

I PARTITI E LA DEMOCRAZIA

ART. 49 - *Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.*

In Italia lo stato liberale ottocentesco nutriva una posizione ostile verso il fenomeno partitico, ma tale atteggiamento favorì un ulteriore indebolimento delle già frammentate ed instabili istituzioni parlamentari, accelerando così anche la crisi. Questa posizione di ostilità era in particolare tipica della classe dirigente italiana, che aveva come unico obiettivo quello di rafforzare l'immagine dello stato di fronte a una società non unificata e piena di contraddizioni. Era soprattutto Vittorio Emanuele Orlando a sostenere tale visione, animato da forte atteggiamento patriottico. Secondo lui, non bastava però sostenere l'unità politica dello stato, ma era necessario consolidarla, attraverso un diritto pubblico nazionale.

Wilhelm, interpretando Gerber, ha evidenziato come in un'epoca di trasformazione sociale lo sforzo di formalizzazione del diritto svolgesse una funzione di legittimazione dell'ordine giuridico esistente.

E ancora, Laband, aveva lo scopo di rendere autonomo il diritto pubblico per affermare l'autorità del giovane stato tedesco, liberando il diritto statale dai vincoli della realtà sociale in trasformazione. Questa posizione di Landband si spiega, con l'ideologia allora dominante nazional-liberale, che si caratterizzava per il rifiuto congiuntamente del sistema parlamentare e del sistema dei partiti.

Nella riflessione di Orlando, invece, non vi fu un rifiuto del sistema parlamentare instauratosi in Italia, ma la difesa di una possibilità di conciliare il Rechtsstaat e il governo parlamentare.

Nell'ultimo decennio del XIX secolo, Orlando e le élite politiche non guardavano però al governo parlamentare inglese, considerato troppo radicale; piuttosto la forma parlamentare italiana veniva interpretata secondo il modello inglese antecedente le riforme elettorali. In Inghilterra dopo la seconda e la terza riforma elettorale si ebbe un grande rafforzamento delle organizzazioni partitiche: Minghetti, che la pensava come Orlando, nel denunciare l'invadenza dei partiti nell'amministrazione secondo logiche clientelari, non pensava che il governo parlamentare dovesse intendersi come "governo di partito". Secondo Orlando, il Gabinetto non doveva essere il Comitato esecutivo della Camera bassa, e anzi, doveva essere anche indipendente dalla Corona. Inoltre, nel modello di Orlando, la maggioranza a sostegno del governo non poteva essere maggioranza dei partiti, perché l'esistenza di quest'ultima avrebbe causato la rottura dell'equilibrio dualistico tra Re e parlamento. Le fondamenta di tale sistema erano quindi:

- La ristrettezza del suffragio universale
- La rappresentanza come designazione di capacità.

Nel valorizzare l'unità del nuovo stato, prevalse anche in Italia l'esigenza di collocare fuori dal campo i partiti e i gruppi sociali ritenuti forse "disgreganti l'unità".

Il modello che abbiamo visto avanzare da Minghetti (cioè un modello di partito proiettato all'interno del Parlamento), era ancora aderente alla ristretta base sociale sottostante lo Stato Liberale monoclasse. In effetti, nell'Italia del 1882, gli elettori non erano più di mezzo milione, e ciò nonostante, alcuni intellettuali temevano così fortemente l'estensione del diritto di voto, tanto da proporre il voto plurimo per bilanciare il voto della "massa" di elettori.

È proprio con le elezioni del 1882, che viene eletto il primo deputato socialista al parlamento italiano: Andrea Costa. In seguito alla sua nomina, la classe operaia fu presa in maggior considerazione, tanto da vedersi riconosciuto il diritto di voto. La riforma elettorale stabiliva poi che fossero elettori i cittadini italiani che avessero:

- Compiuto 21 anni
- Sapessero leggere e scrivere
- Avessero sostenuto con esito positivo l'esperimento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio, oppure pagare annualmente imposte dirette di almeno 19,80 lire.

Era evidente che la nuova riforma elettorale, favoriva le città (dove il grado di alfabetismo era maggiore), rispetto alle campagne, e il Settentrione rispetto al mezzogiorno.

Anche dopo le riforme del 1882, continuò l'ostilità delle élite politiche, verso l'estensione del suffragio: tale atteggiamento trova le sue radici nella cultura cattolica della Restaurazione, cioè da una concezione proprietaria della rappresentanza dello Stato: il voto doveva essere accordato non alle persone, ma alle cose. Si negava cioè al diritto di suffragio il carattere personale. Non doveva essere rappresentato l'uomo ma la terra, che secondo il diritto feudale, era la fonte della sovranità.

Il fondamento della rappresentanza politica, aveva basi diverse per Orlando però: la facoltà di scegliere un rappresentante doveva essere conferita alle *persone!* che si consideravano capaci di concorrere alla formazione della volontà del collegio elettorale. Era una concezione più liberale della rappresentanza, che rendeva i "più capaci" i *meliores terrae*, non per privilegio di nascita, ma per esser stati designati da parte degli elettori.

Più in generale possiamo allora affermare che nello Stato di Diritto (Liberale), la soggettività giuridica, nonostante sia riconosciuta più o meno a tutti gli uomini, venga graduata attraverso la distinzione tecnica fra *capacità giuridica e capacità di agire*.

Perché dopo la riforma elettorale del 1882, l'ostilità delle élite fu ancora più dura? Perché il liberismo instauratosi in Italia, era sostanzialmente oligarchico, e tale debolezza aveva molteplici ragioni, e tra queste una, era certamente legata alla mancanza di partiti costituzionali organizzati e in grado di creare un governo parlamentare.

In assenza di partiti organizzati infatti, tutti i parlamentari, non solo i senatori, erano nominati, in quanto veniva a crearsi un legame tra notabili locali e classe politica nazionale. Ne conseguiva che, il parlamento controllava sì, il governo; ma a sua volta il governo controllava, implicitamente, il Parlamento: totalmente il senato, poiché esso lo sceglieva; parzialmente la camera, con quella "autorità" che il governo esercitò fino al 1913 sul corpo elettorale. La ristrettezza del suffragio, e quindi la nomina dei parlamentari, determinò il consolidamento dei partiti notabili, oltre che il fenomeno del *Trasformismo* in seno al parlamento. Si guardi al caso delle c.d. "infortunate" dei senatori a causa della mancata fissazione da parte dello Statuto Albertino del numero di senatori per la composizione della Camera alta. Le Infornate servivano a modificare gli equilibri parlamentari a favore dei governi, spostando con le nomine, la maggioranza politico-parlamentare nella Camera vitalizia, così da annullare l'opposizione. In alcuni casi (ESTREMI!!!) i vari governi utilizzarono la "promozione" di alcuni deputati fedeli al governo, e non più sostenuti dal corpo elettorale, a senatori – tipico è il Governo De pretis, che ottenne la promozione di 12 deputati, in modo che questi potessero ripetere da senatori, il voto già dato in qualità di deputati.

Il contributo di Nicolò Gallo

Poco conosciuto è un saggio del 1901 di Gallo, dal titolo " I partiti e la vita politica", in cui, l'autore, con lo sguardo rivolto all'Inghilterra, terra classica del costituzionalismo, rimarcava l'importanza dei partiti, per il corretto funzionamento delle istituzioni parlamentari. Secondo Gallo, la necessità dei partiti ben definiti ed organizzati, costituiva un argine contro la sfiducia del paese nella sua rappresentanza politica: la mancanza di fiducia era ciò che preoccupava l'autore, perché l'autorità del parlamento era poi la condizione del credito delle istituzioni. Senza partiti organizzati non si creavano maggioranze omogenee, e di conseguenza, i ministeri, senza l'appoggio di un parlamento "forte", procedevano " a strafuoco" all'attuazione del provvedimento ministeriale. È evidente che Gallo, intenda denunciare una debolezza del corpo parlamentare, rispetto all'incisiva presenza (molto più solida) del governo, di cui era causa proprio l'assenza di questi partiti organizzati. A causa di tale mancanza il ministero diventa partito.

A differenza di Minghetti, Gallo comprinse che si era ormai entrati in una fase storica caratterizzata da un nuovo sistema politico. Che non lasciava più spazio alle vecchie opposizioni liberali tra amministrazione politica, stato e società. Ancora, Sonnino, nel 1911, evidenziava come il partito liberale fosse debole rispetto ai partiti estremi che lo premevano da una parte e dall'altra, e proprio questa dinamica, porterà negli anni successivi, all'affermarsi (e all'imporre) di partiti di massa "estremi"!!!

Dal pluralismo partitico al partito unico

Nel 1915 Alfonso Grassi continuava la polemica contro i partiti politici; ma nel frattempo, con la crisi dello stato liberale, e il nascere della Repubblica di Weimar, era importante cominciare a considerare più attentamente l'evoluzione del

diritto quale realtà giuridicamente configurata, e recuperare il nesso tra rapporti e istituti giuridici. Tuttavia ancora nei primi decenni del XX secolo, la classe dirigente liberale non recepì sino in fondo l'importanza di alcuni venti che avevano cambiato in profondità la dinamica del sistema parlamentare: l'allargamento dell'elettorato attivo (in base alla legge del 1912), il primo conflitto mondiale, l'introduzione del sistema proporzionale (1919). Tali eventi avevano segnato il passaggio da una costituzione oligarchica a una democratica, che vedeva l'affermarsi dei partiti politici organizzati. Eppure la polemica non si affievoliva. La polemica antipartitica di D'Annunzio per esempio, prendeva di mira proprio i partiti di massa : il partito popolare e quello socialista.

Le prime elezioni che si svolsero nel 1919 col suddetto sistema proporzionale, comportarono una svolta storica, dato che favorì la formazione di un moderno sistema di partiti a base popolare, mutando la composizione della camera dei deputati. Il partito socialista ottenne il 19%, quello popolare italiano il 30%.

Diversamente dal pensiero globale di quel periodo, Ambrosini sosteneva che le riforme della legge elettorale e del nuovo regolamento della camera dei deputati tendevano a correggere i difetti del parlamentarismo. Lui criticava dunque, i fautori del sistema maggioritario per due ragioni: perché non adeguato a garantire una rappresentanza per le minoranze (tutte), e poi perché aveva fin ora generato una frammentazione partitica, cui seguirono, inevitabilmente governi di coalizione (deboli).

Dunque ciò che evidenziava Ambrosini era quel nesso tra partiti e sistema proporzionale, perché come afferma anche Kelsen, tale sistema presuppone, più degli altri, l'organizzazione di partiti politici, e se questi ancora non si sono creati, il sistema proporzionale ne accelererà la formazione.

Santi romano

Egli aveva analizzato la portata delle trasformazioni del primo ventennio del XX secolo, prima nel suo "Stato moderno e la sua crisi", e poi in "Ordinamento giuridico". Nel primo caso Santi Romano evidenzia che soltanto lo stato moderno, sia in grado di impedire il ritorno a una costituzione "feudale". Egli si preoccupò di affermare l'unità dello stato di fronte alle forze sociali sostenute dai partiti, che dovevano essere ricondotte entro i confini dello stato.

È nella sua seconda opera invece che si individua un accentuato pluralismo e sembra acquisito il dato della conflittualità sociale: in particolare Romano considerava i partiti, per loro natura, principali cause di conflitto e capaci di frammentare l'unità dello stato. Quindi alla fine, Romano, seppur teoricamente pluralista, rimane ideologicamente un monista e un fautore dell'anticonflittualismo.

Anche dopo le elezioni del 1921, indette dall'ultimo ministero Giolitti, si ebbe la paralisi del Governo, che favorì l'agonia del sistema parlamentare e dello stato liberale, e poi del fascismo. Le élite liberali avevano rinunciato alle forme liberali del potere politico in cambio della conservazione della loro posizione dominante. Inevitabili anche le critiche al regime parlamentare, che non soddisfaceva più le ideologie della classe politica di quei tempi. Proprio approfittando di quest'atmosfera di malcontento, i fascisti, con l'appoggio della vecchia classe dirigente si impegnarono per l'approvazione della nuova Legge Acerbo, che riservava alla lista con maggior numero di voti, i 2/3 dei seggi della Camera elettiva. Inevitabile fu l'ampia maggioranza fascista alla camera dei deputati; e inoltre, lo stesso smantellamento del sistema proporzionale favorì l'approvazione delle successive "leggi fascistissime" del 1925, che diedero inizio alla trasformazione del regime (sostenuta dalla stessa classe dirigente).

La camera dei deputati venne soppressa, e istituita quella dei Fasci e delle Corporazioni, chiamata a collaborare con il Governo. Il potere legislativo dunque, veniva concentrato nelle mani del Governo.

Ma a parte le diverse trasformazioni di cui consistette il regime fascista, e che tutti noi conosciamo, il punto su cui soffermarsi è quel tentativo fascista (non riuscito), di dare risposta alla crisi dello Stato rappresentativo e del diritto costituzionale. Esso si affermò perché lo stato liberale, aveva troppo a lungo temuto l'avvento di un governo parlamentare fondato sul consenso dei partiti organizzati e regolamentati. Così, dopo lo stato liberale, si sarebbe affermato il fenomeno del fascismo, che avrebbe creato un sistema a partito unico, e guidato da un solo Capo, il Capo del governo.

Le forze politiche nella costituzione in senso materiale di Mortati

Mortati nel suo libro "la costituzione in senso materiale" criticava le cosiddette teorie realistiche o empiriche, che riduttivamente identificavano lo Stato con i suoi governanti, e rivolgeva anche una particolare critica al tentativo di altri autori, come Schmitt, di porre a fondamento della costituzione una "decisione" circa la forma e la specie dell'unità politica di un popolo. Questa mitizzazione della decisione affermava il primato della "decisione politica" sull'elemento normativo dell'ordine giuridico, secondo una visione statica ed organica della società.

Secondo Mortati le forze politiche sono l'elemento strumentale alla realizzazione delle finalità dello stato, e queste ultime sono il contenuto (cioè l'elemento materiale), caratterizzante la costituzione. Il contenuto è il fine proprio di ogni forma storica di Stato, e la rilevanza del fine sta nel vincolare gli organi dello Stato sia in senso negativo (cioè obbligandoli a non sorpassare il limite costituito dal fine stesso), sia in senso positivo, impegnandoli ad agire per il conseguimento dei risultati da perseguire. Anche l'indirizzo politico, deve rimanere sempre nei limiti del fine costituzionale che esige l'adattamento alle circostanze concrete.

Ma affinché i limiti possano ritenersi rilevanti (e quindi validi) è necessario mostrare come siano giuridiche le forze dalle quali emanano.

I partiti politici nella cultura giuridica del dopoguerra

Badoglio dopo che i partiti uscirono dalla clandestinità dovette accettarne la presenza nel suo terzo governo. La nascita di governi di unità nazionale con la partecipazione di tutte le forze politiche antifasciste fu favorita anche dagli USA. La presenza dei partiti incise sulla struttura del Gabinetto: ad eccezione del primo ministro, la presenza di personalità facenti parte del CLN determinò un mutamento della posizione del primo ministro da quella di capo del governo, a quella di *primus inter pares*. I processi di mutamenti istituzionali, subirono una maggiore accelerazione dopo il così detto Patto di Salerno del 1944. Mutava la forma di stato con il tramonto del principio monarchico, ed era nata una nuova forma di governo dove il Comitato di Liberazione Nazionale, svolgendo anche un compito analogo a quello spettante al Parlamento. Il nuovo governo sotto la presidenza di Bonomi era un'emanazione diretta dei partiti del CLN. La derivazione partitica di quest'ultimo, nonché della Consulta, indicava non soltanto la rilevanza dei partiti politici sotto l'aspetto storico e politico, ma anche per la comprensione della Costituzione democratica e lo studio delle forme di governo.

Interessante a tal proposito è il lavoro di Santi Romano (Principi di diritto costituzionale generale), in cui l'autore utilizza il concetto di regime per giungere alla distinzione fra "stati o governi di partiti" e "stati o governi totalitari", gli uni caratterizzati dal principio liberale e dal pluralismo, gli altri qualificati essenzialmente dal partito partecipante al governo.

Con il decreto del 1946 e l'entrata in funzione della Corte costituzionale (1956), si sarebbe affermato un concetto di costituzione non più intesa come mera legge, ma come norma fondamentale, la cui osservanza è garantita da un giudice speciale (cioè la Corte costituzionale). Il nuovo modello di democrazia costituzionale che emerge nel secondo dopoguerra, era pensato contro le pratiche giuridiche del passato, per riconoscere e garantire i "diritti inviolabili dell'uomo". Nel nuovo modello costituzionale, dunque, si intravedevano le prime luci di un cambiamento volto ad affermare il primato del diritto sulla politica. E ciò avrebbe dovuto condurre il sistema dei partiti politici non come variabile indipendente, ma come elemento costitutivo dello stato costituzionale.

Nell'immediato dopoguerra, la maggiore preoccupazione dei costituenti fu quella di affermare quei principi negati anche con l'opzione per il "metodo democratico". Questa è l'essenziale interpretazione dell'art. 49 ("tutti i cittadini hanno il diritto di associare liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"). Significativo è poi l'accostamento dell'art. 49 all'art. 3, secondo comma, fatto da Lelio Basso, che nell'ambito di una nuova concezione di democrazia dei partiti, era favorevole a riconoscere ai partiti politici una rilevanza non solo sociale ma anche istituzionale, attribuendo agli stessi alcune funzioni di natura costituzionale. Questa posizione fu di fatto accantonata dalla prima sottocommissione, ma riemerse nel dibattito con Mortati e Ruggiero.

Mortati proponeva forme di controllo da parte di un organo giurisdizionale, la Corte Costituzionale, sui partiti politici, in modo tale che a questi ultimi, se in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, fossero conferiti dalla legge i poteri in

ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Ma Mortati stesso riconosce che il problema (mai risolto fino agli anni 90), é proprio la mancata alternativa al potere delle forze politiche in Italia.

LA POLEMICA ANTIPARTITICA NELL IMMEDIATO DOPOGUERRA: rispetto alla tradizione liberale e a quella fascista il sistema dei partiti non veniva piu visto dalla maggior parte dei costituenti né con indifferenza né con avversione. Anzi, proprio in Italia, in quegli anni, nacquero alcuni studi significativi intorno all'influenza dei partiti sul sistema costituzionale. C'erano evidenti filoni antipartitici, come quello di Ranalletti, che si esprimeva contro il governo dei partiti, a proposito del progetto di costituzione presentato dalla Commissione dei 75. Egli proponeva l'elezione diretta del capo dello stato e il rafforzamento dei suoi poteri per evitare che all'interno dello Stato potessero affiorare e prevalere i partiti, che Ranalletti dichiara essere forze esterne al governo, che non hanno (pertanto) alcuna responsabilità.

Altro autore noto per le sue idee antipartitiche é Maranini, che critica la versione continentale del governo parlamentare d'ispirazione francese, il quale attraverso il principio della divisione dei poteri, si manifestava come una "dittatura di assemblea", di cui la partitocrazia ne é solo la conseguenza. Il sistema politico per eccellenza, era secondo Maranini, quello inglese, dove la supremazia del parlamento non si era trasformata in dittatura aggiunge però che l'unico modo per evitare la proliferazione dei partiti, e la supremazia partitica sull'ordinamento, era il sistema presidenziale statunitense.

Tutte le costituzioni, come anche la nostra, sono il frutto delle idee di piu partiti (che trovano un compromesso tra loro) e non di un solo partito dominante, Dopo l'inizio della guerra fredda iniziava una lunga stagione di inattuato e costituzionale.

Abbiamo una prima fase (1948- 1953) che coincise con gli anni del centrismo, non furono rispettate neppure alcune precise scadenze costituzionali fissate. Emblematico fu il caso dell'inadempimento del governo e della sua maggioranza del VIII disposizione circa l'elezione dei consigli regionali entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Proprio il partito dominante, la DC ne impediva l'attuazione. Durante questi stessi anni poi, vi erano fondati pericoli derivanti dalla tendenza a sopraffare le opposizioni, anche ostacolando l'applicazione di quelle parti della costituzione che ponevano limiti e controlli all'azione della maggioranza governativa.

Diversa, la posizione di Galizia, convinto che i pericoli derivanti dallo strapotere delle formazioni politiche di maggioranza, pensava al presidente della repubblica, non soltanto quale organo sicuramente estraneo all'esercizio della funzione di governo, ma anche come garante del sistema.

Ci fu poi l'elezione di Gronchi nel 1956, alla presidenza della repubblica: nomina che segnò un particolare impulso per l'attuazione costituzionale. Fu infatti di questi anni la legge che istituiva il CSM. Sotto Gronchi vi fu poi un tentativo di alterazione dei rapporti di forza tra i grandi partiti politici in seno alle assemblee parlamentari. Lo si fece attraverso la c.d. Legge Truffa, che garantiva un premio di maggioranza alla coalizione che avesse ottenuto il 50,1% dei voti. In questo quadro, la DC sperava nelle elezioni del 1953, perché se fosse scattato il premio (pari al 15% dei seggi nella Camera, allora i 5 giudici della Corte costituzionale nominati dal parlamento in seduta comune, sarebbero stati eletti con i 3/5. Ad ogni modo la presenza del partito dominante della DC, nella prima legislatura e la coincidenza del suo leader con la figura di presidente del consiglio, non fa di questa fase di inattuazione costituzionale un buon esempio di sistema parlamentare.

LA CONVENTIO AD EXCLUDENDUM E LE CONSEGUENZE DELLA DEMOCRAZIA BLOCCATA: il declino del sistema politico. In presenza di un sistema parlamentare e di un sistema partitico non in grado di esprimere una maggioranza omogenea e compatta, nonché in mancanza dell'alternarsi delle forze politiche al potere, anche il referendum avrebbe potuto esercitare una notevole influenza sulle scelte di indirizzo politico. Fu la sinistra a sollecitare l'attuazione del referendum abrogativo, intendendolo quale arma di rivalsa per cambiare le decisioni legislative espressione dell'indirizzo politico di maggioranza. A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, si ripresenta il problema della governabilità. Le conseguenze negative generali da quel sistema politico sono state molteplici infatti: innanzitutto l'irrimediabile problema del blocco del sistema partitico causato dalla guerra fredda, aveva dato vita a un parlamento consociativo, le

cui decisioni si spostavano sempre più sul terreno della spartizione delle risorse materiali, che venivano orientate dai partiti di maggioranza e dai partiti di opposizione verso i rispettivi elettori. Si trattava più propriamente di un patto implicito tra i maggiori partiti: la DC e il PCI. È grazie a questo compromesso che si può parlare negli anni settanta di successo per la Prima Repubblica, che vedeva una superiorità della politica e dei partiti.

Alla fine degli anni Settanta iniziò però, contemporaneamente il declino del sistema politico, perché dopo la centralità del parlamento (designato da quel patto implicito DC-PCI), sarebbe dovuto giungere a maturazione la prospettiva di un normale funzionamento della forma di governo parlamentare (con uno schema maggioritario). Ma questa fase evolutiva non si verificò, perché mai si risolse il problema del blocco della democrazia. Anzi dal 1994, vi fu quella che ricordiamo come una "bipolarizzazione anomala" e che ancora produce effetti sul nostro sistema politico. Si tratta di bipolarismo anomalo, in quanto l'alternanza dei partiti al potere si è verificata ma in modo del tutto disomogeneo. A determinare tale dinamica è stato il sistema della *Conventio ad excludendum*, un vero e proprio sistema di rifiuto delle forze politiche (in particolare del pentapartito DC-PSI-PSDI-PLI-PRI) verso il PCI quale possibile forza democratica di governo. Questo generò allora la "democrazia bloccata". Il problema dipende dai partiti, sempre più "miopi" per la loro incapacità di guardare agli interessi generali del paese.

Nei primi anni settanta critiche di questo genere, si avversarono soprattutto sulla DC e il PCI (importante è la critica di Mortati). L'autore riteneva infatti che la DC appoggiato dalle gerarchie ecclesiastiche e dagli USA, fosse incapace di esprimere un leader dopo De Gasperi, e poi rimaneva costantemente lacerato in vari sottogruppi al suo interno. La PCI veniva criticata, in quanto, dopo esser stato escluso nel 1947 dal governo, non fu più in grado di ridiventare un partito di governo, per i suoi legami con l'URSS. Tuttavia dopo la seconda metà degli anni Settanta, il PCI tentò un'evoluzione, impegnandosi in modo esplicito verso la NATO (impegno visto con diffidenza dall'Unione Sovietica). Ma ciò che il PCUS temeva più di tutto era "l'effetto contagio": cioè il diffondersi del progetto dell'Eurocomunismo (che già il PCI, e i partiti comunisti spagnolo e francese avevano sostenuto), fino ai paesi dell'est europeo.

Arrivati a questo punto, la rottura con l'Unione Sovietica si avrà nel 1981' dopo la repressione in Polonia di Solidarnosc - (*Sindacato Autonomo dei Lavoratori "Solidarietà"*) è un sindacato fondato in [Polonia](#) nel settembre [1980](#) in seguito agli scioperi nei cantieri navali di [Danzica](#) . Ciò nonostante vi sarà ancora il problema della Democrazia Bloccata, che negli anni successivi porterà al declino complessivo del sistema politico. Un declino che iniziò dopo il fallito tentativo di due coraggiosi leader (Aldo Moro e Berlinguer), di superare la democrazia bloccata, attraverso una progressiva inclusione del maggiore partito comunista occidentale nella compagine governativa. Si voleva realizzare un qualcosa di analogo alla Germania degli anni sessanta : creare una grande coalizione composta dai due principali partiti (che in Germania erano l'Unione cristiana-democratica e il partito socialdemocratico). Ma poi nel 1978 ci fu l'uccisione di Aldo Moro, che segnò l'evoluzione del sistema politico fino ai nostri giorni.

Dai primi anni ottanta diventa più evidente la crisi del sistema politico, oltre che dello stato fiscale e del debito pubblico, ed è maggiore la corruzione, insieme alla presenza di poteri devianti, di cui fu emblema la loggia massonica P2. È in questo quadro che si accentua la Personalizzazione della politica, e che emerge un unico grande problema : cercare la governabilità spostando il baricentro dal parlamento al governo, e cercando di cambiare i rapporti di forza tra i partiti di maggioranza (quelli di sinistra quindi).

Dunque si arrivò nel 1981 al XLII congresso del PSI, dove si approvò la proposta di Craxi, di modificare lo statuto del partito, che imponeva che il segretario del partito socialista, venisse eletto direttamente dai delegati. Dalle elezioni successive alla modifica dello statuto in tal senso, emerse una forte personalizzazione della politica e la trasformazione del PSI in uno strumento del leader: era ormai un partito personale.

La proposta di elezione a suffragio universale diretto del capo dello stato risultò subito minoritaria, perché avrebbe messo in discussione non soltanto la forma di governo ma anche il sistema elettorale. Ma sebbene tale proposta di riforma non ebbe successo, in un quadro più generale, tutti sentivano la necessità di "riformarsi" in un modo o nell'altro. Non a caso è di quegli anni la prima commissione bicamerale istituita per le riforme costituzionali (sarà presieduta da Bozzi): da subito evidenziò la crisi della rappresentanza politica e la distanza dei partiti dall'interesse della collettività.

Per il resto, seppur non si riuscì a modificare le alte istituzioni statali, si iniziò quantomeno un percorso di riforma concernente i governi locali, che creò le basi per una "democrazia immediata". Le successive elezioni di sindaci e presidenti di provincia diede da subito un esito positivo.

Mediocre fu invece il rendimento del modello regionale, che si tentò di avvicinare al modello già visto per comuni e province, ma che non diede gli stessi frutti: anzi si verificò un indebolimento del consiglio regionale. C'è il pezzetto **sottolineato a pag 69, che non capisco a cosa si riferisca.**

DESTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA PARTITICO E FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE:

Nel 1992 vi è un primo segnale di decomposizione e di maggior frammentazione del sistema partitico italiano. L'esito dei risultati delle elezioni del 5 e 6 aprile 1992 è significativo: la DC ottenne il 29%, il Partito Democratico della sinistra (dopo lo scioglimento del PCI) ottenne solo il 16,10% dei voti, seguito dal Partito socialista italiano al 13%. Ma tali elezioni furono rilevanti soprattutto perché furono le ultime a svolgersi con un sistema elettorale proporzionale con preferenze.

Non solo, le elezioni del 1992' spazzarono via il vecchio sistema partitico, gettando le basi per un sistema tutto nuovo: le indagini giudiziarie portarono alla luce sistemi di corruzione, e illeciti finanziari dei partiti; inoltre ci furono due referendum abrogativi per la democrazia dei partiti (referendum che avevano ad oggetto temi come il finanziamento pubblico ai partiti); ma ciò che più contribuì a modificare e rinnovare il panorama partitico, fu l'affacciarsi di un nuovo soggetto politico, il quale non aveva nulla in comune con i partiti passati: Forza Italia; un partito artificiale, in quanto costruito "a tavolino" sulla base di un'analisi del mercato politico e di una straordinaria capacità di organizzazione manageriale.

Tale partito, ottenendo il 21,01% dei voti, acquisiva il primato tra i partiti della camera dei deputati.

Con l'introduzione del nuovo sistema elettorale, (maggioritario), l'esito delle elezioni del '94 segnò la nascita di un bipolarismo anomalo, perché, come abbiamo visto, fondato su coalizioni frammentate e disomogenee, incapaci di creare maggioranze parlamentari stabili.

PARTITI PERSONALI E NOMINA DEI PARLAMENTARI:

Dopo la caduta del Muro di Berlino si è persa una buona occasione per strutturare già allora l'art.49 della costituzione con una regolazione legislativa sui partiti.

Tale ritardo che ha profonde ragioni ha contribuito a favorire la nascita non di partiti politici intesi come strumenti di partecipazione dei cittadini, ma di macchine elettorali in mano a leadership personali, che hanno selezionato una classe politica incapace e spesso corrotta.

In questo contesto sono stati due i maggiori partiti politici, Forza Italia (divenuto poi Popolo della Libertà) e Lega nord, i cui leader hanno dominato con una certa continuità sia al governo Monti.

Diverso fu il caso Prodi, fondatore dell'Ulivo, presidente del consiglio dal 17 maggio '96 al 21 ottobre '98, e dal 2006 e 2008. Il secondo governo Prodi fu il primo governo a vedere la partecipazione diretta del partito della Rifondazione comunista e dei partiti radicali italiani, divenendo quindi il primo governo sostenuto dall'intera sinistra parlamentare.

>Quindi Prodi, diversamente da Berlusconi, non fu sostenuto come leader di un unico partito, ma di una coalizione.

Partiti politici e qualità della democrazia

Anche se i partiti politici esercitano un'influenza più incisiva sui sistemi parlamentari che in quelli presidenziali, occorre ricordare comunque la loro rilevanza in tutti i tipi di democrazie contemporanee. D'altronde negli USA, i partiti non solo sono importanti ai fini della struttura dell'ordinamento politico, ma hanno svolto, storicamente, anche il ruolo di "costruttori" dell'ordinamento politico nordamericano, e ad oggi, rappresentano l'elemento essenziale per la vita democratica.

In America poi, alle legislazioni degli Stati si sovrappose una legislazione federale specifica, soprattutto dopo lo scandalo Watergate (relativo al finanziamento dei partiti e le campagne elettorali). La sovrapposizione legislativa avvenne con quello che ricordiamo "Hatch Act (1939-1940)", ripreso da tutti gli stati della Federazione. La regola fondamentale in

essa contenuta è la seguente : un funzionario ha il diritto di appartenere ad un partito, ma non può esercitare in seno ad esso alcuna funzione di responsabilità, né partecipare direttamente alle campagne elettorali.

Nel 1950, il Congresso, votò inoltre l'Internal Security Act, o Legge McCarran Wood (prodotto tipico del Maccartismo e della guerra fredda). Con l'adozione di questa legge lo stato poteva perseguire legalmente non solo i singoli cittadini politicamente indesiderabili, ma anche intere organizzazioni, come quelle comuniste.

Uno sguardo rivolto ad alcune esperienze costituzionali del secondo dopoguerra

Nelle democrazie costituzionali è necessario, come abbiamo visto, proteggere il ruolo dei partiti nel processo democratico, ma anche proteggere la democrazia dalle forze politiche che manipolano le regole dell'impegno politico. La Legge Fondamentale (LF) tedesca, prevede all'art. 21 che l'ordinamento interno dei partiti debba corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Inoltre, i partiti devono rendere pubblici i loro patrimoni, rendendone nota l'origine finanziaria e la loro utilizzazione: la LF definisce incostituzionali i partiti che per le loro finalità danneggiano l'ordinamento democratico e liberale tedesco. A decidere su tale controllo di "incostituzionalità dei partiti" è il Tribunale Costituzionale federale (art. 21, comma 2 - LF).

Il meccanismo base su cui poggia la LF sul disciplinamento dei partiti, è evidentemente quello di impedire qualsiasi ritorno di partiti autoritari, o di qualsiasi organizzazione/associazione volta contro l'ordinamento costituzionale.

Ovvio è che, prima della sentenza di scioglimento, nessuna associazione (pur ritenuta sospetta di incostituzionalità) potrà subire provvedimenti amministrativi che ledano la stabilità della stessa).

In Spagna la Legge Organica (2002) sui Partiti politici, ha dato attuazione all'art. 6 Cost, che è la norma chiave dei partiti, che a differenza della legislazione tedesca, non considera i partiti come istituzioni pubbliche, ma come associazioni che devono essere regolate nell'ambito dell'art. 22 CE, il quale, garantisce costituzionalmente il diritto di associazione appunto.

Ma come in Germania, anche in Spagna si prevede lo scioglimento dei partiti, anche se non discendono sanzioni a carico dei singoli associati, ma soltanto conseguenze relative al partito nel complesso. La forma di controllo costituzionale dei partiti, e quindi l'eventuale scioglimento, mira a garantire il corretto svolgimento del processo democratico spagnolo (non ha quindi funzione sanzionatoria penale).

Lo scioglimento è deciso con sentenza dal Tribunale Supremo (organo di vertice della giustizia ordinaria.

Il punto più interessante della LOPP spagnola, sono gli articoli 5.2 e 5.4, che legittimano il Ministro dell'interno, che abbia sospetti sulla liceità di un partito, a darne comunicazione al Pubblico ministero (con una comunicazione i cui effetti sono sospensivi). Ciò vuol dire che si introduce un controllo "ex ante" sui partiti.

Per una rilettura e attuazione dell'art. 49 della Costituzione

Dall'art. si evince la tesi secondo cui il costituente avrebbe inteso riferirsi al rispetto del "metodo democratico" soltanto in relazione all'attività esterna dei partiti. Ma tale interpretazione è, in realtà, ormai superata, almeno a partire dagli eventi storici immediatamente successivi alla caduta del Muro di Berlino. Infatti, la sua ragione teorica e politica era legata al "bipartitismo imperfetto", e all'assenza dell'alternanza dei partiti al governo (questo, per via della presenza in Italia del più grande partito comunista dell'Europa occidentale e del condizionamento dovuto alla guerra fredda). In questo contesto infatti, la regolamentazione giuridica dei partiti poteva far sospettare un'eccessiva ingerenza dello stato verso i partiti "antisistema". Ma col passare degli anni, e soprattutto negli anni '80/'90 l'orientamento giuridico cambiò. In Italia oggi sembra prevalere la tesi che per migliorare la qualità della nostra democrazia sia necessario un rafforzamento dei partiti, perché in presenza di partiti deboli e con struttura non democratica, prevalgono leadership personali plebiscitarie. Tale rafforzamento non significa "maggior pervasività del partito", ma una maggior disciplina giuridica dei partiti politici che possiamo ritenere fondamentale per una ragione almeno:

- Riguarda il tema della rappresentanza politica e della partecipazione dei cittadini, al di là della prevalente influenza dei partiti politici sulla forma di governo parlamentare, in quanto riguarda la funzione elettorale dei partiti politici in tutte le democrazie contemporanee.

Nello stato costituzionale quindi non può esserci né “una superiorità dei partiti” né una “rappresentanza politica senza partiti”. In questo quadro, se la rappresentanza, e i partiti sono tanto importanti (almeno quanto lo si evince dalla nostra Costituzione), sorgono varie problematiche: è necessario individuare il sistema elettorale da adottare; sapere come scegliere i parlamentari; operare un controllo non solo formale dei bilanci dei partiti (certificati da una società specializzata!!!!) da parte della Corte dei Conti; regolare la disciplina sul finanziamento pubblico ai partiti.

La legge-quadro sui partiti dovrebbe stabilire innanzitutto, l'obbligo dell'iscrizione dei partiti e movimenti in un registro (Registro dei partiti e dei movimenti politici), che svolge una funzione anche pubblicitaria e promotrice del partito, e al tempo stesso, fa acquisire ai soggetti iscritti, una personalità giuridica. Ovviamente questo andrebbe applicato solo ai partiti/movimento che intendano svolgere la funzione elettorale.

Insieme al Registro dei partiti e dei movimenti politici, è necessario anche creare un Registro Nazionale, in cui deponere tutti gli statuti giuridici dei partiti, atti a garantire il rispetto del “metodo democratico” nella vita interna ed esterna del partito.

La democrazia nei partiti come antidoto ai populismi

Il popolo esercita la sovranità nei limiti e nelle forme della Costituzione, perché la stessa sovranità popolare è strumentale rispetto ai diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost).

Risulta palese, che lo Stato costituzionale, non possa ammettere una concezione plebiscitaria dello stato, ma anzi, prevedere oltre al rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, anche la garanzia dei diritti delle minoranze, e i controlli sugli organi di indirizzo.

In una democrazia simile, i cittadini sceglieranno le loro élite politiche (transitorie, variabili): tale scelta avviene proprio attraverso i partiti, i quali però, se non hanno un'organizzazione “democratica” si trasformano in oligarchie chiuse (e non più democratiche allora). In tale ultimo caso, avremo allora un passaggio da una “democrazia liberale” ad una “democrazia plebiscitaria”: in questa direzione si procede ancor più celermente, nel caso in cui, per contrastare queste oligarchie partitiche, non si cerca di valorizzare o regolamentare giuridicamente i partiti, ma si tenta di manipolare le regole attraverso partiti personali, dove il concetto di democrazia interna, non costituisce neppure un problema.

Nel caso di partiti personali, si è soliti parlare più di movimento che di partito: nel movimento c'è un capo e ci sono i suoi fedeli, e dietro l'organizzazione stessa, si celano interessi da salvare tramite “grandi riforme” che coprono semplicemente il volto autoritario del movimento.

Sono proprio i populismi allora, a minare la rappresentanza politica, svuotandola concettualmente: gli eletti non sono più responsabili verso gli elettori e verso i partiti: essi rispondono solo al Capo.

L'esistenza di forti partiti organizzati costituisce invece il miglior antidoto ai populismi. La democrazia dei partiti e dentro i partiti sono quindi 2 questioni strettamente connesse, che incidono sulla rappresentanza politica e la selezione dei candidati.

Spostiamoci ora nella realtà italiana: la legge del 2005, che impone liste bloccate, attribuisce ai partiti la scelta effettiva dei parlamentari. Ora, le liste bloccate non sono (o non sarebbero) un vero problema, se ci fosse democrazia nei partiti, e se ci fosse una “disciplina di nominati obbedienti al capo”. Purtroppo l'apatia politica ha preso il sopravvento, e ha portato i partiti a risolvere solo affari propri, rinunciando ad essere vere e proprie élite.