titolo esemplificativo, mi sembra essen-

ziale constatare come i suggerimenti contenuti nel discorso di De Gasperi a Napoli sul collegamento organico con altre forze in sede locale non siano mai stati tradotti in pratica. Non si tratta tanto di consultarsi con quelli che De Gasperi chiamava i notabili; si tratta piuttosto di esercitare una funzione di rappresentanza anche rispetto ad altre forze più o meno collaterali non solo con riunioni, non solo con contatti che possono avere un valore assai diverso, quanto soprattutto con una conoscenza approfondita dei loro problemi.

Molte volte i problemi sfuggono di mano in sede periferica per essere lasciati in appalto a tutta una serie di esponenti che si sentono non rappresentati, non seguiti dall'organismo di partito, il quale, lungi dall'esercitare una reale egemonia sul piano politico, finisce per essere separato da queste forze.

Non è escluso nemmeno che il contatto con le forze vive della nuova società italiana, con gli amministratori degli enti locali e con alcuni tipi particolari di tecnici, vada poi trovato in una sede che supera perfino quella provinciale e che può fissarsi nella sede regionale.

Non è il caso (e sarebbe quanto meno presuntuoso) di andare oltre in questi cenni ai problemi delle dimensioni territoriali del nostro partito, per cui non sono certo in grado di avanzare proposte specifiche: soprattutto non è possibile avviare un discorso sui poteri delle segreterie provinciali, che costituiscono la struttura portante della organizzazione periferica. Tuttavia mi pare utile richiamare l'attenzione sopra un argomento di notevole rile-

vo, che tocca particolarmente alcuni aspetti della carica di segretario provinciale.

Cosa ci suggerisce in proposito l'esperienza straniera? Specialmente quella inglese ci indica un indirizzo che è profondamente diverso dalla scelta, forse di necessità, operata da noi per una relativa scarsità di quadri. In Inghilterra (ma anche altrove, specialmente in Germania) sia nel partito conservatore che nel partito laburista, si cerca di realizzare una distinzione assai netta tra funzionari veri e propri di partito e personale politico. Quando parlo di funzionari mi riferisco naturalmente ad una entità di una certa consistenza numerica; si tratta per il partito conservatore di più di 500 agenti — in gran parte agenti elettorali ma anche funzionari di altro tipo addetti alle aree — specie di ripartizioni regionali più ristrette di quelle del partito laburista che ha delle federazioni abbastanza ampie (dieci in tutta l'Inghilterra più la contea di Londra).

Orbene, sono evidenti i vantaggi di questa divisione di compiti; innanzitutto si fa in modo che chi ha contatto col pubblico (e chi ha contatto col pubblico è quasi sempre l'agente) sia un uomo che si presenta senza connotazioni di corrente; è un uomo del partito e basta; è un uomo che fa propaganda puramente e semplicemente per il partito, certo con caratteristiche assimilabili un po' a quelle del propagandista commerciale (non dimentichiamo però che il « propagandista » stipendiato è una figura che trova i suoi antecedenti nel movimento cattolico italiano quando esso non si era ancora nettamente diviso in un movimento di vera e propria formazione ed apostolato religioso ed in

un movimento politico). In secondo luogo, ed è ciò che più conta, questa netta distinzione tra agenti stipendiati e dirigenti politici acquista un preciso valore al momento delle elezioni giacché è vietato ai funzionari stipendiati di presentarsi come candidati. E' ovvio come da questa esperienza possiamo trarre una indicazione puramente tendenziale, tuttavia è un'indicazione non trascurabile perché si richiama alla necessità di conservare una certa dose di amateurismo, di diletterantismo in senso buono all'attività del dirigente politico e, tende, d'altra parte, ad una specializzazione del personale burocratico che ha al suo vertice un dirigente amministrativo (una carica corrispondente a quella del sottosegretario permanente che nei dicasteri inglesi rappresenta la burocrazia di fronte al Ministro).

Tra dirigente politico e funzionario di partito corre quasi lo stesso rapporto di sopraordinazione che c'è tra il Ministro e il *civil servant*; ed è un fenomeno che con altri aspetti si è prodotto nel sistema burocratico americano in cui ad un certo momento, con il « Pendleton Act », si è divisa nettamente la burocrazia permanente, il *civil-service*, dalle altre cariche che invece dipendono dalla ripartizione delle spoglie in relazione ai singoli eventi elettorali. Tutto ciò tende, almeno nelle intenzioni, ad eliminare rischi di sopraffazione da parte del cosiddetto apparato burocratico del partito, pericoli che talvolta sono descritti in modo piuttosto convenzionale, ma che certamente esistono e che spesso assumono gli aspetti più gravi nella carica del segretario provinciale, in cui si realizza l'unione tra la figura del burocrate e quella del dirigente politico. Ora io mi rendo conto del carattere remo-

to che questa prospettiva può presentare da noi: tuttavia non dobbiamo chiudere gli occhi di fronte ad alcuni inconvenienti (ed io li sottolineo senza intenzione maliziosa, dal momento che vari amici si sono trovati nella situazione che indicherò in perfetta buona fede e non certo per colpa loro, ma per difetto di un sistema, il quale ha già provocato qualche riflesso negativo nella pubblica opinione). Mi riferisco al fatto della presentazione come candidati politici di amici che sono stati, appunto, fino alla candidatura, segretari provinciali; credo che in Belgio (ma la fretta con cui ho raccolto queste informazioni esige che il dato sia sottoposto a riscontro) debba perlomeno passare un certo periodo perché chi ha ricoperto talune cariche di partito abbia la possibilità di presentarsi come candidato alle elezioni politiche.

Altri problemi sorgono ovviamente per l'organizzazione interna man mano che si sale dal comitato provinciale fino agli organi direttivi nazionali. Sono noti i problemi relativi alle correnti, relativi al sistema proporzionale. Credo che su questo punto non possa essere assunta una posizione dogmatica perché, per esempio, l'esperienza del partito socialista francese nel primo dopo-guerra, quando si era adottata la rappresentanza proporzionale non solo per l'elezione dei delegati ai congressi ma anche per l'elezione della famosa commissione amministrativa — che era l'organo davvero dirigente del partito socialista — non può in fondo essere contrapposta radicalmente all'esperienza del secondo dopo-guerra in cui il sistema proporzionale è stato invece mantenuto per la elezione dei delegati al congresso ma abolito per l'elezione del

comité directeur da parte del congresso stesso; in realtà, anche quando si è passati al sistema maggioritario si è generalmente proceduto alla formazione di liste comuni in modo da raggiungere appunto una situazione di rappresentanza delle varie correnti, delle varie tendenze pressapoco analoga a quella che si verificava prima col sistema proporzionale.

Il sistema proporzionale, anzi, può presentare dei vantaggi quando esista una larga concordanza in un partito per seguire una certa linea politica perché, mentre consente l'espressione di talune sfumature che altrimenti andrebbero perdute, non accentua il distacco tra maggioranza e minoranza e dà, senza pericoli per l'unità del partito, una visione più esatta degli schieramenti che convergono su un determinato indirizzo, evitandosi la lieve e certo lecita deformazione provocata dal sistema maggioritario attuale.

Naturalmente il problema delle correnti non si esaurisce con la scelta di un sistema elettorale per gli organi direttivi; esso trascende questi aspetti e tocca altre questioni che solo di scorcio, data la brevità del tempo, potremo vedere e cioè problemi di approfondimento ideologico e problemi di « convenzione » circa il linguaggio che si usa, entrambi molto spesso trascurati nel nostro ed in altri partiti democratici. Comunque direi che nella Democrazia Cristiana, malgrado i timori espressi tante volte per l'effetto dirompente che avrebbe potuto avere la suddivisione in correnti, è prevalso di solito il senso di responsabilità di tutte le parti e si è creata con questo senso unitario la premessa per

adottare senza pericolo anche sistemi elettorali diversi da quelli precedentemente in uso.

Un lunghissimo discorso (che non si può fare) richiederebbe l'organizzazione centrale del partito soprattutto per ciò che concerne — anche qui un paragone con i partiti inglesi può essere istruttivo — l'organizzazione presso la direzione di un adeguato ufficio studi articolato in sezioni.

Non solo ci devono essere modi organici per prendere contatto con gli studiosi e con gli esperti al di là di forme di adviserato sporadico che non possono alla lunga essere produttive per il partito, il quale troppe volte è colto di sorpresa dagli eventi perché questo legame organico manca. Ma soprattutto questo ufficio o qualche organismo equivalente (per il partito laburista sono in particolare certe articolazioni della società fabiana, per il partito conservatore inglese è il vero e proprio ufficio studi con più di cinquanta persone di cui 35 ricercatori *full-time*, stipendiati dal partito stesso) deve essere un mezzo che consente di mettere in condizioni migliori l'uomo politico che ha responsabilità parlamentari e di governo di fronte ad uno dei maggiori pericoli che si manifestano nella dinamica costituzionale ed amministrativa del nostro tempo: è il rischio di essere succube dello scienziato o del tecnico, che impone una certa soluzione approfittando della situazione di inferiorità del politico, in circostanze che, per la ristrettezza del tempo, molte volte riducono il confronto delle tesi o a due o a tre persone senza che sia esistita prima la possibilità di una larga consultazione. Ciò vale anche per la politica economica perché, come ha ricordato giustamente da ultimo anche

il Bloch-Lainé, le decisioni che in questo campo esigono segretezza e rapidità sono soltanto poche e riguardano il settore monetario e la manovra creditizia, mentre la maggior parte delle scelte che possono avere effetti a lungo termine e che possono incidere profondamente nella vita di una Nazione sono suscettibili di una discussione circostanziata e di un dibattito in cui tutti possono far sentire la loro voce; sicché non esistono in generale gli « arcana imperii » dietro cui si vuol nascondere il succubato di certi uomini politici alla burocrazia, come non si presentano stati di necessità che deformano il rapporto tra scienziato e politico; il rapporto può non essere deformato a patto che, prima di prendere contatto con il burocrate o con l'esperto sopra un determinato argomento, il politico possa formarsi alcune idee sulla base di un parere che gli inglesi chiamano appunto « partisan », un avviso di partito ma disinteressato, da parte di coloro che dovrebbero costituire questo ufficio studi o l'organismo comunque denominato in grado di svolgere questa funzione. Quel che è certo è che non possiamo procedere in questo campo senza migliorare largamente gli strumenti a nostra disposizione: altrimenti i problemi fuggiranno da noi e noi non riusciremo più ad afferrarli.

Gravi questioni, che si possono accennare solo di scorcio, riguardano i rapporti tra partito e organi costituzionali, ed in particolare i contatti tra l'organizzazione del partito e la composizione e l'azione di questi organi; tra le più serie è quella relativa alla scelta dei candidati per le elezioni politiche.

Non a caso nella sua replica all'ultimo Consiglio

Nazionale il segretario del partito ricordava le difficoltà della strozzatura che si produce nei venti giorni precedenti la presentazione delle candidature.

Anche qui gli inglesi hanno sistemi che attenuano la drammaticità di questa stretta, favoriti come sono — e in questo concordo con coloro che celebrano i vantaggi del collegio uninominale — dall'esistenza di un sistema per cui il contatto tra organizzazione locale (o *constituency party*) ed i candidati è un contatto diretto. Così si invitano ad un *meeting* del comitato esecutivo i candidati che abbiano superato lo scrutinio di un comitato più ristretto, si ascoltano i loro discorsi, si valuta la loro personalità.

Ed è chiaro che questa prassi, mentre consente di stabilire un rapporto diretto che molte volte con il sistema proporzionale viene meno, non esclude interventi di controllo degli organi nazionali. Anzi la direzione nazionale, mediante la formazione di appositi albi continuamente aggiornati sulla base di interviste-esami (è un po' il sistema del mandarinato cinese che raffiora), ha la possibilità di approfondire la conoscenza dei candidati, dei *prospective candidates*, prima che si arrivi alla scelta finale.

E' ovvio che non è facile adottare in Italia questi sistemi anche perché da noi la proporzionale favorisce nella formazione delle liste modi più convulsi e procedimenti che possono lasciare nell'ombra le caratteristiche di talune personalità. Tuttavia dobbiamo proporci questo problema, al di là delle singolarità della esperienza inglese, in termini abbastanza seri perché in Europa si stanno facendo dei passi nel senso di democratizzare la

scelta dei candidati; e senza arrivare alle primarie aperte americane, che certamente darebbero luogo da noi a gravissimi inconvenienti, si giunge ad una formula molto simile alla primaria chiusa. L'art. 22 — se non vado errato — della legge elettorale tedesca del 1956 prevede che la candidatura sia condizionata alla consegna da parte delle organizzazioni locali di partito di verbali da cui risulti che il candidato tizio è stato eletto a suffragio diretto e segreto dai membri di quella associazione a cui si riferisce il collegio uninominale o almeno a suffragio indiretto (ma il sistema vale soltanto per la metà dei deputati tedeschi essendo l'altra metà eletta invece con la proporzionale).

E' evidente peraltro, secondo le previsioni più attendibili, l'impossibilità di passare in Italia al collegio uninominale, che non ha il mitico vantaggio di assicurare un rapporto diretto tra eletti ed elettori, irrealizzabile in democrazie moderne di 50 milioni di abitanti (si calcola che in Inghilterra l'80% degli elettori non conosca nemmeno il proprio deputato), ma agevola, come si è visto, una scelta migliore del personale parlamentare. Ad ogni modo, pur rimanendo nel quadro della legislazione vigente, è necessario riflettere con serietà sui mezzi che possono rendere più democratica la scelta dei candidati: anche se non ci si può nascondere il pericolo, che specie nei partiti minori, attraverso la valorizzazione dell'iscritto, anche di quello normalmente inattivo, si determinino dall'esterno tentativi di « noyautage » (favorendo tesseramenti abusivi) allo scopo di determinare candidature più gradite.

Difficilissimo — almeno in apparenza, data la

polemica che si svolge intorno ad esso — è il mantenimento di un giusto rapporto tra gli organi direttivi dei partiti ed i gruppi parlamentari. Anche qui si fa della mitologia quando, celebrandosi dai polemisti dell'antipartitocrazia il sistema inglese, si esalta la spontaneità di disciplina che esso provocherebbe. Nella legislatura laburista dal 1945 al 1950 ben nove deputati sono stati espulsi dal gruppo parlamentare o per aver assunto una posizione troppo di sinistra (ricorderete il caso di quel deputato Plattmills escluso per aver mandato un telegramma all'on. Nenni nel momento in cui il partito socialista era parte integrante nel Fronte Popolare) o per aver manifestato reazioni eccessive contro la politica delle nazionalizzazioni. Ma in Italia fortunatamente (soprattutto nei rapporti tra organi direttivi del partito di maggioranza relativa e gruppi parlamentari) non si è mai arrivati — salvo in casi sporadicissimi in cui vicende successive hanno confermato poi la perfetta legittimità degli interventi — a situazioni così drammatiche. E gli studiosi più sereni ed anche più informati come appunto quello che citavo prima — il Sartori — riconoscono che la contrattazione, la « negozialità » nei rapporti tra esponenti parlamentari, esponenti di partito ed esponenti di governo assume in Italia un largo sviluppo.

Semmai i problemi, più che le relazioni tra organi direttivi e gruppi parlamentari, riguardano principalmente la organizzazione e la vitalità del Parlamento, tema che fuoriesce ovviamente da questa esposizione. Tuttavia è certo, anche per coloro che sostengono — come non si può non sostenere — che il Parlamento rappresenta veramente il se-

gno distintivo di una democrazia occidentale (l'unica democrazia per noi), che se le assemblee legislative non si alleggeriscono di alcuni compiti, e non intensificano la loro attenzione e capacità di lavoro sui temi meglio determinati, difficilmente esse potranno in futuro esercitare un'azione profonda; ma questo motivo generale di frustrazione, che può ripercuotersi sui parlamentari, non dipende certo dal rapporto tra gli organi direttivi dei partiti ed i gruppi parlamentari. Deve piuttosto provvedersi ad una migliore utilizzazione dei deputati e senatori, sviluppando ulteriormente la loro esperienza nelle funzioni di governo. Nel nostro Paese si ha un timore, in gran parte infondato, di accrescere il numero dei sottosegretari; altrove invece si riconosce al conferimento di cariche simili a giovani deputati una funzione di addestramento nei compiti di direzione politica (ad esempio, in Inghilterra fino a 70 membri del Parlamento possono essere impegnati in compiti di governo). Soprattutto si rileva utile la tempestiva conoscenza dei congegni amministrativi, condizione indispensabile per poter poi dirigere efficacemente la macchina burocratica. A ciò bisogna aggiungere un'altra osservazione: anche il complesso di frustrazione che può derivare dallo « status » di parlamentare — e che comincia a farsi sentire persino in Inghilterra — può essere evitato rafforzando le funzioni di controllo delle Camere e mettendo in contatto diretto burocrati, esponenti dell'industria privata e pubblica, ecc. con le commissioni parlamentari, mediante il sistema americano degli « hearings ». Dovrebbe inoltre esistere un contatto diretto tra ministri di un determinato partito e gruppi di stu-

dio di parlamentari dello stesso partito — specializzati per la loro appartenenza alle diverse commissioni — sulle singole materie. Ciò, come si è detto, potrebbe attenuare il disagio che attualmente è sentito, per ragioni obiettive, nelle file dei « back-benchers », instaurando un rapporto confidenziale e segreto tra uomini di governo e parlamentari, rilevatosi particolarmente utile per la funzionalità del gruppo laburista.

Altre esigenze si pongono a proposito della figura del leader del partito, giacché la vita politica moderna, con i mezzi di comunicazione di massa, tende alla personalizzazione del potere; sicché l'elettore (il quale vota per il partito — come abbiamo visto — più che per i singoli candidati) è condotto a concretare l'immagine di una forza politica per il tramite della figura del suo leader stabilendo con essa un rapporto diretto. Per rispondere a queste esigenze e per valorizzare al massimo la figura del leader si presenta sempre accettabile e preferibile per i governi normali a maggioranza organica la coincidenza della figura del leader del partito con la figura del presidente del consiglio. Questa unione, questo cumulo di cariche non ufficiali (perché il problema non coincide con quello della contitolarità della presidenza del consiglio e della segreteria del partito, come dimostrò a suo tempo la soluzione degasperiana) contribuisce in misura notevole a instaurare e mantenere quel circuito di fiducia che nelle democrazie moderne corre tra elettori e partito di maggioranza assoluta o di maggioranza relativa; ed è quindi una giustapposizione di figure che deve essere accettata dai partiti che eventualmente collaborino con il par-

tito di maggioranza relativa perché risponde alle esigenze di fondo di avvicinare la democrazia rappresentativa alla democrazia diretta, anche nei paesi in cui il Parlamento occupa una posizione centrale nel sistema costituzionale.

Per la soluzione dei problemi già esaminati o per lo meno di una parte di essi si deve poi prendere posizione, sia pure in termini sommari, circa le due questioni che sono affiorate con particolare insistenza in questo periodo, e cioè la necessità o meno di una legge sui partiti e di una disciplina dei finanziamenti ai partiti stessi.

Su entrambe le leggi io penso che (a differenza di quello che fu l'atteggiamento preso dalla maggioranza degli intervenuti al convegno dei giuristi cattolici del 1958) non si debba assumere una posizione pregiudizialmente negativa, di solito motivata da due ordini di considerazioni. Sul piano teorico — si dice — i partiti debbono essere considerati infatti espressione immediata della società civile, per cui irrigidirli con una disciplina significherebbe o sterilizzarne il dinamismo o dar luogo a nuove formazioni, caratterizzate da questo elemento di spontaneità. In altri l'atteggiamento negativo è prodotto da un aperto scetticismo circa la possibilità di giungere a formulare una tale disciplina. Per queste ragioni il partito è trattato dalla dottrina prevalente come una associazione di carattere privatistico; e a ciò spinge pure la esperienza di questi anni in cui i sindacati, malgrado il disposto dell'art. 39 della Costituzione, hanno preferito sottrarsi ad una disciplina legislativa. Comunque, ove si ammetta che l'art. 49 consente una legge sull'ordinamento interno dei partiti, rima-

ne aperto un problema di opportunità. Peraltro, l'esigenza di una posizione non pregiudizialmente negativa discende da una serie di esperienze attualmente in corso nei diversi Paesi, e delle quali (come si è visto) bisogna tenere conto anche in ordine alla scelta dei candidati.

In ogni caso la mancanza di una disciplina legislativa sull'ordinamento interno dei partiti, in senso stretto, in tutti gli Stati retti a democrazia, deve farci reagire all'accusa di una nostra particolare responsabilità in ordine alla mancanza stessa, giacché, come si è detto, tale situazione è tutt'altro che esclusivamente italiana. La spinta a disciplinare il fenomeno dei partiti va quindi accettata senza pregiudiziali negative, ma senza nascondersi le gravissime difficoltà dell'impresa.

L'unico esperimento giunto ad uno stadio ben definito risale, per quanto ho potuto documentarmi, agli anni 1959-1960, ed è quello tedesco, dove fin dal 1955 era stata costituita dal Ministro degli Interni una commissione di studiosi con il compito di redigere un testo di legge sull'ordinamento dei partiti. Per quanto mi consta la legge non è arrivata in porto e si trova ancora allo studio dei competenti organi costituzionali. Di fatto, anche per l'ambito di applicazione specifica della legge (la disciplina interna dei partiti) il legislatore si trovava in difficoltà rendendosi conto che, pur essendo la situazione di un partito di carattere pubblicistico, essa richiede pure un trattamento assai vicino a quello di natura schiettamente privatistica. Per questo il progetto, a proposito per esempio delle ipotesi di iscrizione e di espulsione da un partito, si limitava unicamente a disciplinare la procedura

di questi atti, garantendo la possibilità di adire diversi gradi di giurisdizione all'interno del partito. E, in effetti, come è possibile immaginare che un partito consenta ad una ammissione indiscriminata nelle sue file, secondo l'indicazione che si trova in una sentenza della Corte Costituzionale di Karlsruhe? Ve lo immaginate il Labour Party che permette l'iscrizione a sindacalisti di tendenza filo-comunista? E non si vede, al di fuori di organi di partito, chi possa giudicare se il contrasto ideologico-politico ha superato certi limiti e richiede l'espulsione, specie se si è fuori della ipotesi della mera indisciplina di voto.

Il progetto tedesco affronta poi il problema più grave dell'ordinamento interno del partito: come garantire che nei partiti il potere venga dal basso e quindi si reagisca in modo deciso alle tendenze oligarchiche? Evidentemente il potere viene dal basso anche quando per la formazione delle delegazioni congressuali si passa attraverso tutta una serie di gradi intermedi che attribuiscono alla elezione un carattere affatto indiretto, come prescrivono, a titolo minimo, le discussioni del progetto stesso; sicchè sembra difficile distinguere la situazione che risulterebbe dall'applicazione di procedimenti così farraginosi rispetto a quella che prima della formulazione del disegno di legge già si verificava all'interno dei partiti medesimi.

Quindi risulta incerto il significato garantista di questa legislazione; e soprattutto non è ben chiaro se rientrerebbe nel suo quadro quella che è la regola più caratteristica della vita dell'Unione cristiano-democratica tedesca e cioè che la rappresentanza negli organismi direttivi è calcolata non in

relazione al numero degli iscritti ma al numero dei voti riportati nelle ultime elezioni nella zona in cui si svolge l'attività di ogni organizzazione periferica del partito.

Lo stesso atteggiamento, scevro da apriorismi negativi, che abbiamo assunto verso la disciplina della vita interna dei partiti, vale anche per le proposte relative al loro finanziamento. Questo problema ha provocato in alcuni paesi la tendenza ad una legislazione che obblighi a rendere note le fonti finanziarie (come è prescritto anche dalla legge fondamentale tedesca): si tratta di un istituto analogo a quello previsto dall'articolo 21 della nostra Costituzione, secondo cui il legislatore può stabilire la pubblicità delle fonti di finanziamento della stampa periodica. Anzi, sia detto per inciso, se venisse imposta la pubblicità ai partiti, *a fortiori* (data la lettera della Costituzione e trattandosi di organi che partecipano alla formazione della opinione pubblica) dovrebbe essere prevista quella dei mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Il problema è stato ampiamente discusso in Svezia ed in Inghilterra (nel 1949 alla Camera dei Comuni) rivelandosi gravi incertezze, tra le altre, circa la misura della pubblicità: le entrate dovrebbero essere pubblicate per categorie generiche o dovrebbero essere specificate con il nome e cognome delle persone da cui proviene il finanziamento? In Inghilterra i laburisti pubblicano di loro iniziativa un bilancio annuale, di cui peraltro i conservatori mettono in dubbio la completezza; comunque non si è giunti a stabilire per legge l'obbligo della pubblicità dei mezzi di finanziamento nemmeno quando i laburisti avevano la maggioranza, pur trovandosi essi in una posizione più facile, giacché

i loro mezzi provengono in gran parte dalle casse delle « Trade-Unions ».

Quanto alle leggi esistenti negli Stati Uniti per rendere pubbliche le spese elettorali e limitarne il volume, è noto come esse siano state frequentemente e clamorosamente eluse.

Difficoltà ancora maggiori sorgono contro la soluzione di ricorrere allo Stato per il finanziamento dei partiti. Rinviando per il recente progetto tedesco alle notizie pubblicate dai giornali (nell'impossibilità di disporre del testo), mi limiterò a richiamare qualche precedente.

Fin dal 1907 in un messaggio al Congresso, Teodoro Roosevelt, nel quadro della politica volta a contenere l'influenza delle grandi concentrazioni di potere economico sulla vita sociale americana, chiedeva una legislazione per il finanziamento pubblico dei partiti al fine di meglio garantirne l'autonomia.

Peraltro il suo messaggio rimase inascoltato e la Corte costituzionale del Colorado dichiarò incostituzionale una legge che tentava di realizzare la proposta del Presidente.

Nel primo dopoguerra Stresemann — che era stato sindaco di alcune società industriali e quindi conosceva bene come erano decisi gli interventi di appoggio — lanciò anch'egli una campagna per il finanziamento pubblico dei partiti; nel secondo dopoguerra il ricordo dei fondi messi a disposizione di Hitler da alcuni capitalisti tedeschi — che salvarono ad un certo momento il partito nazional-socialista da una profondissima crisi finanziaria — costituì una spinta per far inserire nella costituzione di Bonn la disposizione circa la pubblicità

dei fondi, ma soprattutto per giustificare poi, nelle intenzioni dei propugnatori, un sistema di finanziamento che prescindesse da contributi privati.

Il sistema di un contributo proporzionale al numero degli eletti nel Bundestag, che il ministro delle finanze Schäfer dell'Unione bavarese aveva propugnato fin dal 1954, fu discusso in un incontro di giovani democristiani tedeschi a Costanza nel 1958 e la maggior parte degli intervenuti si pronunciò a favore del congegno proposto; una minoranza, tuttavia, si oppose perché ritenne che al finanziamento non potesse non corrispondere un certo grado di controllo sull'ordinamento interno del partito, controllo ritenuto pericoloso per il libero sviluppo della vita politica.

Avendo esaurito, sia pure in termini molto grezzi, l'esame dei principali problemi che oggi investono la vita dei partiti, potrei considerare conclusa la mia esposizione se non sentissi il dovere di segnalare ancora due compiti che si impongono al nostro partito nel momento attuale della società italiana, e che dovrebbero costituire la giustificazione di fondo di un suo impegno più intenso, al di là delle giustificazioni strettamente politiche, esposte ieri sera con tanta chiarezza e lucidità dall'on. Taviani.

Esiste innanzi tutto una richiesta di elaborazione ideologica: le cose andrebbero meglio anche sul piano della pubblica opinione se noi riuscissimo a fornire dei modelli di sviluppo della nostra vita politica, sociale, economica, più coerenti e più sicuri. Quando ci si avvia al centro-sinistra la gente deve sapere se ci riferiamo ad una esperienza che trova i suoi precedenti soprattutto nel New-Deal

di Roosevelt, o se invece, data la particolare situazione dell'Italia, ci sono degli innesti, delle varianti, degli accenti particolari che impediscono, sotto certi aspetti, di riferirci a quella vicenda; ci vorrebbe oltretutto una chiarificazione di linguaggio, che, sulla base di una stipulazione definitoria, precisasse, almeno fra noi, il significato di formule come « politica di sviluppo » (su cui il prof. Saraceno e il prof. Andreatta hanno insistito varie volte) nei confronti del quadro neo-capitalistico in cui si è sviluppata la nostra economia del dopoguerra. Se noi facessimo un lavoro più preciso per fornire questi modelli in modo aderente alle preoccupazioni dell'opinione pubblica e preparassimo così uno sforzo propagandistico più serio, riusciremmo forse ad evitare che, come è avvenuto recentemente, il paese non tenga il passo del partito sul piano politico. Ma, al di là della legittima preoccupazione di far comprendere ai cittadini i motivi reali dell'azione del partito, c'è una ragione più profonda, collegata alla nostra ispirazione religiosa, che ci spinge a qualificare le nostre tesi portandole in modo chiaro oltre i limiti di una civiltà puramente consumista, collegata al tipo di neo-capitalismo rapidamente affermatosi in Italia. Quindi il primo compito di questo partito più forte, a corrente più intensa, sarebbe di presentare al paese modelli ideologici più convincenti e più sicuri. E poi c'è su scala nazionale — della scala locale ho parlato prima — il problema del pluralismo sociale, del contatto con le forze della società italiana.

Se l'elettorato non ha retto ultimamente, almeno in qualche settore, all'andatura del partito, è anche vero che il partito, a sua volta, non ha tenuto

sempre il passo della società civile italiana. Si tratta di identificare con precisi riferimenti le forze nuove ed il ruolo che esse si stanno dando, avendo di mira soprattutto le reali dimensioni del fenomeno sindacale tra i lavoratori.

Come è in corso un processo per cui i partiti diventano sempre meno partiti di classe (basta guardare alla composizione del gruppo parlamentare laburista nelle successive legislature) così si afferma un orientamento per cui i sindacati, nella loro dimensione nazionale, assumono sempre meno il carattere di rappresentanti di gruppi e di categoria, e conferiscono alla loro azione una sostanza sempre meno rivendicazionista; è un processo ancora largamente contraddittorio, ma che non può essere trascurato. Anche le Trade-Unions quando il partito laburista è al governo si trovano in una situazione che non è di totale affiancamento come quando il partito è all'opposizione; quando il partito è al governo nascono contrasti e contrapposizioni perché il sindacato generalmente non riesce mai ad assorbire del tutto il residuo rivendicazionista.

Ma è certo che noi non possiamo considerare il sindacato al livello nazionale come un gruppo di pressione o come rappresentante di interessi di categoria assimilabile agli altri; prima di tutto per questa tendenza ad avere ormai una visione più equilibrata, una visione di gestione, non una pura visione di rivendicazione; poi perché al sindacato, al di là di quelli che sono i compiti attribuitigli dall'art. 39 della Costituzione, abbiamo riconosciuto tutta una serie di competenze per la proposizione a cariche nei collegi che si occupano

di programmazione economica negli organismi europei, e soprattutto nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, un organo di cui il partito, anche allo scopo di utilizzare meglio le forze esistenti, farebbe bene a precisare il ruolo ed a valorizzare la funzione.

Ma, a prescindere da questi richiami legislativi è l'art. 3 della Costituzione che impone di considerare il sindacato come una forza intesa a rimuovere gli ostacoli economico-sociali che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

E' questo elemento che differenzia più di ogni altro gli organismi sindacali a carattere nazionale dalle rappresentanze di interessi, rispetto alle quali il partito si trova a mediare realizzando sintesi politiche a livelli che comunque trascendono anche le dimensioni del sindacato (si pensi alle considerazioni di politica estera o di politica della difesa): sicchè il partito, in sede di formazione dell'indirizzo politico, deve riconoscere questa situazione preferenziale del sindacato dei lavoratori, questo tasso più elevato di legittimazione rispetto alle altre società intermedie.

Qual'è dunque, per concludere, l'immagine di partito che noi dobbiamo proporre al paese? E' un partito che, al di là delle consultazioni organiche con i neo-notabili, immaginate da De Gasperi, si presenta aperto nei suoi quadri alla società italiana, che sa prescindere, nella utilizzazione delle competenze e delle capacità, dalla presentazione della tessera, che prende il suo bene dove lo trova; un partito che a tutti i livelli si apre

ai nuovi esponenti della società civile e tenta di recuperare il ritardo che ha nei confronti di questa.

Se noi realizzeremo questo partito faremo sì che alla legittimità di posizione e di azione garantita dalla Costituzione, si aggiunga la piena, profonda legittimazione dell'opinione pubblica e costruiamo la premessa indispensabile per compiere l'attuazione più completa del nostro ordinamento costituzionale.

Replica

Molti interventi, come quelli dell'on. De Cocci e della dott.ssa Falcucci, hanno concordato con la sostanza delle relazioni e quindi non mi soffermo su di essi.

All'on. D'Ambrosio dico che non avevo dimenticato il progetto Sturzo (da lui ripresentato alla Camera) come dimostra il fatto che abbia portato il documento parlamentare qui a S. Pellegrino, ma non mi ci sono soffermato perché la proposta riguarda principalmente la pubblicità dei bilanci ed il divieto di contributi esterni.

In sostanza il progetto Sturzo-D'Ambrosio, partendo dalle leggi americane sulla pubblicità e sulla limitazione delle spese elettorali, vorrebbe estenderle alla finanza dei partiti in generale; e giustamente da parte di studiosi italiani di scienza politica (cito per es. lo Spreafico al convegno di Firenze del 1960) il progetto è stato giudicato totalmente irrealista e ciò per implicito ha ammesso anche il sen. Gava; secondo questa proposta i partiti dovrebbero vivere d'aria, come è confermato dalla disposizione che vieta di accettare contributi anche dalle società per azioni private, in cui sia del tutto assente la mano pubblica. Ma gli americani limitano questo divieto al periodo elettorale; e voi capite che concepire la questione del finanziamento dei partiti soltanto da questo punto di vista negativo significa confinarsi in una posizione del tutto astratta. Da questo punto di vista ho constatato con piacere come il presidente Scelba abbia confermato ieri il suo atteggiamento favorevole (che oggi è stato autorevolmente condiviso dal presidente Leone) nei confronti del contributo

statale alla vita dei partiti: atteggiamento che il presidente Scelba aveva, del resto, già affermato in un articolo poi accolto nel volumetto sui partiti politici edito da « *Il Resto del Carlino* ».

Un'altra proposta che invece non è stata avanzata nella discussione e che forse sarebbe opportuno lanciare, riguarda l'opportunità (ove non si possa abolire il voto di preferenza) di adottare gli accorgimenti della legge elettorale inglese del 1949 per il limite delle spese dei singoli candidati previsto dal progetto Sturzo, ma in misure troppo ridotte (500 mila e 600 mila rispettivamente per le elezioni al Senato e per quelle alla Camera). Si può obiettare che in tal modo si provocherebbe la commissione di illeciti in gran parte impuniti, come false dichiarazioni e così via; ma è facile rispondere che l'argomento prova troppo perché allora sarebbe bene abolire la dichiarazione annuale dei redditi e molti altri adempimenti previsti dalla legge.

Per quello che riguarda la questione dello *status* degli uomini politici, l'on. Lucifredi mi ha accusato di preoccuparmi un po' troppo del senso di disagio e di frustrazione dei membri del Parlamento, trascurando il disagio dei cittadini. Confesso che la mia preoccupazione era quella del sen. Gava, cioè di far sì che, nell'interesse della Comunità, l'uomo politico sia bene armato nei confronti della burocrazia, nei confronti dei tecnici, degli esperti e così via. Per essere ben armato deve essere addestrato e la istituzione inglese dei giovani segretari parlamentari, nonché tutta l'articolazione di quella che da noi è la figura unitaria del sottosegretario, andrebbero approfondite. Ed è opportuno citare in proposito l'episodio che Antony Eden (l'attuale Lord Avon) ricorda nelle sue Memorie; allorché a lui ancora giovane segretario parlamentare, il Ministro degli Esteri Chamberlain rivolse l'invito ad accompagnarlo a Ginevra per una riunione del Consiglio della Società delle Nazioni, premettendo peraltro che le spese sarebbero state a suo carico perché il segretario parlamentare non aveva il diritto di prendervi parte.

In questo senso non dovrebbero frapporsi ostacoli ad ampliare eventualmente la gamma delle cariche che con-

sentano un addestramento di governo anche ai giovani parlamentari; si tratta invece di impedire che il pubblico denaro sia dissipato per segreterie, macchine, ecc. assolutamente superflue; ma questo è un altro problema.

Così pure per quello che riguarda lo *status* degli uomini politici c'è tutta una serie di questioni sulla incompatibilità tra certe cariche. In Inghilterra ad es. il capo dell'organizzazione del partito conservatore è stato finora generalmente un ministro; ma oggi si constata che questa carica partitica è divenuta talmente gravosa da non consentire il contemporaneo svolgimento di funzioni di governo. Ora, questo problema (che definirei dei « carichi raddoppiati » piuttosto che dei doppi incarichi) va esaminato su un piano generale per l'efficienza del partito e del governo, ammirando la profonda saggezza per cui in certi paesi alcuni incarichi governativi sono dati a lords od a uomini politici liberi da oneri elettorali (e non a caso abbiamo in Inghilterra un ministro degli esteri che appartiene alla Camera alta). E' difficile — per i motivi che giustamente ha esposto il Presidente Leone — affrontare contemporaneamente, in taluni casi, problemi di governo e problemi di collegio elettorale. E' una questione che lascio sullo sfondo, ma che deve essere tenuta presente.

Lunghi discorsi che non si possono fare meriterebbe l'impostazione di Galloni sul concetto di partito e le critiche ad essa mosse dal prof. Cotta. Indubbiamente ci sono degli equivoci da disperdere e ci sono delle precisazioni da fare circa il concetto di Stato liberale ma non è questa la sede per farle perché è sull'approfondimento e sulla identificazione di certe tesi storiografiche, soprattutto del prof. De Rosa, che l'analisi andrebbe condotta.

Per quello che concerne le prese di posizioni di Galloni mi limito a dire semplicemente che non mi persuade la conseguenzialità del suo ragionamento, per cui, dalla figura non puramente privatistica dei partiti, dovrebbe derivare un diritto pubblico soggettivo dei singoli cittadini di iscriversi a qualsiasi partito, al partito A od al partito B. Questo mi sembra veramente eccessivo e da escludere perché esiste anche la libertà di coloro che già sono in un partito di

non associarsi con colui che richiede l'iscrizione e come non ci può essere una associazione forzata, così, io penso che non ci possa essere un diritto di iscrizione automatica ai partiti. Questo è un punto di dettaglio; comunque, io penso che la qualificazione pubblicistica o privatistica del partito non comporti necessariamente l'accoglimento di certe conseguenze.

Più grave è in realtà la questione della posizione costituzionale del partito nel nostro ordinamento. E' una posizione su cui si è soffermato molto l'on. Lucifredi con prese di posizione che inizialmente mi parevano accettabili e molto equilibrate, ma che poi (quando è arrivato ai rapporti tra gruppo parlamentare e parlamento) mi sono parse non del tutto compatibili con una visione totale, globale, della nostra Costituzione che non a caso comprende questo famoso articolo 49. L'art. 49 non va svalutato, perché contiene una presa di posizione diversa da quelle accolte in altre costituzioni a proposito dei partiti. Ad es. nella Costituzione gollista del '58 si dice all'art. 4 che i partiti ed i gruppi politici concorrono all'espressione del suffragio e quindi si tenta di ridurli ad una entità puramente e semplicemente preelettorale o di preparazione alle elezioni; ben altrimenti impegnativa è la formulazione del nostro art. 49, formulazione che è più precisa di quella dell'art. 21 della legge fondamentale di Bonn in cui si dice che i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del paese. Da noi si parla proprio di politica nazionale, di concorso alla politica nazionale con metodo democratico; ora il problema sarà di realizzare all'interno dei partiti il metodo democratico, ma è certo che il concorso del partito a tutti i livelli, sia quello parlamentare, sia quello governativo (dopo quello elettorale) è ammesso senz'altro dal coordinamento fra l'art. 49 e gli altri articoli della Costituzione; qualsiasi diversa interpretazione venuta qui anche da fonte autorevolissima, mi pare semplificatrice, mutila e dimidiante il contenuto del nostro ordinamento costituzionale.

Su questo punto, io penso di avere il conforto (né mi preoccupo di giurare in *verba magistri*) di una dichiarazione assolutamente esplicita e non sospetta di un maestro

come l'Esposito che ha scritto: « l'intimo nesso che esiste in fatto tra *partiti e gruppi* deve dirsi conforme allo spirito della Costituzione. E debbono dirsi conformi a tale spirito i legami dei deputati e dei senatori con i partiti e la disciplinata e confessa obbedienza dei parlamentari alle direttive del partito ». Ho citato testualmente non per sottolineare certe situazioni che hanno ampi margini di elasticità (torno ad insistere sulla negoziabilità dei rapporti tra gruppi parlamentari, leaders parlamentari, leaders di partito e leaders di governo) ma per ribadire che chi riduce il contenuto della Costituzione non siamo noi che mettiamo ci sembra, un giusto accento sia sul partito che sul parlamento; anche sul Parlamento perché io, pur accettando gran parte delle impostazioni del prof. Cotta sul passaggio dal garantismo parlamentare al garantismo partitico allo interno dei partiti, non accolgo peraltro la riduzione del Parlamento a camera di registrazione od a cassa di risonanza.

Queste definizioni derivano da una interpretazione un po' forzata dell'esperienza inglese quale è quella compiuta nel suo libro sul governo parlamentare dal prof. Laski, è una esasperazione che noi non possiamo accettare perché è contraria alla realtà di fatto, è contraria alla realtà dei rapporti che in questi anni ci sono stati (malgrado alcune apparenze contrarie di cui ora chiarirò i motivi), rapporti di contrattazione nel crudo linguaggio politico inglese o americano, di negoziabilità nel linguaggio più aulico della scienza politica.

Ora, se questo è vero (penso che molti potrebbero recare autorevoli testimonianze in tal senso), quali sono gli aspetti che deformano talvolta questi rapporti nel nostro paese in confronto agli altri paesi che sono stati autorevolmente citati? Tra l'altro è stata richiamata la presa di posizione del leader del governo-ombra inglese, secondo la quale quando questo leader sarà a capo del governo britannico egli si considererà non uomo di partito, ma l'esponente del governo inglese. Secondo me si tratta di una illusione ottica che è prodotta semplicemente dal fatto che in Inghilterra c'è una situazione di bipartitismo e tutto il vertice di partito può trasferirsi al vertice del governo; ma ciò

non significa che il gruppo dirigente del partito portato alla testa dell'esecutivo non conservi mentalità, modi di agire da *party-men*; il Premier inglese, non ho bisogno di ricordarlo, scioglie le camere secondo convenienze di partito e da uomo di partito. Insomma il fatto che le due figure (quella del premier e quella del leader) si uniscono nella stessa persona non elimina se non in apparenza, se non a prima vista, il residuo della partiticità che è ineliminabile dalla vita della democrazia moderna.

Ora si può discutere, sul piano di quella legittimazione di opinione pubblica di cui io parlavo ieri, se non sia opportuno anche da noi far coincidere, finché è possibile, le due figure per annullare una impressione di interventi esterni al parlamento e al governo, che è determinata non da una esasperazione del fatto partitico in Italia, ma semplicemente dalla circostanza che nel nostro paese, per circostanze storiche, il famoso bipartitismo di tipo britannico non si è realizzato. Distinguiamo dunque le illusioni ottiche da quella che è la realtà della vita costituzionale e distinguiamo anche riferendoci all'Inghilterra, disciplina di gruppi parlamentari e disciplina di singoli membri; se il gruppo parlamentare laburista non è vincolato alle decisioni del congresso o alle direttive del comitato nazionale esecutivo laburista (a differenza di quanto prevedono gli statuti dei nostri partiti o i regolamenti dei nostri gruppi), i singoli membri risultano peraltro obbligati e quindi attraverso il vincolo dei singoli si ritorna ad una situazione che è sostanzialmente simile a quella prevista dai nostri ordinamenti interni di partito. Certo, ad alcuni di questi mali si potrà ovviare, non però, come mi pare abbia detto l'on. De Cocci, perché la tendenza a disciplinare il fenomeno con le leggi sia abbastanza avanzata. La tendenza all'intervento legislativo rimane ancora una aspirazione che va prendendo corpo in progetti e in una serie di studi che stanno raggiungendo un certo livello di concretezza; però, non per acquistare buona coscienza, ma per assumere una posizione realistica, dobbiamo riconoscere che non c'è ancora al mondo nessuna legislazione che tenda a garantire (al di là della scelta delle candidature) la democraticità interna dei partiti.

Quindi, io penso, sul problema del rapporto stato-partiti, gruppo parlamentare-partiti, dobbiamo avere una visione che sia serena, che tenga conto di questi aspetti molteplici; ma quello che noi non possiamo accettare assolutamente è che questa visione realistica della vita costituzionale sia considerata di derivazione fascista o perfino comunista. No, è sui testi di Jennings, di Laski, di Morrison, e prima ancora di Bagehot, è sui libri dei giuristi e degli studiosi inglesi che noi abbiamo appreso la necessità funzionale per le democrazie moderne di questa disciplina di partito; non è certo in opere di ispirazione totalitaria ma è nei manuali di diritto comparato che noi abbiamo acquisito la piena, intellettuale coscienza della necessità di questo rapporto.

Quindi, senza false suscettibilità, ma con grande fermezza dobbiamo respingere questa derivazione che ci si è voluta imputare, sia pure attenuando la nostra colpa col riconoscere che non eravamo coscienti di una ascendenza tanto pericolosa.

Del resto, o amici, la realtà si vendica degli schemi: e quando si dice che De Gasperi era contro le crisi extra parlamentari, si deve pure constatare che, ad eccezione delle dimissioni obbligate del luglio '53, tutte le crisi fatte da lui sono state crisi extra-parlamentari. Perché ad un certo momento il meccanismo del sistema porta a queste conseguenze (ed io contesto che queste conseguenze di per sé tolgano il garantismo di tipo parlamentare che il professor Cotta ha contrapposto al garantismo di tipo partitico) se mai è succeduto un nuovo garantismo, che al contrasto tra parlamento e gabinetto (oggi dissolto nel vincolo che lega maggioranza a governo) ha sostituito il contrasto dentro il parlamento tra maggioranza e minoranza, come dimostra l'esperienza inglese del leader dell'opposizione; e si è così affermata una nuova dinamica, una nuova dialettica che anche sul piano parlamentare assicura un sostanziale e profondo garantismo nel nostro stato di diritto.

Se le cose stanno in questa maniera io penso che quello che ci rimane veramente da fare è di approfondire sempre

meglio, anche al di là di questo incontro, gli aspetti della democrazia interna del partito e della sua posizione costituzionale, con quella fiducia che pure dobbiamo legittimamente avere in noi stessi, senza di che non potremmo continuare a svolgere una funzione da uomini onesti nel partito; se si deve credere che, come Dio fece sanabili le nazioni, così anche i partiti nel processo storico saranno sanabili.

