

# ANTONIO SCORNAJENGI

## LA RIFLESSIONE DEI CATTOLICI SUL PARTITO E LA RAPPRESENTANZA

### 1. LA NECESSITÀ DI “TORNARE ALLA COSTITUZIONE”

A oltre venticinque anni dagli scandali di Tangentopoli, che hanno costituito la premessa della fine della “repubblica dei partiti”,<sup>1</sup> il bilancio dei risultati conseguiti dalla cosiddetta Seconda Repubblica non sono stati «così lusinghieri». <sup>2</sup> La fine del sistema dei partiti, risorto dopo la caduta del fascismo, cioè, non ha creato un sistema politico più stabile e funzionante; né, ad esempio, ha fatto grandi passi in avanti una regolamentazione dei partiti specie per ciò che riguarda il tema del loro finanziamento. Ha scritto, in proposito, Salvatore Lupo che è «come se tra il 1993 e il 2013 non fosse successo nulla, almeno nulla di importante», perché «le critiche dell’antipartito e le sue soluzioni si sono riproposte nella stessa forma all’inizio e alla fine del ventennio». <sup>3</sup> Più di recente, per inciso, stiamo assistendo, «in Italia (come e più

---

1 P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997.

2 Così D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015, p. 12. Vedi anche S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell’art.49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 54 e sgg.

3 S. Lupo, *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Roma, Donzelli, 2013, p. 12. Per alcune recenti sintesi sull’Italia nel secon-

che altrove)», al declino dei partiti e al consolidarsi della cosiddetta «democrazia dei leader». <sup>4</sup> Non è possibile in questa sede soffermarsi sulle origini e le tappe di questa metamorfosi (peraltro ancora in corso).

Va osservato che gli studi storici e le scienze sociali hanno riflettuto a lungo sul partito come veicolo identitario e come strumento di raccolta del consenso; tale modello ha cominciato ad entrare in crisi in Italia già dopo un ventennio dalla fine del fascismo, <sup>5</sup> dopo che la Costituzione del 1948 gli aveva restituito un peso rilevante nella vita politica.

È proprio sul dibattito che precedette e caratterizzò la Costituente, che porterà all'elaborazione dell'articolo 49, <sup>6</sup> ed in particolare sul contributo dei cattolici, <sup>7</sup> che vorrei richiamare l'attenzione, nella convinzione che se è vero che i partiti hanno svolto un ruolo fondamentale nella ricostruzione dell'Italia democratica è anche vero che molte cose ritenute utili per il loro buon funzionamento (democrazia interna, finanziamento, etc.) furono lasciate in sospeso o messe da parte.

Ha scritto, in proposito, Roberto Ruffilli all'inizio degli anni Ottanta del Novecento:

tornare alla Costituzione implica tenere fermo quanto in questa sancito, circa il compito dei partiti per la realizzazione della sovranità popolare in una democrazia pluralistica e maggioritaria. Significa valorizzare il collegamento tra l'art. 49 ed i primi tre articoli della Carta costituzionale, riconoscendo

---

do dopoguerra, vedi almeno: G. Crainz, *Storia della Repubblica*, in *L'Italia dalla Liberazione a oggi*, Roma, Donzelli, 2016; A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

4 I. Diamanti, *Una democrazia dei leader e non dei partiti*, in «la Repubblica», 28 gennaio 2019. Questo passaggio è da tempo oggetto di una vasta riflessione. Si veda, tra l'altro, P. Mancini, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2015. Per un quadro europeo, S. Turano, *Capipopolo. Leader e leadership del populismo europeo*, intr. I. Diamanti, Roma, Castelvecchi, 2018.

5 Palano, *La democrazia senza partiti*, cit., p. 11. Vedi anche Id., *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013.

6 M. Truffelli, *La "questione partito" dal fascismo alla Repubblica. Culture politiche nella transizione*, pref. di P. Scoppola, Roma, Studium, 2003. Per un profilo di lungo periodo sulla concezione del partito, vedi M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013. Vedi anche P. Pombeni (a cura di), *Storia dei partiti italiani*, Bologna, Il Mulino, 2016.

7 Al riguardo, vedi M. Casella, *Cattolici e Costituente. Orientamenti e iniziative del cattolicesimo organizzato (1945-1947)*, Napoli, ESI, 1987; S. Tramontin, *La Democrazia cristiana dalla Resistenza alla Repubblica*, in F. Malgeri (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque Lune, 1987, vol. I, pp. 375-469; N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, intr. di G. De Rosa, 3 voll., Bologna, Il Mulino, 1998. Vedi pure C. Franceschini, G. Monina, S. Guerrieri (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1997; P. Pombeni, *Il contributo dei cattolici alla Costituente*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime Repubblicano*, vol. I, *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, e N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

la funzione insostituibile, ancora in questa fase, dei partiti per l'organizzazione della partecipazione dei cittadini alla Repubblica "fondata sul lavoro", e impegnata a coniugare con libertà ed eguaglianza per tutti, e per le masse in particolare. Al tempo stesso, tornare alla Costituzione comporta fare i conti fino in fondo con talune "astrattezze" emerse in ordine al progetto in essa formalizzato per lo sviluppo della democrazia politica e sociale, affrontando i problemi da essa lasciati irrisolti nel rapporto partiti, società e Stato. Si tratta di misurarsi con i limiti, accentuati da interpretazioni unilaterali, letterali ed evolutive, a proposito di una partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, configurata essenzialmente come un "diritto", e assai meno invece come un "dovere": ciò che viene a lasciare in ombra la necessità di un apporto individuale e collettivo, non solo per la solidarietà, di cui parla l'art. 2, in chiave sostanzialmente di riduzione del conflitto, ma anche per un adeguamento generale dei comportamenti alle esigenze di efficacia decisionale e di controllo di base, in una democrazia finalizzata allo sviluppo della persona umana in tutte le sue dimensioni, nell'ambito di una "società aperta" e imperniata sulla "razionalità cibernetica".<sup>8</sup>

Più nello specifico, secondo Ruffilli, era necessario porre in discussione:

il rifiuto espresso dai partiti in sede di Assemblea Costituente, sia a proposito della formalizzazione della loro democrazia interna, sia a proposito del riconoscimento giuridico sul piano pubblicistico. Occorre procedere all'estensione del "metodo democratico", fissato per il rapporto fra i partiti, e il loro concorso alla determinazione della politica nazionale, applicandolo pure alla loro vita interna.

L'obiettivo, secondo Ruffilli, doveva essere

l'eliminazione del blocco ormai strutturale nei nostri partiti al ricambio dei gruppi dirigenti e all'apertura verso reali condizionamenti dal basso e dall'esterno. Al che va intrecciato l'avvio di una formalizzazione anche legislativa di taluni aspetti almeno del ruolo pubblico dei partiti, in modo da rendere possibile anche la fissazione dei limiti controllabili del loro intervento nell'azione dei poteri statali.<sup>9</sup>

Tornare a riflettere sull'art. 49 significa, come ha osservato Enzo Cheli, dare sostanza a quel "metodo democratico" di cui parla la Costituzione. Una prospettiva, questa, che pone oggi

in primo piano la necessità di una legge generale sulle formazioni politiche in grado di garantire – attraverso un richiamo al contenuto dei loro statuti, al sistema delle garanzie riconosciute alle minoranze e ai singoli iscritti, alla scelta delle candidature per le cariche pubbliche, alle tecniche di finan-

8 R. Ruffilli, *Partecipazione politica e sistemi di partito. Problemi e prospettive dell'organizzazione economica, sociale e politica* (1981), in M.S. Piretti (a cura di), *Istituzioni, società e Stato*, vol. III, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 457-458.

9 *Ibid.*, p. 458. Ruffilli riteneva inoltre «necessaria la ricerca di accordi più o meno generali per un riordinamento delle istituzioni statali, se del caso con ritocchi anche alla Costituzione, che ponga termine alle disfunzioni, ormai sotto gli occhi di tutti, nel rapporto fra esecutivo e legislativo, nel sistema elettorale proporzionale, nei regolamenti parlamentari, nei compiti di direzione della presidenza del Consiglio, nell'attività della pubblica amministrazione, statale e non». *ibid.*, p. 459.

ziamento – uno standard minimo di democraticità per la loro vita interna».<sup>10</sup>

## 2. DAL CROLLO DEL FASCISMO ALLA COSTITUENTE

A partire dagli anni Trenta del Novecento, in settori non marginali del laicato cattolico, prendeva corpo una riflessione critica sui successi e sui limiti del fascismo, del nazismo, del marxismo e dello stalinismo, nonché sul personalismo cristiano<sup>11</sup> come possibile risposta alla “crisi della civiltà moderna” ed i suoi esiti totalitari.<sup>12</sup> Alcuni esponenti ex-popolari in esilio e non, maturavano ed accentuavano sempre più una prospettiva antifascista.

Tra essi Alcide De Gasperi,<sup>13</sup> il quale, intorno al 1938, poneva le basi di quello che sarà, nel 1943, uno dei primi documenti programmatici della neonata Dc, le *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, mettendo al centro «l’affermazione del primato della democrazia politica, anche rispetto a quello della democrazia sociale, sanzionato dal magistero pontificio da Leone XIII in poi».<sup>14</sup> Riguardo alla libertà politica, nel documento si legge che

sarà il segno di distinzione del regime democratico; così come il rispetto del *metodo della libertà* sarà il segno di riconoscimento e l’impegno d’onore di tutti gli uomini veramente liberi. Una democrazia rappresentativa, espressa dal suffragio universale, fondata sulla eguaglianza dei diritti e dei doveri e animata dallo spirito di fraternità, che è fermento vitale della civiltà cristiana: questo deve essere il regime di domani».<sup>15</sup>

Proseguiva il documento:

---

10 E. Cheli, *Introduzione*, in S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, p. 11. Vedi anche E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana fra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012.

11 Riflessioni sul personalismo cristiano in P. Scoppola, *La «nuova cristianità» perduta*, Roma, Studium, 1985, e G. Campanini, *Personalismo e democrazia*, Bologna, EDB, 1987.

12 R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 413-477. Sulla cultura cattolica italiana e la «crisi di civiltà», *ibid.*, pp. 419-430.

13 Sul *leader* trentino mi limito a ricordare alcuni contributi: P. Craveri, *De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 2006; P. Pombeni, *Il primo De Gasperi. La formazione di un leader politico*, Bologna, Il Mulino, 2007; e *Alcide De Gasperi*, 3 voll., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

14 R. Ruffilli, *La formazione del progetto democratico cristiano nella società italiana dopo il fascismo*, in G. Rossini (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente nella società del dopoguerra*, vol. I, Roma, Cinque Lune, 1980, ora in M.S. Piretti (a cura di), *Istituzioni Società e Stato*, vol. III, *La trasformazione della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 272.

15 A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, vol. I, Roma, Cinque Lune, 1967, p. 2. Il documento si trova ora anche in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, cit., vol. I, pp. 232-233 (da cui trarremo le citazioni successive sui documenti della Dc, quando non altrimenti specificato).

Nella netta distinzione dei poteri dello Stato - efficace garanzia della libertà politica - il primato spetterà al Parlamento, come la più alta rappresentanza dei supremi interessi della comunità nazionale, e soltanto il Parlamento potrà decidere la guerra e la pace.<sup>16</sup>

Con la caduta del fascismo, nel gruppo di uomini raccolti intorno a Badoglio e alla Corona, si riaffacciò quella diffidenza ed ostilità verso i partiti in quanto dominati da interessi di parte e considerati quindi incapaci a provvedere efficacemente all'interesse nazionale. Né, del resto, questi sentimenti erano presenti soltanto negli ambienti militari e monarchici, ma anche nelle fila dell'amministrazione statale (funzionari che guidavano le questure, i responsabili dei comandi dei Carabinieri, i prefetti),

tutti quei soggetti, cioè, che si occupavano dell'amministrazione dei territori del neonato Regno del Sud, erano i medesimi che quegli stessi territori avevano retto, controllato e amministrato sotto il regime fascista.<sup>17</sup>

Nell'ambito della cultura politica cattolica l'idea di partito fu «accompagnata da forti resistenze».<sup>18</sup> Perplessità, al riguardo, erano già state espresse nel primo dopoguerra con la nascita del Partito popolare italiano. Al riguardo Francesco Traniello ha osservato che la figura del partito apparve come «elemento innovativo in un contesto dottrinale scarsamente predisposto ad accoglierla».<sup>19</sup> La Chiesa, dopo la caduta del fascismo, si mostrò molto cauta sulla scelta degli strumenti con cui operare per inserirsi nel cuore della fase storica in corso. Una necessità da soddisfare «senza rischiare di ridurre la propria autorevolezza, dando adito all'identificazione con una parte politica», fosse anche la neonata Democrazia cristiana, ma cercando al contrario di «affermare la propria funzione di guida per tutta la Nazione».<sup>20</sup> I partiti, nella visione delle gerarchie vaticane, avrebbero dovuto rimanere ai margini dei processi decisionali, ossia in un ruolo meramente consultivo, come si evince dal celebre *memorandum*, attribuito al Segretario per gli affari straordinari, mons. Tardini, inviato al rappresentante statunitense in Vaticano Myron C. Taylor nel dicembre 1943.<sup>21</sup>

In un'ottica diversa si erano mossi e si muoveranno i primi documenti redatti dagli uomini della Dc, nei quali, certo ancor non sistematicamente riguardo alla forma partito, si auspicava un deciso mutamento di rotta in senso pluralista e democratico

16 *Ibid.*, p. 233.

17 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 278. Vedi pure Truffelli, *La "questione partito" dal fascismo alla Repubblica*, cit., pp. 9-40.

18 *Ibid.*, p. 38.

19 F. Traniello, *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, ed. agg. 2008, p. 136.

20 Truffelli, *La "questione partito" dal fascismo alla Repubblica*, cit., pp. 38-39.

21 Il testo del *memorandum* è pubblicato in E. Di Nolfo, *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952. Dalle carte di Myron C. Taylor*, Milano, FrancoAngeli, 1978, pp. 279-297.

del quadro politico.

Oltre a quanto detto a proposito delle *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana* di De Gasperi, sono da ricordare altri documenti non meno espliciti sul tema della libertà. La valorizzazione di essa è quanto mai esplicita nel *Programma di Milano della Democrazia cristiana*, elaborato, nel luglio 1943, tra gli altri, da Piero Malvestiti,<sup>22</sup> già fondatore del Movimento guelfo d'azione,<sup>23</sup> dove al punto 3 è scritto:

Libertà, fondamento della legittimità e della vita di tutti gli Istituti civili e politici. [...] Camera dei deputati a suffragio universale con sistema proporzionale. Rappresentanza elettiva dei grandi interessi nazionali nel Senato. Governo parlamentare con garanzia di stabilità. Potere giudiziario indipendente.<sup>24</sup>

In questi documenti premeva soprattutto, e ovviamente, rivendicare il rispetto di tutte le libertà, piuttosto che addentrarsi nel funzionamento delle singole forze politiche. Del resto siamo ancora lontani dalla fine del conflitto e in quella fase era prioritaria la lotta al nazi-fascismo. Tuttavia non mancano importanti riferimenti all'ineludibile carattere democratico delle formazioni politiche contro ogni forma di partito totalizzante (sia esso di destra o di sinistra) e l'insistenza su un ruolo del partito limitato al funzionamento dello Stato e al «dispiegamento della lotta politica fra formazioni diverse nell'alveo elettorale».<sup>25</sup>

De Gasperi, tra la fine del 1943 e l'inizio del 1944, in un documento intitolato *La parola ai democratici cristiani*, scriveva significativamente:

E a proposito di lealtà e di chiarezza, è forse anche il caso di avvertire che per un partito esiste pure un problema di distinzioni e di limiti. Il partito è uno strumento organizzativo atto a fungere su di un solo settore nella nostra comunità nazionale; quello dello Stato. E come per noi democratici cristiani lo Stato è l'organizzazione politica della società, ma non tutta la società, così il partito è un organismo limitato che non ha da proporsi da fare o innovare in tutti i campi, perché è consapevole che altri organismi sociali agiscono nello stesso tempo e nello stesso spazio su diversi piani; al di fuori e al di sopra, come la società religiosa, cioè la Chiesa colle sue forze spirituali e organizzative (Azione cattolica); al di sotto, come le società scientifico-culturali e le società economiche colle loro autonomie e colle loro leggi. Ecco perché a differenza di chi nello Stato vede un mito che assomma, sostituisce

---

22 Nell'agosto del 1942 alcuni esponenti del Movimento Guelfo, Pietro Malvestiti, Edoardo Clerici e Enrico Falck incontrarono De Gasperi per concordare le linee di azione comune per un nuovo partito. Negli incontri successivi fu nominata una commissione incaricata di elaborare il programma fatto circolare dal luglio 1943.

23 Il movimento era nato nel 1928. Disperso nel 1934 a causa della repressione fascista, risorse clandestinamente nel 1938.

24 *Programma di Milano della Democrazia cristiana*, luglio 1943, in Antonetti, De Siero, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 241-242. Vedi anche *Idee e programmi della Dc nella Resistenza. Testi di: De Gasperi, Malvestiti, Olivelli, Taviani, Rumor, Sabadin, Gui, Dossetti*, intr. e note di G.B. Varnier, Roma, Civitas, 1982, pp. 46 e sgg.

25 Così Ruffilli, *La formazione del progetto democratico cristiano*, cit., p. 283.

e incentra tutte le fedi e tutte le forze sociali noi non ci presentiamo come promotori integralisti di una palingenesi universale, ma come portatori di una propria responsabilità politica specifica ispirata sì al nostro programma ideale, ma determinata anche dall'ambiente di convivenza in cui esso deve venire attuato.<sup>26</sup>

Ci possono essere – anzi ci devono essere – convergenze con partiti anche molto diversi, purché rimanga chiaro che:

Altro è mettersi d'accordo su determinati provvedimenti di socializzazione, altro sarebbe con patti generici lasciar credere che il marxismo socialista non sia diviso dalla Democrazia Cristiana che da pregiudiziali più o meno “*in soffitta*”; altro è camminare assieme per una prima ricostruzione democratica, altro sarebbe confondere la democrazia popolare colla dittatura di classe. Il tempo cammina, e uomini e partiti si muovono e si evolvono con esso. Auguriamoci che la spinta unitaria impressa dalla dura prova, diventi una forza costante anche nell'ulteriore sviluppo dello Stato democratico. Noi, intanto, amici democristiani, prepariamoci a dare alla Patria quel nostro particolare contributo che è caratterizzato dalle nostre origini e dalla tendenza costruttiva. Lavoriamo in profondità, senza ambizioni particolaristiche, con alto senso del dovere, non curandoci delle *accuse di essere troppo a destra o troppo a sinistra*, secondo il linguaggio convenzionale della superata topografia parlamentare. In realtà ogni partito realizzatore *sta al centro, fra l'ideale e il raggiungimento*, tra l'autonomia personale e l'autorità dello Stato, fra i diritti della libertà e le esigenze della giustizia sociale [corsivi nel testo].<sup>27</sup>

Come si può osservare è *in nuce* quel compromesso costituzionale «avanzato» fra i due grandi partiti di massa, Dc e Pci, con il sostegno dei partiti laici minori, di cui hanno scritto efficacemente, tra gli altri, Roberto Ruffilli, Pietro Scoppola e Paolo Pombeni. Un compromesso che ha riguardato, come vedremo a breve, anche il partito politico e la sua (non) regolamentazione non priva certo di conseguenze future, ma al momento considerata il male minore rispetto ad un recente passato dove una legislazione *ad hoc* sui partiti aveva permesso a chi governava di metterli fuori legge. Dopo la fine dell'unità antifascista (maggio 1947)<sup>28</sup> i sospetti e le diffidenze reciproche, ed in specie dei partiti di sinistra (comunista e socialista) verso una presunta volontà egemonica della Dc ebbero il sopravvento.

Tornando ai documenti prodotti dagli uomini della Dc in questa fase politica pre-costituente, possiamo notare come chiari echi garantisti siano presenti anche nel Codice di Camaldoli, redatto da un gruppo di intellettuali cattolici, fra i quali Sergio Paronetto, Ezio Vanoni, Giuseppe Capograssi, tra l'autunno del 1943 e la primavera

26 A. De Gasperi, *La parola ai democratici cristiani*, elaborato tra la fine del 1943 e l'inizio del 1944, in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 253-254.

27 *Ibid.*, p. 253.

28 P. Carusi, *I partiti politici italiani dall'Unità ad oggi*, Roma, Studium, terza ed. agg., 2015, pp. 76 e sgg.

del 1944.<sup>29</sup> In esso erano ben presenti i temi della difesa delle «indispensabili» libertà politiche del cittadino e delle forze sociali, da esercitarsi in armonia con la legge morale: il diritto di non vedersi imposte opinioni politiche e di essere protetto e, se necessario, assistito nell'esercizio effettivo della libertà di stampa, di riunione e di associazione; il diritto di discutere e deliberare in seno e per mezzo delle rappresentanze politiche sull'indirizzo generale della politica dello stato e sugli atti del governo». Poco oltre si affermava che è

esigenza fondamentale di una costituzione – che intende preservare in modo effettivo e garantito la libertà come principio della vita politica – organizzare gli istituti e i mezzi giuridici perché sia impedita una instaurazione di violenza e arbitrio che prenda forme legali ad opera sia di minoranze armate sia e soprattutto della stessa maggioranza.<sup>30</sup>

In un documento redatto da Paolo Emilio Taviani nell'estate del 1944 e intitolato *Idee sulla Democrazia cristiana*<sup>31</sup> è reclamata, tra l'altro,

la libertà e l'uguaglianza nei diritti civili e politici di tutti i cittadini, senza distinzione di razza, classe, partito». Inoltre si chiedeva la «costituzione democratica dello Stato, premessa indispensabile al buon andamento della vita sociale, sicché ogni cittadino abbia il diritto di partecipare alla vita pubblica, sia esprimendo il proprio parere sull'operato dei dirigenti, sia avendo la possibilità di adire ai posti di responsabilità e direzione.<sup>32</sup>

Taviani, un po' come aveva fatto già De Gasperi, tiene a distinguere la Dc rispetto ad altri partiti e movimenti politici, siano essi di matrice marxista o di matrice liberale. La Democrazia cristiana – è scritto nel documento –

non può accogliere nelle sue fila coloro che, pure proclamandosi cattolici, ritengono di poter risolvere i problemi sociali e politici su di un piano puramente economico (materialismo storico marxistico) o anche su di un piano rigorosamente agnostico (liberalismo giolittiano). Il problema sociale è innanzitutto e soprattutto un problema di educazione; e l'educazione dell'uomo non può essere che l'educazione di tutto l'uomo, cioè al tempo stesso religiosa, politica, economica.<sup>33</sup>

Nel documento è scritto, a conclusione, che la Democrazia cristiana rifiuta il

---

29 Sul documento, vedi P. Giuntella, *Una rilettura: il codice di Camaldoli*, in «Appunti», 1, 1976, pp. 21-44; M.L. Paronetto Valier, *Il Codice di Camaldoli fra storia e utopia*, in «Studium», 1, 1978, pp. 61-90.

30 I passi del Codice di Camaldoli citati sono in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 271-272 e p. 274.

31 È il programma della Dc ligure elaborato da Taviani, *leader* della Resistenza del nord Italia.

32 P.E. Taviani, *Idee sulla Democrazia cristiana*, redatto nell'estate del 1944, in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 337-338.

33 *Ibid.*, p. 336.



totalitarismo statale, il capitalismo di Stato, le dittature di un uomo o di una classe che non siano temporanee e causate da evidenti necessità di ordine pubblico; d'altra parte la Democrazia Cristiana nega la possibilità di fare a meno dell'autorità, delle gerarchie, dell'ordine costituito dello Stato: rifiuta l'anarchismo, così quello romantico del Rousseau come il materialismo del Bakunin.<sup>34</sup>

In un volantino diffuso clandestinamente verso la fine del 1944, Giuseppe Dossetti, membro del Movimento democratico cristiano di Reggio Emilia, auspicava l'avvento di uno Stato democratico, «una casa di tutti gli italiani, aperta a tutti nello stesso modo, senza privilegi per nessun partito né per nessuna classe». Evidenti le preoccupazioni di Dossetti di costruire una democrazia pluralista e democratica, «una democrazia ordinata, sincera, libera e pacifica, non un sistema rivoluzionario che sia un fascismo a rovescio». Dossetti metteva in guardia i lavoratori (il documento è indirizzato a loro) dall'auspicare una rivoluzione violenta

che potrebbe concentrare tutte le forze nelle mani dello Stato, cioè di pochi uomini che disporrebbero di tutto e di tutti, sostituendo così al capitalismo privato il capitalismo di Stato. [...] Ma alla libertà, negatagli da una ultraventennale dittatura, il nostro popolo non può abdicare, a pena di conoscersi irremissibilmente degno della servitù.<sup>35</sup>

Durante la XIX Settimana Sociale dei cattolici d'Italia, tenutasi a Firenze dal 22 al 28 ottobre 1945,<sup>36</sup> dopo la fine della guerra,<sup>37</sup> Giorgio La Pira, nella sua relazione *Esame di coscienza di fronte alla Costituente*, poneva alla base dell'ordine sociale «una esigenza di espansione della personalità». Occorreva a suo parere «colmare l'abisso che oggi, dopo che la politica è divenuta di massa, separa i cittadini dallo Stato, e li fa apparire avulsi dalla vita reale di questo, e a sua volta rende lo Stato sordo a molte esigenze loro». Ciò si realizza con lo «stabilire certi collegamenti tra gruppi limitati di popolazione e sfere di interessi più direttamente pertinenti ad essi». Attraverso l'Ente locale, secondo La Pira, si difende meglio il bene supremo della libertà, presupposto della convivenza.<sup>38</sup>

34 *Ibid.*, p. 341.

35 G. Dossetti, *La Democrazia cristiana ai lavoratori*, diffuso alla fine del 1944, *ibid.*, p. 354 e p. 358. Su Dossetti, vedi P. Pombeni, *L'avventura politica di un riformatore cristiano*, Bologna, Il Mulino, 2013.

36 Sugli atti della Settimana Sociale di Firenze, vedi D. Ivone (a cura di), *Introduzione, in Costituzione e Costituente. La XIX Settimana sociale dei cattolici d'Italia (Firenze 22-28 ottobre 1945)*, Roma, Studium, 2007.

37 G. Formigoni e D. Saresella (a cura di), *1945. La transizione del Dopoguerra*, Roma, Viella, 2017.

38 G. La Pira, *Esame di coscienza di fronte alla Costituente*, in *Costituzione e Costituenti. Atti della XIX settimana dei cattolici d'Italia*, Roma, s. e., 1946, p. 309 e sgg. Sull'apporto di La Pira nella Assemblea costituente, vedi S. Grassi, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp.

Alla vigilia della convocazione dell'Assemblea costituente sono da segnalare almeno altri due documenti prodotti dai democristiani che mettono in primo piano il personalismo cristiano, ossia il primato della persona umana «considerata sia nella sua valenza singolare, sia nella prospettiva delle molteplici cerchie sociali all'interno delle quali essa esprimeva ed espandeva la propria personalità». <sup>39</sup> Al riguardo Fernanda Bruno ha osservato che, «pur nella varietà di posizioni, l'uomo viene naturalmente inserito in una serie di formazioni sociali, famiglia, scuola, categoria professionale, chiesa, enti locali», – aggiungerei partiti politici –, «poste come cerchi concentrici in cui gradualmente egli espande la propria personalità». <sup>40</sup>

Il primo documento, di cui dicevamo poc'anzi, fu elaborato dall'ex esponente del Ppi, Umberto Tupini, <sup>41</sup> presidente della Commissione di studi per la Costituente, il quale nel 1946, in un documento di introduzione ai lavori, <sup>42</sup> poneva con decisione, tra i presupposti morali dello Stato, che esso «non è creatore e fonte di norme morali (Stato etico), ma che viceversa, deve sottostare come l'individuo, a una morale superiore che per noi è la morale cristiana». E conseguentemente «lo Stato deve porsi al servizio della persona umana per il raggiungimento dei suoi fini naturali, economici, sociali, culturali, religiosi per l'adempimento del suo destino terreno». <sup>43</sup>

Si deduce facilmente come, ancora una volta, sia la persona umana al centro della riflessione dei cattolici e che, di conseguenza, si respinga «ogni totalitarismo di caste, di classi, di gruppi, di razza, di sangue, di nazione, etc.». La persona preesiste allo Stato e lo Stato deve garantirne «i diritti inalienabili» che sono: la libertà di pensiero, di manifestazione del pensiero «con qualsiasi mezzo (scritto, stampa, cinematografo), salve norme espresse in difesa della moralità (es. legislazione sulle proiezioni cinematografiche, etc.)». Lo Stato deve, inoltre, garantire il «segreto epistolare e delle comunicazioni telegrafiche, telefoniche»: la «libertà di coscienza; la libertà di associazione, riunione», nonché «la libertà di transito sul territorio dello Stato; libertà di immigrazione ed emigrazione alla stregua dei trattati e delle convenzioni nazionali;

---

179-221. Sulla riflessione dei cattolici riguardo alle autonomie, sia consentito rimandare a A. Scornajenghi, *La Democrazia cristiana e le autonomie (1943-1953)*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I Legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 273-304.

39 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 297.

40 F. Bruno, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*, in Franceschini, Mo-  
nina, Guerrieri (a cura di), *Le idee costituzionali*, cit., pp. 216-217.

41 Ex popolare, entra a far parte della Dc dal 1943. Esponente della Direzione del partito dal 1944.

42 U. Tupini, *La nuova Costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzia*, Roma, Seli, 1946, ora parzialmente riportato anche in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, cit, vol. II, pp. 438-465.

43 *Ibid.*, p. 439.

la libertà di insegnamento». <sup>44</sup> Al partito, come si può notare, non sono dedicati cenni particolari, se non come una delle modalità della libera espressione.

Il secondo documento, sul quale vale la pena soffermarsi, è la relazione di Guido Gonella al primo Congresso nazionale della Dc tenutosi a Roma dal 24 al 27 aprile del 1946. <sup>45</sup> In essa Gonella affermava che la nuova Costituzione dovrà essere il presidio di «quattro fondamentali libertà: libertà religiose, morali, politiche ed economiche». <sup>46</sup>

Quanto alla libertà politica, Gonella precisava di volere

competizioni di partiti e non Stato a partito unico, la cui fallimentare esperienza è già stata fatta dal fascismo, dal nazismo e dal comunismo. Non vogliamo il dominio della minoranza si chiami pur classe operaia o avanguardia del proletariato. Queste minoranze attivistiche e dispotiche non hanno il diritto di soppiantare le maggioranze con la forza. Solo il consenso può trasformare una minoranza in maggioranza mentre devono essere poste fuori legge le minoranze liberticide. Dobbiamo difenderci dai pericoli delle dittature sia da parte dell'esecutivo (come ci rivelò l'esperienza fascista) sia da parte di quelle assemblee popolari che hanno avallato le dittature. <sup>47</sup>

Pluralismo politico, lotta ad ogni dispotismo e rispetto di tutte le libertà individuali, contro ogni arbitrio e dispotismo del potere; queste alcuni degli irrinunciabili valori sui quali Gonella vorrebbe fondare la futura carta costituzionale.

### 3. IL DIBATTITO NELLA COSTITUENTE SULL'ART. 49

Durante l'Assemblea costituente nel biennio 1946-1947 il dibattito sul partito politico fu più articolato, seppure, effettivamente, «un po' strozzato». <sup>48</sup> Si entrò, per forza di

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *I Congressi nazionali della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque Lune, 1959, pp. 29-64.

<sup>46</sup> G. Gonella, *Il Programma della Democrazia cristiana per la nuova Costituzione*, relazione presentata al I Congresso della Dc (tenutosi a Roma nell'aprile 1946), ora in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione* cit, p. 737.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 745.

<sup>48</sup> G. Pasquino, *Art. 49*, in Id. et al., *Commentario della Costituzione. Rapporti politici*, tomo I, Bologna, Zanichelli Editore, 1992, p. 7. Una ricostruzione del dibattito è in C.E. Traverso, *La genesi storico-politico della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in «Il Politico», 1, 1968, pp. 281-300. Più di recente vedi, almeno: A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in «Associazione Italiana dei costituzionalisti», 4, 2015, pp. 1-23; F. Lanchester (a cura di), *Concetto e funzione dei partiti politici*, in «Nomos», 3, 2015; Bonfiglio, *I partiti e la democrazia*, cit.; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Roma, Giappichelli Editore, 2017, p. 22 e sgg.; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 10, 2017, pp. 1-23, con un'ampia bibliografia; C. De Fiore, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 1, 2018, pp. 211-251. Vedi anche F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti*, Padova, Cedam, 2019. Di grande utilità è L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009; nonché S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia*

cose, più nello specifico e si giunse al termine all'elaborazione dell'articolo 49, frutto di un compromesso fra le varie forze politiche.

Un contributo importante alla riflessione lo diedero anche alcuni giuristi della Dc<sup>49</sup> (ad esempio Antonio Amorth, Costantino Mortati, ed altri<sup>50</sup>) che proseguirono la loro riflessione avviata nel periodo preconstituente e posero sul tappeto una serie di questioni che, per i motivi che analizzeremo, furono tralasciate nella stesura finale.

Ha osservato Paolo Pombeni, che la questione dei partiti, all'interno della vivace discussione su tutto il complesso del Titolo IV, «era stata da subito percepita come un passaggio dirimente nella costruzione della nuova democrazia».<sup>51</sup> Nella seduta del 19 novembre 1946 della prima Sottocommissione si scontrarono due proposte; la prima presentata dal democristiano Merlin e dal socialista Mancini che recitava:

I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana secondo i principi di libertà ed uguaglianza; le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare.<sup>52</sup>

In sostanza la proposta collegava la libertà di associazione dei partiti al rispetto dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona umana e rimandava alla legge la disciplina dell'organizzazione dei partiti. Si prefigurava un controllo sui partiti politici.

A questa proposta se ne contrapponeva un'altra, presentata dal socialista Lelio Basso, che era articolata in due parti; la prima: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese»; la seconda: «Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».<sup>53</sup>

Ha osservato Massimiliano Gregorio che non si trattava di «capziosità linguistiche». Nella formula proposta da Basso i due avverbi, “liberamente” e “democraticamente” suggeriscono che libertà e democrazia si cominciavano a garantire proprio

---

*dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, pp. 5-50; e Cheli, *Nata per unire*, cit.

49 Sulla «rilevante influenza dei giuristi sui politici», vedi A. Giovagnoli, *La cultura democristiana. Tra chiesa cattolica e identità italiana (1918-1948)*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 201.

50 Al riguardo, vedi B. Pezzini, S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

51 P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 289.

52 *Atti Assemblea costituente* (d'ora innanzi AC), prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, p. 402.

53 *Ibid.*

assicurando a tutti i cittadini «la possibilità di accedere a quel preciso canale d'elezione per concorrere alla determinazione della politica nazionale, che era rappresentato dal partito politico». Viceversa la proposta Merlin-Mancini, di fatto, garantiva il diritto di associarsi politicamente, «subordinandolo tuttavia ad alcune condizioni di democraticità che lasciavano quindi aperta la porta ad una futura possibilità di sindacato sulla vita interna dei partiti». <sup>54</sup>

Non a caso i comunisti Marchesi e Togliatti espressero critiche alla proposta Merlin-Mancini, in quanto ritenuta lesiva della libertà di organizzazione dei partiti. <sup>55</sup> Essi espressero, in effetti, il timore del PCI di vedersi messo fuori legge da un eventuale futuro governo avversario «sulla scorta di una valutazione di antidemocraticità della dottrina da esso professata». <sup>56</sup> Molto presto la discussione virò sulla necessità di prevedere il divieto di costituzione per i partiti di orientamento fascista. Ricordiamo, ad esempio, una proposta di Dossetti, poi approvata all'unanimità, che così recitava: «È proibita sotto qualsiasi forma la riorganizzazione del partito fascista». <sup>57</sup>

Ben presto si ritornò a discutere sulla democraticità dei partiti politici con l'intenzione dei costituenti di non introdurre con l'espressione “metodo democratico” una qualche forma d'intervento repressivo da parte di future maggioranze di governo. Si giunse, attraverso la mediazione di Aldo Moro, condivisa anche da Basso, ma contestata da Togliatti, all'approvazione della seguente formula: «Tutti i cittadini possono organizzarsi ed operare liberamente e democraticamente in partiti politici». <sup>58</sup>

Togliatti, dal canto suo, ritenne che l'espressione “operare democraticamente e liberamente in partiti politici” non suonasse molto bene, e pertanto propose la formula “organizzarsi liberamente in partiti politici ed operare democraticamente allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese”. L'articolo così come fu modificato da Togliatti incontrò un vasto favore.

La modifica apportata dal *leader* comunista, a guardar bene, non era di poco conto, con essa in effetti

i partiti accettarono così di essere sottoposti ad un vincolo di democraticità, ma scelsero quello che comportava i minori rischi di ingerenza nella propria vita interna, limitandosi ad impegnarsi a tenere un *modus operandi* democratico, a svolgere cioè la propria attività rispettando le regole e il principio

54 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 320.

55 «Marchesi dichiara di non poter accettare l'articolo nella formulazione degli onorevoli Merlin e Mancini, poiché gli sembra che non offra garanzie contro i pericoli della tirannia e gli abusi delle organizzazioni politiche. Ogni limitazione posta al principio di libertà costituisce un pericolo». AC, prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, pp. 402-403. L'intervento di Togliatti è in *ibid.*, p. 403.

56 Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 321-322.

57 AC, prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, p. 404.

58 *Ibid.*, p. 406.

della democrazia»;<sup>59</sup> è «esattamente in questo momento, pertanto, che nasce quell'accezione di “metodo democratico” come modalità di relazione esterna tra i partiti che poi finirà cristallizzato nell'art. 47 del progetto di Costituzione prima, e nell'art. 49 della Carta del 1948 poi.

I partiti avevano raggiunto un compromesso minimo escludendo «di fatto ogni possibilità di controllo sulla propria vita interna ed accettando tale possibilità di controllo solo sulle modalità esterne con le quali avrebbero condotto la lotta politica».<sup>60</sup>

Il dibattito sul partito politico proseguì nella seduta del 20 novembre 1946,<sup>61</sup> dove furono avanzate riserve, ad esempio, dal deputato dell'Uomo qualunque Ottavio Mastrojanni,<sup>62</sup> circa l'avocazione ai partiti di funzioni costituzionali (come chiedeva la proposta di Basso), o richieste, come quella di Moro, di dotare il partito di personalità giuridica.<sup>63</sup> Quest'ultima richiesta era presupposto necessario per dare ai partiti rilevanza pubblica e garantire maggiore trasparenza sulla vita interna e sulle relazioni esterne. Specie il primo aspetto era, come abbiamo visto, fortemente osteggiato dai comunisti per i timori di cui abbiamo fatto cenno.

In conclusione della seduta si approvò il seguente odg di Dossetti:

La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la Seconda Commissione la determinazione delle condizioni e delle modalità.

Tutto quindi fu demandato ad un esame congiunto tra le due Sottocommissioni, che però non si tenne.<sup>64</sup>

Si giunse così alle sedute del maggio 1947 dell'Assemblea Costituente, dove la discussione sull'articolo 47 (poi 49) sul partito politico riprese solo apparentemente da dove era stata lasciata alcuni mesi prima. Infatti scomparve dalla discussione la questione dell'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali (ciò probabilmente richiamava troppo i medesimi poteri cui era stato investito a suo tempo il Pnf<sup>65</sup>). La questione della democraticità esterna/interna dei partiti tornò nuovamente alla ribalta nel maggio 1947 quando riprese la discussione sul partito politico.

Il relatore del Titolo IV, il democristiano Umberto Merlin tentò, invero, di rinviare

---

59 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 323.

60 *Ibid.*

61 P. Pombeni, *La questione costituzionale*, pp. 290-292.

62 AC, prima Sottocommissione, seduta del 20 novembre 1946, p. 413.

63 *Ibid.*, pp. 414-415.

64 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 326.

65 Per una disamina puntuale del partito in epoca fascista, vedi G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagini e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 133 e sgg. Sempre utile il volume di P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 327 e sgg.

il confronto e, una volta sancito il principio del riconoscimento dei partiti, lasciare al legislatore futuro la risoluzione delle tante questioni ancora in sospeso. Queste le parole di Merlin: «la formula votata nella Costituzione tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»; qui, proseguiva Merlin,

si potrebbe discutere se questa formula riguardi il lato esterno o interno dei partiti; ma faccio osservare che l'articolo 47 fu pesato parola per parola dalla Commissione, che esso è frutto indubbiamente di qualche transazione fra i commissari, ma che molti altri punti restano ancora da definire, per esempio, il riconoscimento giuridico dei partiti, il loro spirito e metodo democratico, i fini che i partiti si propongono, l'esame dei bilanci dei partiti, e soprattutto le funzioni costituzionali da affidare ai partiti. Lasciamo fare qualche cosa anche al legislatore futuro. Non preoccupiamoci di scrivere nella Costituzione tutto quello che su ciascun argomento può essere detto. *Qui affermiamo il principio del riconoscimento dei partiti. Venire poi all'applicazione di questo riconoscimento e vedere l'ampiezza che avrà, sarà compito importante del legislatore futuro [corsivo nostro]*». <sup>66</sup>

Merlin, cioè, intuendo la complessità delle questioni ancora in ballo, avrebbe preferito rimandare al futuro legislatore la risoluzione di questioni molto delicate (democrazia interna, trasparenza del bilancio dei partiti, etc.). In realtà, se è vero che il dibattito proseguì con alcuni tentativi di porre sul tappeto queste questioni è anche vero che l'indicazione di Merlin ebbe sostanzialmente la meglio (con il supporto decisivo del Pci) in nome della tenuta del "compromesso costituzionale" fra le principali forze presenti nell'Assemblea Costituente (Dc, Pci e Psiup).

Ma non si trattò, a nostro avviso, di un compromesso «al ribasso» basato su «comuni denominatori davvero minimali». <sup>67</sup> Per comprendere gli eventi dobbiamo tenere conto del contesto politico in cui avvenne questa parte del dibattito sul partito, e la votazione dell'art. 47 (49), avvenuta il 22 maggio 1947, ossia a pochi giorni dalla fine dell'alleanza antifascista e dall'estromissione delle sinistre dal governo De Gasperi, <sup>68</sup>

66 AC, seduta del 21 maggio 1947, p. 4130.

67 Come ritiene Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 328.

68 Sulla crisi del maggio 1947, vedi P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 306 e sgg.; A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 41-44, e E. Aga Rossi, *L'Italia tra le grandi potenze. Dalla seconda guerra mondiale alla guerra fredda*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 268 e sgg. Ha osservato acutamente Leopoldo Elia: «Tuttavia la causa dell'incompiutezza dell'articolo 49, più che negli errori e nei veti incrociati dei costituenti, si trova nel contesto politico italiano di quel periodo in cui, scomparso Roosevelt, si va affermando la strategia del *containment*. Se Togliatti è diffidente nel novembre '46 di fronte alle proposte di costituzionalizzare per davvero i partiti, lo è molto di più nel maggio del 1947, in cui sente venire la guerra fredda ed anche una svolta nella politica italiana caratterizzata fino allora dai governi tripartiti. Quattro giorni dopo la seduta del 22 maggio in cui è approvato l'art. 47 del progetto (divenuto poi art.49) il Presidente De Gasperi strappa alla Direzione democristiana il via libero per aprire la crisi, che porterà al governo con Einaudi e senza comunisti e socialisti (i partiti laici entreranno più tardi e cioè nel dicembre, dopo la istituzione del *Cominform*). Ho scritto "strappa" perché la decisione di De Gasperi di aprire la crisi incontrò la contrarietà di uomini come Paolo Emilio

quindi nell'aria,<sup>69</sup> così come i timori del Pci di essere messo fuori legge di lì a poco. Ha scritto L. Elia:

È già un miracolo che in quel clima abbia retto la distinzione tra elaborazione costituente e indirizzo politico di governo, consentendo di realizzare un amplissimo consenso nel voto finale sulla Costituzione.<sup>70</sup>

Tornando al dibattito, non sorprende certamente come l'emendamento presentato dal giurista democristiano, Costantino Mortati<sup>71</sup> e dal liberale Ruggiero volto a precisare che il metodo democratico dovesse riguardare anche la vita interna dei partiti compreso il bilancio, venga poi ritirato poiché destinato a sicura sconfitta.

Vale la pena ricostruire brevemente la vicenda. Nella seduta del 22 maggio 1947 Mortati presentò un emendamento che recitava:

Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte Costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano

---

Taviani, non certo sospettabili di filo comunismo. Ma il *leader* democratico-cristiano vedeva lontano e preparava l'operazione 18 aprile. Si accresce il timore di Togliatti che il Pci sia prima posto fuori dal governo e poi fuori legge; l'ombra della "democrazia protetta" (non c'è ancora il nome, ma si sospetta la cosa) lo turba profondamente: non prende la parola nella seduta del 22 maggio, come del resto Basso, ma l'on. Laconi drammatizza al massimo l'opposizione all'emendamento Mortati-Ruggiero, seguendo fedelmente l'impostazione del suo *leader*». L. Elia, *A quando una legge sui partiti*, in Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., pp. 56-57.

69 La crisi del terzo governo De Gasperi si era aperta il 12 maggio 1947 con le dimissioni del presidente del Consiglio. Vedi la ricostruzione in A.G. Ricci, *Il compromesso costituente. 2 giugno 1946-18 aprile 1948*, pref. di A.A. Mola, Foggia, Bastogi, 1999, pp. 173-179.

70 L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 57.

71 Sul giurista calabrese, vedi F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituzione e cultura giuridica*, II, Bologna, Il Mulino, 1980; e, della stessa autrice, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, ESI, Napoli, 1989, p. 135; G. Amato, *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, p. 231 e, nello stesso volume, U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, p. 301; M. Volpi, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale svizzera*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1231, e S. Bonfiglio, *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale*, in «Nomos», 3, 2017, pp. 1-21.



resi pubblici i bilanci dei partiti.<sup>72</sup>

Nel momento di svolgere l'emendamento, Mortati dichiarò di ritirarlo e volerlo sostituire con un altro emendamento formulato in accordo con il deputato Ruggiero che così recitava:

Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale.<sup>73</sup>

In questa formulazione, spiegava Mortati, si insisteva sulla democraticità interna dei partiti, poiché

abbiamo [...] stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti che sono la base dello Stato democratico. È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica.<sup>74</sup>

Dopo un breve dibattito, è nuovamente Merlin ad intervenire con decisione circa l'impossibilità di stabilire una disciplina interna dei partiti, pena scenari futuri imprevedibili e incontrollabili, anche più pericolosi di quelli che si vorrebbe scongiurare con una regolamentazione più ferrea. Tutti gli emendamenti presentati fino a quel momento (oltre a quello di Mortati-Ruggiero, anche quelli di Mastino,<sup>75</sup> Sullo<sup>76</sup> e Bellavista<sup>77</sup>), vogliono ottenere, secondo Merlin

un controllo interno nella vita dei partiti che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche [...] i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei commissari nominati dal governo? La questione è molto delicata ed io esorto l'Assemblea, per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio, sollevando ostilità che indubbiamente una proposta di questo genere susciterebbe. Perché come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all'esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all'interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all'interno. Saran-

---

72 AC, seduta del 22 maggio 1947, p. 4159.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, pp. 4159-4160.

75 *Ibid.*, p. 4158.

76 *Ibid.*, p. 4160.

77 *Ibid.*

no colpiti e puniti se essi all'esterno compiranno degli atti contro le nostre istituzioni. Quindi non c'è bisogno di fissare questo principio. Se un partito si organizzerà militarmente come prevede uno degli emendamenti; se un partito farà quello che prevede l'onorevole Bellavista o altro partito farà quello che ha preveduto l'onorevole Mastino, potrà cadere sotto le disposizioni del Codice penale ed essere sciolto di autorità dal governo.

Noi non dobbiamo qui preoccuparci di questo. Noi dobbiamo, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale. Nulla più di questo; e se chiedessimo di più, potremmo andare incontro a pericoli maggiori di quelli che vogliamo evitare.<sup>78</sup>

Non poteva esserci perorazione più decisa contro qualunque tentativo di disciplinare la vita interna dei partiti che così si apprestavano a diventare i protagonisti della nuova Italia senza alcun tipo di regolamentazione.<sup>79</sup> Dopo l'intervento di Merlin, infatti, alcuni emendamenti furono mantenuti ed incontrarono una netta sconfitta, quello Mortati-Ruggero fu ritirato onde evitare sorte analoga. Mortati, con un po' di delusione, poiché aveva avuto l'impressione che intorno al suo emendamento vi fossero più larghi consensi, lo ritirò per non esporlo ad «un sicuro insuccesso», tuttavia rivendicò, ancora una volta, che uno Stato, «il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà».<sup>80</sup> Salvatore Bonfiglio rileva come Mortati, anni dopo (in un saggio del 1950 e soprattutto in un altro del 1957), modificò questa sua convinzione e «prese atto che i contrasti tra i principali partiti politici rendevano non più auspicabile e perfino dannosa una disciplina dei partiti».<sup>81</sup>

---

78 *Ibid.*, pp. 4162-4163.

79 «I partiti diventavano il cardine ed i veri soggetti del sistema parlamentare che la Costituzione aveva restaurato senza sostanziali correttivi. Nel disegno di Mortati il ruolo centrale dei partiti doveva essere bilanciato da un controllo sulla loro democraticità interna, ma anche questa proposta, come quella della razionalizzazione del parlamentarismo, fu duramente osteggiata dalle sinistre e in particolare dai comunisti, e non ebbe alcun seguito: si temeva da parte comunista che il principio della democraticità interna potesse portare a forme di controllo sulla vita stessa del partito e metterne in discussione la struttura centralistica ancora ispirata al modello leninista. Così nell'articolo 49 della Costituzione si riconosce il ruolo dei partiti ma non si detta alcuna norma sul loro ordinamento interno e non si afferma nemmeno che il metodo democratico debba valere, non solo per il loro confronto, ma anche per la loro vita interna». Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 228. Vedi anche F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 100 e sgg.

80 AC, seduta del 22 maggio 1947, p. 4167.

81 S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in «Nomos», 3, 2018, p. 2. I due scritti di Mortati cui fa riferimento Bonfiglio sono: C. Mortati, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in «Cronache sociali», 2, 1950, ora in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 41-51; e Id., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1957.

L'articolo 49 della nostra Costituzione che riguarda appunto i partiti politici, così recita nella versione definitiva: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Ha osservato Paolo Pombeni che «nelle difficili congiunture di una transizione i cui esiti ancora non si delineavano chiaramente era bene non esagerare e alla fine tutti si fecero convincere dall'esortazione [di Merlin]», pur al prezzo di lasciare un passaggio così delicato come quello sulla regolamentazione del partito, «nella vaghezza di una determinazione mancata». <sup>82</sup>

In effetti, va pure notato come la coeva Costituzione della Repubblica federale tedesca (emanata nel maggio del 1949) stabilì all'articolo 21 che l'ordinamento interno dei partiti dovesse essere conforme ai principi democratici. <sup>83</sup>

In conclusione possiamo dire che la Costituente ha realizzato un «compromesso» tra istanze contrapposte,

sanzionando un progetto avanzato di democratizzazione della vita politica, economica, sociale e culturale. Il tutto con una mediazione abbastanza equilibrata fra personalismo cristiano, umanesimo marxista ed individualismo borghese, tra economia di mercato ed economia pianificata, fra potere discendente dall'alto e potere ascendente dal basso. <sup>84</sup>

Lo si è visto anche per quanto riguarda l'elaborazione dell'articolo 49 che diede piena cittadinanza ai partiti politici dopo il ventennio fascista, anche se il clima della

---

82 Pombeni, *La questione costituzionale*, cit., p. 296.

83 Così recita l'art. 21 della Legge fondamentale tedesca: «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni». Ha precisato S. Bonfiglio che «occorre ricordare che anche nella Repubblica Federale di Germania, nonostante una prima attuazione dell'art. 21 della Legge Fondamentale già nei primi anni Cinquanta del secolo scorso, per una più ampia attuazione dell'articolo stesso sarebbe stata necessaria la "svolta" del partito socialdemocratico di abbandono delle posizioni economiche antisistemiche e la nascita nel 1966 della *Große Koalition*». Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico*, cit., p. 2, e Id., *La disciplina giuridica dei partiti politici e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in «Nomos», 3, 2015, pp. 16-35. Vedi anche M. Morlok, *The Legal Framework of Party Competition in Germany*, in A. De Petris, T. Poguntke (a cura di), *Anti-parties in Germany and Italy. Protest movements and parliamentary democracy*, Roma, Luiss UP, 2015, pp. 113-121.

84 Così R. Ruffilli, *La Dc e i problemi dello Stato democratico, 1943-1960*, in Piretti (a cura di), *Istituzioni Società e Stato*, vol. III, cit., p. 39. Ha scritto P. Scoppola che «il lavoro dei costituenti rappresenta nel complesso una pagina alta e importante per la storia della democrazia italiana. È stata grande saggezza di questi *leader* politici riuscire a mantenere indenni gli spazi di collaborazione per arrivare a una Costituzione che fosse di tutti». P. Scoppola, *Lezioni sul Novecento*, a cura di U. Gentiloni Silveri, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 68. Vedi anche A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana. Come cattolici e comunisti hanno costruito la democrazia italiana (1945-1948)*, Bologna, Il Mulino, nuova ed., 2008 (1ª ed. 1996).

guerra fredda<sup>85</sup> e le diffidenze, soprattutto, ma non soltanto, da parte dei comunisti, impedirono una formulazione migliore dell'articolo ed una regolamentazione più efficace, specie per ciò che concerne la democrazia interna. Nella

prassi successiva si andò ben oltre la lettera di quell'articolo [...]. Secondo la lettera della norma, i cittadini sono i soggetti che concorrono a determinare la politica; i partiti lo strumento. Nella prassi i partiti diventeranno i veri soggetti politici e il consenso dei cittadini lo strumento».<sup>86</sup>

In effetti le conseguenze di lungo periodo della mancata regolamentazione dei partiti sono state senz'altro negative: da «garanti del processo fondativo»<sup>87</sup> i partiti hanno di fatto incorporato le istituzioni creando via via quel sistema di occupazione del potere che già negli anni Cinquanta-Sessanta e ancor più negli anni Settanta-Ottanta prese il nome di «partitocrazia».<sup>88</sup>

Certo il compromesso costituzionale, per tanti aspetti positivo, sul partito, in un certo senso, creò le premesse per questo processo degenerativo (autoreferenzialità, mancanza di regole interne e riguardo al finanziamento, etc.), ma se prima del 1989 (sebbene non siano mancati tentativi di riforma) la regolamentazione giuridica dei partiti avrebbe potuto essere vista «con sospetto e con dichiarata e ferma contrarietà»,<sup>89</sup> ci chiediamo: perché nei decenni successivi e in presenza di un quadro internazionale profondamente mutato, e dopo che l'indagine «Mani pulite» aveva scardinato la «repubblica dei partiti», non si avvertì la necessità di aggiornare, o meglio, riscrivere le regole del gioco, in una parola di «regolare gli sregolati»?<sup>90</sup> Perché non si sentì il bisogno e la necessità di recuperare quello «spirito costituente» (quel «mettersi intorno a un tavolo» per discutere) che contribuì, in modo decisivo, pur tra mille difficoltà, a scrivere una carta costituzionale che aveva permesso al nostro paese di rinascere su basi democratiche e pluraliste, dopo gli anni bui della dittatura e del conflitto bellico?

Con queste domande non vogliamo mettere in una teca intoccabile ciò che venne stabilito nella stagione costituente, ma dare ad essa una più opportuna prospettiva

---

85 Nella vasta bibliografia al riguardo, vedi almeno G. Formigoni, *Storia d'Italia nella Guerra Fredda (1943-1978)*, Bologna, Il Mulino, 2016.

86 Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 228.

87 G. Guzzetta, *La Repubblica transitoria. La maledizione dell'anomalia italiana che fa comodo a tanti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, p. 40.

88 S. Colarizi, *Democrazia dei partiti e partitocrazia*, in A. Giovagnoli (a cura di), *Interpretazione della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 71-85. Vedi anche S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 537 e sgg., e J. Foot, *The Archipelago. Italy since 1945*, London, Bloomsbury, 2018, pp. 237 e sgg.

89 Bonfiglio, *Il contributo di Mortati nella fase costituente*, cit., p. 9.

90 Per usare la pregnante formula di F. Lanchester. *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in «Quaderni costituzionali», 3, 1988, pp. 437-458.

storica. La Costituzione può, naturalmente, essere modificata, ma senza prescindere da un reale recupero dello “spirito costituente” di condivisione e non certo a “colpi di maggioranza”.