Il Margine, n.3/1990

RIFORMARE I PARTITI?

La democrazia interna alle formazioni politiche

Pierangelo Schiera

Pubblichiamo il testo dell'intervento del prof. Pierangelo Schiera — docente di Storia delle dottrine politiche presso l'Università di Trento — alla tavola rotonda su La democrazia interna dei partiti, *che si è svolta a Forlì il 23 aprile 1990 per iniziativa dell'Associazione «Roberto Ruffilli».*
In questo testo il prof. Schiera delinea un «dover essere» dei partiti politici ben poco attuato nella pratica quotidiana: uno stimolo a progredire in questa direzione viene anche dalle proposte di referendum sulle leggi elettorali, di cui lo stesso prof. Schiera risulta tra i promotori.

Il tema della democrazia interna dei partiti rischia di essere un falso problema, se non viene collegato alla problematica più generale del ruolo del subsistema «partiti politici» all'interno del sistema politico italiano in generale. E, di nuovo, occorre prestare attenzione ai due fondamentali aspetti che tale problematica presenta, dal punto di vista del diritto costituzionale in primo luogo, e da quello più latamente politologico, in secondo.
A tale scopo, credo non si possa prescindere da un criterio fondamentale e purtroppo spesso disatteso, sia dai giuristi che dai politologi: quello della cosiddetta *Costituzione in senso materiale.*
Va infatti ricordato che è lungo quella linea che si sono prodotti, anche nel nostro Paese, i frutti più interessanti del dibattito costituzionale, sia da parte cattolica che da parte laica, e fin da prima che la Liberazione ponesse il problema della costituzione della nuova Repubblica. Il libro di Mortati sulla *Costituzione in senso materiale* è del 1940 e da allora fin verso la fine degli anni '60, direttamente o indirettamente, la discussione in merito non è mai cessata. Basta pensare agli stimoli dati, ad esempio, da Calamandrei e Crisafulli, per non parlare di Basso. Aiuta molto nella ricostruzione della questione un recente scritto di Maurizio Fioravanti, del quale

condivido sia l'impostazione, che la ricostruzione, che le conclusioni ad oggi.
Il tema della costituzione in senso materiale è a me personalmente molto caro e rappresenta lo strumento interpretativo principale che ho sempre cercato di impiegare anche nella mia professione di storico. Non lo scopro dunque ora, ma mi pare ora di poterlo usare anche al di fuori della ricostruzione storiografica, per affrontare questioni più immediate, concrete e operative come quella del partito politico, che oggi ci interessa. Inoltre, quel criterio è uno dei pochi che consente di collegare correttamente l'esame del caso italiano ad una prospettiva più larga, di tipo comparativo, comprendente i casi della Germania e della Francia e capace di allargarsi ai Paesi di *Common Law*, come l'Inghilterra (dove ha sempre agito una concezione pragmatica e non formale di costituzione), ma anche come gli Stati Uniti d'America, come dimostrano in particolare gli studi recenti di Mauro Calise, sorretti da una profonda conoscenza della metodologia della *Verfassungsgeschichte* tedesca e non a caso molto concentrati sul tema dei partiti e del loro rapporto con le *corporations.*
Cosa significa dunque, per noi oggi, rispetto al tema «democrazia interna dei partiti», fare ricorso al criterio della Costituzione materiale? Significa innanzi tutto accettare due premesse fondamentali all'indagine: la *prima* è quella del rilievo costante da attribuire alle «forze sociali» di volta in volta presenti ed attive nella comunità politica; la *seconda* consiste nello sforzo di individuare l'«unità politica» che tiene insieme quelle forze e le dota di significato storico unitario, caratterizzando storicamente anche la comunità politica di cui ci si occupa.

Determinare la politica nazionale

Grande merito in particolare di Mortati è di averci proposto una teoria della Costituzione, orientata lungo entrambe queste direzioni: quella della validità intrinseca della *competizione* e quella della necessità di una costante efficacia di quest'ultima in termini di *indirizzo politico.* Le due direzioni insieme costituiscono, a mio parere, la «politica nazionale», a determinare la quale i cittadini sono chiamati, proprio grazie allo strumento dei partiti. Questi ultimi devono essere sorretti da «metodo democratico», allo scopo che si è appena detto, che dunque è primario e fondamentale: la formazione della politica nazionale. A mio avviso l'art. 49 della Costituzione non è altro che la traduzione in pratica dello stesso art. 1 che nel secondo comma recita: «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».
Solo in rapporto a ciò ha senso parlare di «democrazia interna dei partiti»,

se si vuole evitare di ricadere in una visione puramente formalistica e non sostanziale della nostra vita costituzionale. La democrazia è infatti, essa stessa, elemento strumentale — per quanto centralissimo e irrinunciabile — rispetto a un fine superiore che è quello stesso della convivenza civile: la realizzazione di una politica a partecipazione popolare. Da questo punto di vista, l'art. 1 della Costituzione e la sua traduzione operativa nell'art. 49 non possono essere intesi al di fuori di un loro stretto collegamento con tutti gli articoli del testo costituzionale relativi al riconoscimento degli spazi di partecipazione dei cittadini, dalle autonomie alle associazioni, alle organizzazioni dei lavoratori, alle forme di esercizio della solidarietà e della cooperazione.

Perché appare chiaro anche dalla nostra Costituzione che la possibilità concreta di attuazione della sovranità popolare passa attraverso l'attuazione di processi organizzativi, a base volontaria e partecipativa. Così come è chiaro che i partiti rappresentano la forma più alta e adeguata a tale scopo. Rispetto a ciò va dunque calcolata anche la necessità che essi si strutturino in modo da garantire l'esplicazione del «metodo democratico».

Per concludere questa breve introduzione, vorrei sottolineare che il problema della democrazia interna dei partiti va affrontato il più possibile dall'esterno piuttosto che dall'interno, onde evitare di considerarlo solo in modo liberal-garantista, come limite e non come potenzialità di azione. I soggetti titolari dell'azione politica nella nostra Costituzione sono infatti i cittadini, della cui sovranità popolare la Costituzione è lo strumento di attuazione, attraverso la complessa organizzazione dell'ordinamento della Repubblica, certamente, ma anche dei diritti e dei doveri sociali e della strumentazione allo scopo prevista. Come ho già detto, i partiti, per quanto solo sfiorati dal testo costituzionale — e le ragioni storiche di ciò sono abbastanza note —, sono lo strumento principale. Lo dimostra empiricamente il grande ruolo da essi assunti nella nostra vita politica e costituzionale negli ultimi quarant'anni. E' colpa gravissima della dottrina costituzionalistica e politologica, oltre che naturalmente della stessa produzione legislativa repubblicana, non avere accompagnata tale crescita con una sistemazione teorica e normativa adeguata.

Solo così si spiega il modo, a mio avviso perverso e intimidatorio, con cui oggi si parla di «occupazione dello Stato da parte dei partiti». La nostra Costituzione non è e non ha mai voluto essere un monumento allo Stato in quanto tale, ma è un sistema di norme — anche e soprattutto di tipo programmatico — volto ad assicurare il concorso dei cittadini alla formazione della politica nazionale. Lo Stato — o per meglio dire l'ordinamento repubblicano — è il quadro entro cui tale concorso si deve sviluppare. Ma di quel quadro i partiti rappresentano un punto forte, di esplicazione piena della sovranità popolare: ad essi bisogna dunque guardare non come a

un elemento intrusivo e deviante, ma come a una potenzialità da sviluppare pienamente, fino in fondo, adottando una normativa adeguata, sia nel senso dei limiti e controlli che, ancor prima e di più, in senso propositivo e e di attribuzione di competenze.

Una proposta di metodo

Come dovrebbe essere chiaro da ciò che vengo dicendo, la proposta che io faccio è di tipo metodologico prima che contenutistico e si fonda su un radicale mutamento di mentalità nell'approccio stesso da adottare rispetto al tema dei partiti e della loro democrazia interna. Mi rendo conto che l'anarchia in cui la loro azione si è sviluppata negli ultimi quarant'anni rende difficile impostare questa nuova mentalità. E' logico — per quanto vengo dicendo — che i partiti stessi sono i principali responsabili di tale anarchia: ma lo sono in quanto non hanno operato a favore del superamento dell'anarchia e non perché hanno «occupato lo Stato». Il rimedio sta dunque non nella disoccupazione dello Stato, ma nella regolamentazione di tale presunta «occupazione».

A me pare che in questo apparente paradosso si risolva anche il cuore della questione relativa alla democrazia interna dei partiti. Il che equivale a dire che l'attuazione di tale democrazia interna rappresenta l'unica via per sdrammatizzare lo stesso problema dell'occupazione dello Stato, trasformandola in legittimo e anzi costituzionalmente obbligatorio svolgimento del ruolo che ai partiti spetta nell'ambito del nostro ordinamento repubblicano. Non dimentichiamo che l'art. 49 non recita semplicemente: «tutti i cittadini *possono*...», bensì: «tutti i cittadini *hanno il diritto* di associarsi liberamente in partiti...». Siamo cioè di fronte a uno dei diritti sociali fondamentali della Costituzione, evidentemente rafforzativo rispetto a quello più generico e indistinto sancito dall'art. 18, relativo alla libera associazione. Il rafforzamento non può che derivare dallo scopo specifico che la Costituzione attribuisce alla forma associativa «partito»: di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». E' uno scopo, a sua volta che, come ho già ripetutamente osservato, traduce in pratica il dettato primario e per niente affatto pleonastico con cui si apre la Costituzione stessa: «l'Italia è una Repubblica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Una «forma» democratica ai partiti

Ai partiti bisogna dunque porre limiti, ma anche e previamente dare

«forme», secondo i criteri democratici, non a caso richiamati sia dall'art. 1 che dal 49. Non voglio cedere alla tentazione ricorrente che un'antica laurea in giurisprudenza produce di trasformarmi in giurista e di addentrarmi in questioni difficili come sono quelle dell'interpretazione, ma vorrei sottolineare che, se non mi sbaglio, nei 54 articoli che comprendono i Principi fondamentali e i Diritti e doveri dei cittadini, si parla direttamente di «democrazia» solo in quei due articoli, oltre che — ma ciò aprirebbe un tema altrettanto ampio e complicato — nell'art. 39 in cui si dice che «l'organizzazione sindacale è libera...» e si aggiunge che «è condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica».

Non c'è qui il tempo di richiamare alla memoria le ragioni per cui cadde, anche rispetto ai partiti, tale obbligo, che pure fu oggetto, durante i lavori della Costituente, di appassionato dibattito. Si può però forse osservare che, a più di quarant'anni da allora, siamo oggi di fronte a mutamenti così radicali del quadro politico — sia interno che internazionale — che finalmente quell'obbligo può tranquillamente essere sancito. E si può forse anche aggiungere — per riprendere anche un tema sempre carissimo a Roberto Ruffilli — che il più grande merito del regime repubblicano, e delle forze e dei partiti che lo hanno guidato, sia stato non solo e non tanto di aver impedito la caduta del Paese in regimi sociali e politici sicuramente fallimentari, ma di avere consentito e spinto anche formazioni politiche in tal modo orientate a convertirsi ai principi — anche organizzativi interni, oltre che di indirizzo statale e internazionale — democratico-liberali.

L'occasione dei giorni presenti mi sembra molto propizia anche per il tema apparentemente secondario di cui oggi ci occupiamo. L'intera sinistra sta subendo, in Italia, un grande riassestamento, non solo sul piano dei programmi, ma anche delle modalità organizzative interne. Mi pare che a tale impegno non si sia accinta con altrettanta determinazione e coraggio l'altra grande forza popolare che pure, nei quarant'anni trascorsi, è stata, nel bene e nel male, principale titolare delle garanzie di libertà e di democrazia nel nostro Paese. Eppure, per la sua storia e per la sua stessa conformazione politica e sociale, la DC presenta le condizioni più favorevoli per un recupero ed un'evoluzione in termini democratici e pluralistici della sua organizzazione interna. In questa direzione dovrebbe, a mio avviso, muoversi più esplicitamente il dibattito che pure, anche fra i cattolici democratici, è vivacissimo, come dimostra la recente proposta referendaria ed anche la discussione su una sorta di costituente di partito (per non parlare delle fughe verso la creazione di nuovi partiti politici a matrice cattolica).

Dieci corollari per la democrazia nei partiti

Vorrei tornare, per chiudere, al nostro tema, elencando una serie di corollari che potrebbero discendere dall'impostazione che ho cercato di dare al problema della democrazia interna dei partiti. Il *primo* tocca il rapporto fra il partito e i suoi membri. Sono quest'ultimi solo gli iscritti, o addirittura solo i militanti, oppure sono anche i fiancheggiatori, o addirittura i votanti?

Secondo: che rapporto deve sussistere fra gli eletti e il resto dei membri del partito, nel rispetto del fondamentale articolo 67, per il quale «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Terzo: le regole della democrazia interna si devono intendere come limitate alla funzione legislativa o toccano anche le funzioni di governo — nella duplice variante del Governo, o dei Governi, in senso stretto e della Pubblica amministrazione — e dei cosiddetti organi ausiliari? E cosa dire poi della Magistratura?

Quarto, e importantissimo: tutto ciò vale evidentemente anche per il sistema delle autonomie che — anch'esso purtroppo in modo piuttosto sregolato — occupa ed è destinato ad occupare un ruolo sempre maggiore nell'ordinamento repubblicano. Tale livello è sempre stato inteso, fin dal Costituente, come la prima e principale palestra di formazione e di esercizio della vita democratica, in ordine soprattutto alla selezione della classe politica. Eppure è proprio a quel livello che si registrano le più intense violazioni del cosiddetto metodo democratico. Si pensi al modo pretestuoso con cui si formano le liste o all'insopportabile commistione che si è venuta creando fra pubblica amministrazione e rappresentanza politica.

Quinto. L'attuale crisi del sindacato ha un po' sfumato il problema, ma anche la questione del rapporto fra sindacati e partiti, nel combinato disposto dei tre articoli a contenuto democratico della nostra Costituzione, andrebbe esaminato a fondo.

Sesto. Ciò conduce ad un altro e decisivo problema, che è quello di riuscire a stabilire un rapporto — almeno sul piano conoscitivo e teorico — fra il livello partitico e quello «di movimento», per quanto riguarda l'effettiva partecipazione politica dei cittadini.

Settimo. Si tocca così — più in generale — il rapporto che il partito, come forma costituzionalmente qualificata e dunque prioritariamente legittimata di concorso alla determinazione della politica nazionale da parte dei cittadini, deve avere con le diverse formazioni sociali in cui si svolge la vita dei singoli. L'art. 2 della Costituzione parla di esse con intenti di tutela della personalità individuale, richiamandosi ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Sappiamo che, di fatto, si verifica l'opposto.

Il sistema dei partiti tende piuttosto a intrattenere rapporti, non sempre trasparenti, con centri della vita politica, sociale ed economica capaci di esprimere direttamente e con forza interessi particolari e circostanziati, i quali certo, per la loro rilevanza generale, toccano aspetti cruciali dell'interesse collettivo, ma che tuttavia, nella maggior parte dei casi, vengono trattati e risolti con procedure e tecniche del tutto sottratte ad ogni considerazione di tipo democratico.

Ottavo. Siamo così giunti al tema del finanziamento dei partiti, su cui è inutile spendere qui ulteriori parole. Ma a quel tema è collegato anche quello del cosiddetto lobbismo, che è poi la via con cui trovano soluzione pragmatica i problemi, molto grossi invece anche sotto il profilo teorico, dei rapporti fra partiti e *corporations.*

Nono. Si inserisce qui anche lo spinoso problema dei «tecnici». Ad essi, e non a uomini di partito, bisognerebbe fare ricorso per l'assegnazione di cariche e di funzioni di rilievo. E' già stato più volte osservato che non c'è nulla come la tecnica che può assumere, nel mondo contemporaneo, implicazioni politiche tanto più pericolose perché nascoste. E' invece proprio su questo terreno che un partito modernamente inteso dovrebbe sapersi misurare, presentando propri candidati tecnicamente ineccepibili per le diverse funzioni, in modo che sia sempre possibile, da parte dei cittadini, esercitare un doppio controllo sulla loro azione, sia dal punto di vista tecnico che da quello politico. Per non dimenticare, poi, un trascurato articolo della Costituzione, il 54, che nel secondo comma recita ingenuamente: «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

Per non parlare infine, ed è il *decimo* e ultimo punto, del gigantesco problema dell'informazione e più in generale delle comunicazioni, che rappresenta forse la frontiera più aperta e più scottante dell'attuale fase di evoluzione dei sistemi democratici in tutto il mondo e col quale dunque anche il sistema dei partiti non può non confrontarsi.

Si tratta solo di un elenco e per di più incompleto. Ma mi pare che su di esso si potrebbero fare riflessioni non inutili, una volta che si voglia imboccare la via dell'accettazione piena — e aderente al testo e allo spirito della Costituzione — dei partiti come veri e propri organi di esercizio della sovranità popolare e non solo di strumenti di corruzione e devianza di una vita statale presuntivamente e ingegneristicamente corretta, ma di fatto sottratta ad una reale partecipazione dei cittadini. ■