

Sulla nascita della “repubblica dei partiti”

di Mariuccia Salvati

I. Premessa

Le brevi note che seguono vogliono richiamare l'attenzione sul momento fondativo della nostra Repubblica per ciò che ne caratterizza l'ordinamento costituzionale in maniera precipua: la centralità del partito politico come cerniera tra società e istituzioni, oltre che come fucina di ceti dirigenti e sede pressoché esclusiva della partecipazione democratica. Il suo essere stata in tutto e per tutto una “repubblica dei partiti” spiega perché l'incapacità dei partiti negli ultimi tre decenni di adempiere a quei compiti abbia provocato la crisi dell'intero sistema democratico. Eppure la vicenda repubblicana italiana è stata descritta fino a non molti anni fa come una storia vincente *grazie* ai partiti politici a cui l'Assemblea Costituente aveva voluto riconoscere un ruolo esplicito nella Carta costituzionale. Intendiamoci, la Costituzione italiana non si differenzia in questo dalle altre costituzioni europee varate dopo la Seconda guerra mondiale, in particolare da quella francese, che era ben presente ai costituenti italiani grazie ai lavori preparatori del ministero per la Costituente (1945-46)¹. Tutte le democrazie si reggono su un sistema di rappresentanza parlamentare con al centro i partiti politici, ma non tutte sulla costituzionalizzazione dei partiti.

A causa di questo accento particolare, in Italia la crisi della repubblica dei partiti lascia un vuoto che è sia istituzionale che costituzionale: l'ondata di antipolitica, populismo, astensionismo che si inserisce in questo vuoto rischia di minacciare l'intero equilibrio democratico. Anche se questo percorso non è dissimile da quello degli altri paesi europei, questi appaiono tuttavia meno sotto minaccia, soprattutto perché – è questa la

1. Cfr. N. Tranfaglia, *Dalla Consulta all'Assemblea Costituente: la cultura del ministero per la Costituente*, in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La costituzione italiana*, Fondazione Gramsci, Roma 1998. È qui che si afferma l'influenza di Mortati, il giurista che già negli anni Trenta aveva maggiormente riflettuto sui mutamenti intervenuti nel diritto positivo del paese.

tesi che qui sostengo – il sistema dei partiti non aveva lì la stessa centralità. Nella convinzione che nel nostro paese la ricerca oggi di una via di uscita nel futuro richieda una più profonda riflessione sul passato, l'interrogativo è dunque come si sia arrivati proprio in Italia a questa forte sottolineatura istituzionale.

Parlando di partiti politici non si può non accennare al classico studio di Duverger² sul partito ideologico di massa come stadio finale delle democrazie continentali europee. È tuttavia oggi opinione comune che quel ciclo sia stato seguito da un altro passaggio di fase. Secondo Bernard Manin³, se il primo stadio, otto-novecentesco, era stato quello del parlamentarismo (la fase dei notabili scelti su base locale) e il secondo quello del governo dei partiti (è il partito l'istituzione centrale che fornisce il collegamento con la realtà sociale) più di recente si è resa evidente una terza fase, la cosiddetta "democrazia del pubblico": qui il candidato è scelto sulla base dell'immagine, mentre la comunicazione politica passa attraverso i media. In Italia quest'ultimo passaggio si è evidentemente verificato negli anni Novanta, quando nella crisi dei partiti che avevano sostenuto la Repubblica fino ad allora, si presentano sulla scena politica forze nuove che fanno appello a un pubblico indifferenziato – "il popolo dei votanti" – utilizzando in maniera massiccia nuovi mezzi di comunicazione e stravolgendo i rapporti istituzionali sapientemente calibrati nella Costituzione.

Manin considerava il nuovo stadio come un passaggio di fase interno alla democrazia, e non il segno della sua crisi. Tuttavia, in Italia, la personalizzazione della politica, la sua spettacolarizzazione, la contrapposizione amico/nemico nell'agone politico, il venir meno degli equilibri tra i poteri dello Stato e soprattutto l'avanzare incontrollato della corruzione hanno assunto aspetti imparagonabili rispetto agli altri paesi europei. E tutto questo avviene sullo sfondo dell'internazionalizzazione delle forze economiche private, una volta circoscritte entro i confini dello Stato-nazione, e dell'indebolimento conseguente degli strumenti pubblici di intervento.

Qui non ci porremo la domanda: "come sia potuto avvenire e come porvi rimedio", bensì come si sia arrivati nella congiuntura del secondo dopoguerra all'unanime consenso attorno al ruolo del partito politico, visto che proprio l'Italia era stata nella crisi del sistema liberale del primo decennio del Novecento la fucina della scienza politica più accreditata in Europa ma anche maggiormente critica del partito politico. Tra i testi classici di Mosca, di Pareto (o di Sorel) che ispirano i sostenitori del "movimentismo" fascista (a cui ampi riferimenti si continueranno a fare anche negli anni del regime)

2. M. Duverger, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano 1951.

3. B. Manin, *La democrazia dei moderni, con due discorsi di Francesco Guicciardini sull'elezione e l'estrazione a sorte dei governanti*, Anabasi, Milano 1992.

e, sul versante opposto, le teorie del partito di quadri o moderno principe, l'Italia è fino agli anni Venti un forte produttore di teorie antidemocratiche del partito politico⁴. Come è dunque potuto avvenire che trent'anni dopo si sia arrivati alla definizione di un ruolo centrale del partito nella nostra rinata democrazia e questo con il pieno accordo di culture politiche di matrice non tanto liberale quanto socialista e cattolica?

2. Il partito nel fascismo (cenni sociologici)

Sarà utile, prima di concentrarci sul dibattito in Costituente, richiamare l'attenzione sulla peculiarità del percorso italiano in questa fase storica: come si sa, l'Italia non ha seguito un tragitto lineare nel passaggio dalla forma-Stato liberale alla forma-Stato democratica, cioè dai partiti di notabili ai partiti di massa; nell'intervallo tra i due, infatti, il nostro paese *inventa* un nuovo regime politico, quello fascista. Il fascismo italiano, a differenza dei suoi numerosi imitatori, dura vent'anni e ha il tempo di trasformare se stesso da *movimento* (come sempre si definisce ogni populismo all'origine, per distinguersi dall'odiato *partito* di stampo liberale) in partito unico, cioè una struttura di diritto pubblico che si affianca agli altri numerosi enti pubblici che nascono in quegli anni (il che significa: personalità giuridica, atti pubblicati sulla "Gazzetta ufficiale", assunzione di funzionari secondo contratti nazionali ecc). Compito del partito fascista non era solo quello di eliminare ogni opposizione e di costruire un meccanismo di rappresentanza in funzione della promessa rivoluzione corporativa (la Camera dei fasci e delle corporazioni, che nascerà solo nel 1939), bensì quello di affiancare, controllare o sostituire l'amministrazione statale nelle sue funzioni pubbliche, "politizzandole" di fatto e di diritto: dall'educazione nazionale alla sanità, dal governo locale alla programmazione economica. Questo sistema dura vent'anni e accompagna il paese nella sua transizione verso una nuova fase di modernizzazione (nei settori di comunicazioni, produzione industriale, trasformazione agricola, riforma bancaria ecc.), mentre dispone anche del tempo necessario a educare alla politica una «generazione lunga» di sudditi anziché di cittadini⁵.

Definisco⁶ come generazione lunga quella che si forma e viene formata appunto negli anni Trenta. Questa generazione, a differenza della prece-

4. E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo dall'antigiolittismo al fascismo*, Laterza, Roma-Bari 1982.

5. Per una trattazione più estesa, rinvio al mio *Cittadini e governanti*, Laterza, Roma-Bari 1997.

6. Rinvio al mio *Antifascismo, Resistenza, Costituente*, in G. Amato (a cura di), *Antonio Giolitti. Una riflessione storica*, Viella, Roma 2012.

dente, non ha fatto in tempo a conoscere lo scontro sociale e ideale dal quale il fascismo era emerso vincitore tra il 1922 e il 1925. La diversa esperienza si riflette sulla cultura dell'antifascismo, creando un divario tra le due generazioni. Da un lato vi è la generazione che è già formata negli anni Venti, per la quale l'antifascismo è rigetto radicale di un fascismo *totalitario* (in quanto opposto ai principi del liberalismo), una generazione subito rinchiusa in carcere o costretta all'esilio e caratterizzata da un atteggiamento che si potrebbe definire di rivolta morale, radicalmente "repubblicano". Ne è una prova il precoce e originale uso in Italia del termine *totalitario* per condannare il fascismo, definito *Leviatano* da Giovanni Amendola e *Antistato* da Lelio Basso⁷ già nel 1923-24.

Dall'altro vi è la generazione di poco successiva, che frequenta la scuola e l'università negli anni Trenta: questa ha una percezione diversa del fascismo, che vive come un regime solido, in grado di guadagnare addirittura rispettabilità internazionale. Così scrive Alessandro Galante Garrone (nato nel 1909) riferendosi ad Antonio Giolitti (nato nel 1915):

noi – i più "vecchi" – avevamo fatto in tempo a incuriosirci e appassionarci per gli scritti – circolanti a fatica – di Piero Gobetti e, in seguito, per i primi messaggi di Giustizia e Libertà. Nostro nume tutelare era ancora Benedetto Croce; e *livre de chevet* la sua *Storia d'Europa*. [...]

La generazione di Giolitti, invece, fu costretta, per esempio, ad indossare la camicia nera, per frequentare i corsi obbligatori del servizio premilitare. E si trovò ad essere adolescente in pieni anni trenta: gli "anni del consenso" in cui – nella scuola, nell'università e in tutta la società – l'aria si era fatta opaca e stagnante: quando sembravano ormai spenti, o ridotti a cerchie sempre più ristrette e clandestine, i fermenti di un combattivo spirito antifascista⁸.

Questa seconda generazione antifascista, osserva ancora Galante Garrone, sarà in genere più propensa ad aderire al partito comunista, che viene privilegiato in quanto dotato di una solida organizzazione, mentre si allontana culturalmente dai tratti liberali, individuali, di rivolta morale, di testimonianza civile, che avevano caratterizzato l'antifascismo dei Gobetti e dei Rosselli.

Notiamo di passaggio che tutto questo si riflette in una delle molteplici forme di continuità della storia italiana: non tanto, come ha notato di recente Cafagna, a causa di una continuità *formale* del "partito di massa" tra fascismo e post-fascismo (che, anche se esiste, sarà sostanzialmente cor-

7. J. Petersen, *La nascita del concetto di "Stato totalitario" in Italia*, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", I, 1975, p. 145.

8. A. Galante Garrone, *Il mite giacobino. Conversazione tra libertà e democrazia raccolta da Paolo Borgna, Donzelli, Roma 1994*, p. 65.

retta dal pluralismo del nuovo sistema democratico), quanto per i tratti sociologici di questa continuità, che si manifesta nella relazione tra classe politica e clientele, o nelle aspettative passive dei cittadini rispetto a una rappresentanza politica distante e confusa con l'autorità statale⁹.

3. Il dibattito sul partito in Giustizia e Libertà

La trasformazione del partito fascista in uno strumento di potere che pretende di avere voce in tutti i numerosi enti sorti a controllo di ogni attività economica o intellettuale non lascia indifferenti gli aderenti più avvertiti del fascismo, che ne denunciano la burocratizzazione crescente, l'incapacità di selezionare le nuove élite, o di lasciare spazio ai giovani (si veda in particolare il ruolo di "Critica fascista" di Bottai). Ma, prescindendo dal Partito comunista (per definizione dipendente dalla logica della Terza Internazionale, salvo che nel carcere di Turi), quale significato riveste la parola *partito* nell'ampia costellazione politica che ruota attorno alla Concentrazione antifascista? Il confronto con il fascismo, il contrasto con l'URSS, costringe tutti gli antifascisti (dai liberali ai repubblicani, dai socialisti a Giustizia e Libertà – GL) a redigere un bilancio del passato e a interrogarsi sul ruolo del partito politico in una futura società post-fascista.

È su questo sfondo che possiamo collocare una interessante inchiesta sul partito lanciata da GL nei suoi "Quaderni", tra il dicembre del 1932 e il 1933 (cioè dopo la formulazione del "programma" del movimento). I quesiti posti dal questionario¹⁰ sono numerosi e lasciano intendere, da parte del gruppo di GL, e di Rosselli in particolare, una chiara percezione delle trasformazioni che si erano operate in campo politico in Italia e il mutamento sostanziale intervenuto nei compiti di un nuovo *movimento* politico. Tra le risposte al questionario una in particolare suscita dibattito e interesse perché, a differenza di altre, insiste sulla necessità di trasformare GL in un partito e soprattutto di costruirlo in Italia. È la lettera dall'Italia di S.D. (Lelio Basso¹¹) su cui vale la pena di soffermarsi. Stando in Italia, Basso ha modo di maturare una visione lucida delle modificazioni in corso nel pa-

9. L. Cafagna, *Le continuità nella storia contemporanea italiana*, in P. Capuzzo et al. (a cura di), *Pensare la contemporaneità. Studi di storia per Mariuccia Salvati*, Viella, Roma 2011, pp. 17-23.

10. *Una inchiesta di "G.L."*, in "Quaderno", 5, 1 serie, dicembre 1932.

11. Basso (nato nel 1903) appartiene alla generazione di Gobetti e con lui e le sue riviste collabora assiduamente fino alla morte del giovane leader nel 1926, poi ne fonda e dirige una subito dopo, sempre di impianto gobettiano ("Pietre"), fino a quando, con gli arresti del 1928, il gruppo è scompaginato; Basso affronta prigionia e confino tra il 1928 e il 1932. Negli anni Trenta a Milano, pur studiando Marx e il marxismo, pubblica prevalentemente su temi di cultura religiosa e filosofica (collabora a "Conscientia" di Gangale).

ese. Ogni possibilità di azione futura e di influenza dell'antifascismo sulla vita italiana – egli scrive infatti – è subordinata al riconoscimento di alcuni punti di principio, di cui il primo è la constatazione che il fascismo rappresenta una fase dell'evoluzione capitalistica, cioè «non è né un semplice incidente né un semplice fatto di degenerazione morale»; ne deriva che il vecchio mondo prefascista (la democrazia borghese e la socialdemocrazia) è definitivamente sepolto e deve esser abbandonato. L'altro corollario è che democrazia e capitalismo sono incompatibili e che dunque parlare di democrazia o di liberalismo, come ha fatto GL, è ancora troppo poco. Non possiamo illuderci confidando in rivoluzioni prossime: «Il fascismo durerà e noi dobbiamo compiere un'opera lunga e lenta di penetrazione di idee e di rieducazione morale specialmente fra i giovanissimi». Per l'Italia Basso vede possibile solo una soluzione socialista, ma al di fuori del quadro dei regimi ottocenteschi, abbandonando cioè il concetto di "individuo" così come è stato elaborato dal pensiero settecentesco e dalla rivoluzione francese, «per sostituirvi quello più concreto e completo di *personalità*»¹².

Dunque, egli osserva nell'articolo, i veri attori della storia di domani sono i giovanissimi ai quali occorre che il lavoro pratico si rivolga presentandosi come "superatore" dell'unica realtà che conoscono, il fascismo. «Non in nome di un passato, qualunque esso sia, ma in nome dell'avvenire bisogna rivolgersi ad essi, e intendo avvenire nel senso di una realtà che tenga conto e si fondi, sia pure per superarla, sulla realtà del presente». Un'attività di questo genere, conclude S.D., non può avere il suo centro che in Italia¹³.

A parte gli accenti critici nei confronti dei regimi democratici ottocenteschi (e che troveremo pari pari nei suoi interventi alla Costituente), si configura già in queste pagine una linea per così dire "innovatrice" della sfera politica, legata al carattere non più reversibile dei mutamenti sociali e politici intervenuti in Italia a causa del fascismo. La postilla di commento da parte della redazione dei "Quaderni" non è per nulla entusiasta, ma

12. Compare qui il termine *persona* in contrapposizione all'individuo settecentesco. Sulla ripresa del termine *persona* nella cultura giuridica e filosofica degli anni Trenta-Quarata, ripresa volutamente favorita da Basso, cfr. il n. 10/11 (*Persona*) di "Parolechiarve", 1996.

13. *Il Partito, ma in Italia*, in "Quaderno", 7, giugno 1933, p. 105. Basso mantenne i contatti con GL fino alla costituzione del PDA, partecipando alla discussione sulla carta programmatica e allontanandosi solo in occasione della pubblicazione dei "Sette Punti" (su "Italia libera" nel gennaio 1943), per fondare il MUP. Cfr. G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione. La rivoluzione democratica (1942/1947)*, Feltrinelli, Milano 1982, p. 41. Per una riflessione più approfondita sui temi del partito in Lelio Basso, rinvio al mio *Socialismo e partito socialista: spunti per una riflessione storica sull'azione politica di Lelio Basso (1944-1948)*, in "Problemi del socialismo", 18, 1980, 18, pp. 61-85 (poi anche in *Lelio Basso nel socialismo italiano*, Franco Angeli, Milano 1981).

sicuramente il problema è posto. Del resto il dibattito sui "Quaderni" di GL segnala una duplice frattura: tra chi vede e chi non vede i mutamenti in corso (potremmo dire, tra i liberali e GL), ma anche tra chi li vede e non li accetta (GL) e chi li vede e intende servirsene per la costruzione di un partito nuovo (Basso). Interessante segnalare il commento finale di Rosselli (*Pro e contro il partito*, in "Quaderno", 8, agosto 1932) che, prima di optare per una concezione di GL come «federazione di gruppi socialisti, comunisti, liberali, repubblicani, che si sforzano di anticipare il nuovo Stato», manifesta un netto rifiuto del "feticcio del partito" suggerito dal corrispondente socialista, improponibile a suo avviso in una fase di lotta al fascismo, che è uno Stato-partito, cioè una contraddizione in termini. L'accordo con Basso è tuttavia pieno circa l'esigenza di sostituire ai vecchi partiti socialisti in lotta tra loro e screditati dalla sconfitta nella lotta contro il fascismo un partito "rinnovato e unificatore" secondo la formula bassiana. Anzi, come è stato osservato¹⁴, più che un partito di massa, verso cui GL nutre diffidenza, una pluralità di formazioni democratiche.

La lettera di Basso suscita parecchio scompiglio, scontrandosi con i "giovani" di GL (Caffi, Giua, Chiaromonte) nettamente contrari alla costruzione di un partito. Rosselli ha in realtà una visione meno schematica e la sua morte nel 1937 lascerà in eredità al movimento due tematiche da lui sollevate e destinate a segnare anche il futuro del Partito d'Azione: da un lato il rifiuto del "partito di massa" (con una critica specifica al partito socialista), dall'altro però il progetto di "un partito unico dell'antifascismo" che doveva nascere dal basso e dalla «collaborazione dei vari movimenti di sinistra, e particolarmente tra GL e i comunisti»¹⁵. Mentre anche nel paese si diffonde una stanchezza crescente per l'oppressione del partito unico fascista (in particolare con la lunga segreteria di Starace), saranno soprattutto gli eventi internazionali e militari a incaricarsi di modificare il calendario della discussione sul futuro della democrazia.

Così di colpo ci troviamo al 1943 e a quella vera e propria svolta intervenuta nella cultura politica diffusa al momento dello sfaldamento

14. Come ha osservato Tranfaglia (*Carlo Rosselli e l'antifascismo*, in Id., *Giustizia e Libertà nella lotta antifascista e nella storia d'Italia*, La Nuova Italia, Firenze 1977, p. 185): «Nella concezione "movimentista" che caratterizza l'esperienza giellista, traluce un giudizio negativo – che non è limitato alla tragica esperienza del primo dopoguerra in Italia – del moderno partito di massa, in particolare di quello socialista, come di un organismo incapace di favorire un'autentica democrazia dal basso e di rappresentare organicamente tutte le istanze della classe lavoratrice, e insieme, la visione di uno Stato postfascista nel quale non siano protagonisti i partiti politici, ma una pluralità di formazioni democratiche ancora da precisare (e per primi i Consigli, secondo una suggestione gobettiana)».

15. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., pp. 29 ss.

del regime fascista¹⁶ e cioè il riconoscimento *di fatto* degli organismi antifascisti esistenti.

Come ha osservato Vittorio Foa in una intervista di non molti anni fa¹⁷,

[...] il punto è che i partiti, pur non riconosciuti formalmente, erano già considerati una presenza “naturale”. Sembrò che la risposta alla caduta del fascismo fosse ovvia: la democrazia italiana riemergeva come un fatto naturale. La democrazia italiana si imponeva da subito come democrazia rappresentativa. In questo senso è esemplare il fallimento delle ipotesi presidenzialiste avanzate proprio da alcuni azionisti.

Ciò che qui non si dice è che cosa si intendeva con la parola Partito: nell’antifascismo azionista il tipo di rapporto tra le masse e lo Stato escludeva di fatto l’elemento della mediazione partitica, sia nella versione “movimentista” che in quella “giacobina”, riconoscendosi piuttosto in una impostazione che aveva al suo centro il problema della formazione e della selezione della classe dirigente, e che trascurava ogni ideologia organizzativa. Era ancora possibile mantenere quella impostazione nel corso di una lotta di liberazione di massa e, dopo la vittoria sul fascismo, nel quadro di una democrazia parlamentare?

4. La “repubblica dei partiti” e il ruolo di Basso

La risposta (negativa) risalta con chiarezza ad un esame ravvicinato del dibattito alla Costituente, ancor più alla luce delle domande che ci poniamo

16. Alla ricostruzione del clima politico e delle vicende che avevano portato le principali formazioni politiche antifasciste (il Gruppo di ricostruzione liberale, il Partito democratico cristiano, il Partito d’Azione, il Partito socialista, il Movimento di unità proletaria per la Repubblica socialista, il Partito comunista) a firmare insieme a Milano già il 26 luglio 1943 – con il nome di Comitato delle opposizioni (da cui sarebbe nato in giugno il Comitato di liberazione nazionale) – un manifesto in cui si lanciava un appello alle masse lavoratrici perché si organizzassero contro il fascismo e per il ripristino delle libertà, Basso ha dedicato una delle lezioni tenute a Milano nel ciclo per il ventennale della Resistenza. Cfr. L. Basso, *Orientamenti dell’opposizione politica prima del 25 luglio*, in Comitato per le celebrazioni del xx anniversario della Resistenza, Istituto lombardo per la storia del movimento di liberazione in Italia (a cura di), *La Resistenza in Lombardia*, Edizioni Labor, Milano 1965.

17. Intervista a V. Foa di G. Monina, in G. Monina (a cura di), *La via alla politica. Lelio Basso, Ugo La Malfa, Meuccio Ruini protagonisti della Costituente*, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 193-4. Ma cfr. anche V. Foa, nel noto intervento pubblicato in “Quaderni dell’Italia libera” (20, 20 marzo 1944) dal titolo *I partiti nella realtà italiana (La politica del CLN)*, ora in Id., *Lavori in corso 1943-1946*, Einaudi, Torino 1999, p. 20, dove già nelle prime pagine afferma: «La storia politica dell’Italia centrosettentrionale, in questi primi sei mesi dell’occupazione germanica, è dunque la storia dei partiti. I quali hanno fatto un grande cammino dal 25 luglio in poi».

mo oggi. Due discussioni in particolare sembrano congruenti con il nostro ragionamento: quella sulla sovranità popolare, cioè sull'art. 1, e quella sul diritto ad associarsi in partiti, cioè sull'art. 49. Basso costituisce il ponte più evidente fra le due. Egli infatti è stato il politico e teorico più convinto della assoluta novità della formula costituzionale del riconoscimento del diritto del partito a rappresentare la più autentica espressione della sovranità popolare sancita dall'art. 1. La novità consiste, come ha egli stesso più volte insistito, nella definizione stessa di *sovranità*, che, secondo la nostra Costituzione, non "risiede" ma "appartiene" al popolo, il quale però la esercita tramite i partiti¹⁸.

Si veda, infatti, la discussione sull'art. 1 (seduta del 22 marzo 1947). L'emendamento proposto da Basso è: «L'Italia è una repubblica democratica che ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica sociale». È evidente il nesso nella sua proposta tra sovranità e organizzazione/partecipazione dei lavoratori; la formula sarà poi mutata, nel comma 2 dell'art. 1 sull'esercizio della sovranità popolare, in: «nelle forme e nei limiti della Costituzione». La discussione su questo articolo è soprattutto segnata dal dibattito sul termine "lavoro" sul cui inserimento si incontrano la cultura bassiana e quella del gruppo dossettiano (in particolare Fanfani), mentre l'azionista La Malfa avrebbe, coerentemente con la propria corrente ideale, preferito la formula: «fondata sui diritti di libertà e sui diritti del lavoro».

Tuttavia è soprattutto nella discussione sull'art. 49 che emerge tra i costituenti la piena consapevolezza del salto che il paese stava compiendo e che si intendeva accompagnare con l'inserimento in Costituzione del partito politico. La discussione ha due momenti importanti. Il primo cronologicamente si svolge il 20 novembre 1946 nella I Sottocommissione e ha al centro la proposta di articolo sulla costituzionalizzazione (personalità giuridica, presentazione di liste, diritto di promuovere azioni davanti alla Corte, difesa delle libertà costituzionali) dei partiti che abbiano raggiunto un minimo di 500.000 voti.

Così Basso, relatore, motiva la proposta:

Il principio del riconoscimento ai partiti di attribuzione di carattere costituzionale rappresenta una specie di avviamento a superare tutte le forze di tipo puramente

18. Cfr., in particolare, L. Basso, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, 1, Giuffrè, Milano 1966. La raccolta di interventi coevi di L. Basso su questi temi sta in *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano 1968; ma cfr. anche Id., *Stato e cittadino*, in AA.VV., *Italia 1945-1975*, Feltrinelli, Milano 1975.

individualistico antiquato con una nuova concezione di democrazia di partiti, e pertanto deve trovare posto in una formula della Costituzione¹⁹.

Si avverte qui l'eco del ragionamento critico dell'individualismo settecentesco e del parlamentarismo ottocentesco, già presente nell'articolo del 1933! E ancora:

È chiaro che oggi il parlamentarismo come lo si intendeva una volta non si potrà più riprodurre, poiché il deputato non è più legato ai suoi elettori, ma al suo partito. Ciò presuppone l'esistenza di una disciplina di partito, ma il deputato è libero nell'espletamento del suo mandato. La lotta democratica, anziché nell'interno del Parlamento, si stabilisce nell'interno dei partiti.

L'ultima formula è da ritenere visto che di fatto per i primi trent'anni la vita dell'Italia repubblicana si è svolta effettivamente *all'interno* dei partiti! Forte è la sintonia con questa impostazione di Dossetti e La Pira, ma anche di Togliatti²⁰. La discussione del 20 novembre 1946 si conclude con l'approvazione di un ordine del giorno di Dossetti in cui si proponeva di conferire ai partiti quelle funzioni «che la Costituzione stessa crederà di deferire ad essi»²¹. Come spiegava lo stesso Dossetti nel dibattito, con quell'ordine del giorno egli intendeva affermare che «i partiti diventano rilevanti per il diritto mentre praticamente in questo momento non lo sono».

Senza insistere qui su questo accenno al tema del diritto e della mediazione che alla Costituente si opera dei contrasti politici attraverso il linguaggio giuridico (tema di enorme interesse, sottolineato in più sedi da Stefano Rodotà e Maurizio Fioravanti), è evidente che la costituzionalizzazione del partito politico rappresenta un salto qualitativo nell'esercizio della democrazia, sui cui risvolti si stanno misurando in questo dibattito le culture politiche a favore (cattolica, socialista, comu-

19. Resoconti della I Sottocommissione, 20 settembre 1946, p. 409. Anche le citazioni successive si riferiscono a questo Resoconto (pp. 409-15).

20. «Togliatti osserva che la disposizione in esame presenta un aspetto positivo, come uno stimolo che viene dato a tutti i cittadini a partecipare alla vita pubblica. Essa in sostanza ha valore in quanto, riconoscendo una determinata posizione nello Stato ai partiti politici che hanno una certa ampiezza, invita i cittadini a organizzarsi politicamente. La norma tende, insomma, a far uscire la grande massa dallo stato di disorganizzazione in cui si trova ancora presentemente, portando così la vita democratica verso un livello più elevato».

21. Questo è l'intero ordine del giorno proposto da Dossetti e approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari: «La I Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la II Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità».

nista) e quelle contrarie (UQ²², liberale) o indifferenti (gli azionisti, di cui brilla... l'assenza²³).

Per i favorevoli, il terreno comune è rappresentato dall'esperienza diretta del fascismo nella sua dimensione totalitaria, cioè in quegli aspetti di cattura del consenso esercitati, soprattutto negli anni Trenta, attraverso strumenti innovativi di mobilitazione delle masse, di esaltazione nazionalista e razzista, di guerra imperialista, di punizione di qualsiasi forma autonoma di dissenso. A tutto questo avrebbe dovuto opporsi il nuovo partito democratico, investito di un compito fortemente "pedagogico" su cui converge anche un giovane ma influente Aldo Moro, autore di una decisa presa di posizione in questo senso²⁴.

Così collocato, si comprende meglio l'ampio discorso con cui Basso in seduta plenaria torna sul tema del partito e insiste sulla sua costituzionalizzazione proprio sulla base dei danni morali provocati dal fascismo e della necessità di favorire la partecipazione dei cittadini (6 marzo 1947):

Orbene io credo di non poter essere contraddetto se affermo che nelle circostanze presenti [...] quello che la coscienza popolare collettiva in Italia e fuori d'Italia chiede è essenzialmente la difesa di due principi: da un lato la difesa della persona umana che regimi tirannici hanno avvilito e sacrificato; dall'altro la coscienza,

22. Prima di rinviare alla II Sottocommissione la materia relativa alla norma sul riconoscimento costituzionale dei partiti, la discussione si fa vivace allorché si discute sulla proposta di riconoscimento solo di quei partiti che abbiano raggiunto un certo numero di voti. Mastrojanni (UQ) si dichiara decisamente contrario. «Tale affermazione tende a rafforzare i partiti di massa, i quali manterrebbero stabilmente la loro posizione e influirebbero costantemente su tutti gli organismi della vita nazionale, riesumando il sistema fascista per il quale i rappresentanti del governo erano coartati nell'esercizio delle loro funzioni dalla Federazione fascista». Teme soprattutto uno svuotamento delle funzioni parlamentari a favore dei partiti. E più avanti, in risposta a Dossetti, «richiama al senso della responsabilità i Commissari perché non ci si arroghi il diritto di definire il concetto di democrazia dopo appena sei mesi di esercizio della rappresentanza parlamentare. Ritiene che un'affermazione come quella proposta sulle funzioni costituzionali di certi partiti sia arbitraria in quanto svuota del suo contenuto l'esercizio del diritto parlamentare». Queste obiezioni troveranno eco nell'art. 67 (cfr. Monina, *infra*).

23. Non è certo un caso che nessuno degli ex azionisti sia parte della I Sottocommissione, incaricata di preparare il testo dei primi articoli della Costituzione relativi a *Diritti e doveri dei cittadini*. Gli azionisti si sentono invece fortemente impegnati sul terreno del risanamento economico e dell'impegno meridionalista (ho svolto alcune riflessioni a questo proposito in *Antifascismo, Resistenza, Costituente*, cit.).

24. In una delle prime riunioni della I Sottocommissione, Moro, relatore *Sui lavori della Sottocommissione*, «Fa presente che si è ritenuto di dovere iniziare con dichiarazioni di principio che avrebbero soprattutto una funzione educativa, in quanto una costituzione deve avere anche valore di insegnamento per il popolo. Queste dichiarazioni di principio dovrebbero corrispondere all'orientamento antifascista che è comune a tutti i membri della Sottocommissione» (Resoconto della seduta del 30 luglio 1946, p. 5).

specialmente dopo il fallimento delle vecchie democrazie prefasciste che questa dignità umana, questa persona umana, questi diritti di libertà, non si difendono soltanto con gli articoli di una legge scritta sulla carta ma traducendo in realtà effettiva gli articoli di legge, cioè sostituendo a una democrazia puramente formale una democrazia sostanziale, rendendo effettivi i principi di libertà che da secoli sono sanciti nelle carte costituzionali.

Consapevole della lunga tradizione antipartitica della scienza politica europea, e italiana in particolare, Basso osserva:

Noi sentiamo spesso criticare quello che oggi si chiama il governo dei partiti, la democrazia dei partiti, che qualcuno chiama la dittatura dei partiti. Si dice che esso ha ucciso il Parlamento. [...] Ma noi pensiamo che proprio attraverso la vita dei partiti si correggono questi difetti della vita parlamentare, perché non si tratta più dell'opinione del singolo deputato. [...] Si tratta di grandi partiti che hanno la responsabilità di grandi masse [...].

Ma, anche in altro senso, la vita dei partiti è un progresso per la democrazia [...]. È un esercizio direi quotidiano di sovranità popolare che si celebra attraverso la vita dei partiti, e i partiti di massa sono veramente oggi la più alta espressione della democrazia, perché consentono a milioni di cittadini di diventare ogni giorno partecipi della gestione politica della vita del paese.

Riflettendo sul nesso tra democrazia e sovranità popolare nel capitolo che apre il *Principe senza scettro* (1958) di Basso, Rodotà ha giustamente osservato a questo proposito:

Il radicarsi dei poteri nei cittadini, la tensione verso una democrazia della partecipazione continua, che superi il silenzio dei cittadini tra un'elezione e l'altra, non vengono tuttavia risolti nella visione di un perpetuo potere costituente affidato a un generico spontaneismo collettivo. Il potere dei cittadini s'incardina in istituti ben definiti, il partito politico e il sistema elettorale proporzionale, che assicurano le mediazioni necessarie e l'egual peso al voto dei cittadini. Nulla è più lontano dal pensiero di Basso di una deriva verso una generica e incontrollata democrazia diretta²⁵.

5. Conclusioni

Come si è visto, il progetto costituzionale imperniato sul partito politico è (non solo nel caso di Basso) il frutto di un giudizio disincantato, spregiudicato, sulla “modernità” del fascismo, sulla sua capacità di catturare

25. S. Rodotà, *Prefazione* a L. Basso, *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano 1998.

consenso, e dunque sulla necessità, a liberazione avvenuta, di contrastarne i guasti morali con una efficace e moderna opera di educazione alla cittadinanza esercitata attraverso e dentro i partiti.

Possiamo dire che si è trattato di una operazione che ha avuto successo nel condurre il paese fuori dal fascismo, come mostra la crescita civile e democratica degli italiani e la fiducia dimostrata dal massiccio voto dato ai partiti dell’arco costituzionale, almeno fino a quando, negli anni Ottanta, il sistema letteralmente implode, a seguito di un connubio perverso tra espansione del debito pubblico e corruzione.

Due considerazioni conclusive. Una è che se il partito politico ha saputo svolgere quei compiti di supplenza rispetto a istituzioni pubbliche fragili e scarsamente legittimate invocati dai costituenti lo ha potuto fare grazie all’egemonia di una cultura europea (comune a cattolici e socialisti nella congiuntura del secondo dopoguerra) imperniata sui diritti economico-sociali, sulla inclusione di grandi masse di lavoratori entro la sfera della cittadinanza. Tutto ciò ha contribuito a una riduzione delle disegualianze sociali, ma anche a un rigonfiamento della spesa pubblica, dovuto nel nostro paese soprattutto all’allargamento della classe politica: un combinato disposto che oggi sta riportando in auge non a caso la letteratura anti-partitica di un secolo fa, con il grave e consueto esito, nel nostro paese, di diminuire, agli occhi dei cittadini, la distanza tra politica e autorità statale. Il rimedio è oggi cercato nel ricorso ai “tecnici”, il cui governo dovrebbe richiamarsi più che alla tradizione di cui abbiamo visto la nascita in queste pagine, a quel filone di cultura politica, intellettualmente influente, ma minoritario, che fu sconfitto nel secondo dopoguerra²⁶. Ne abbiamo parlato come prodotto dell’antifascismo da “prima” generazione, un filone che si riannoda all’apporto “repubblicano” che aveva ispirato il Risorgimento nazionale, caratterizzato da: attenzione al tema dei valori, un certo elitarismo, sensibilità per i diritti di libertà, ma soprattutto per i doveri dell’individuo cittadino²⁷.

La seconda considerazione finale, se possiamo fare un collegamento tra le antinomie del pensiero bassiano e i problemi della politica oggi, è che, con il venir meno della tensione ideale che aveva guidato (in nome dell’antifascismo) la “democrazia dei partiti”, si ripropone – nella nuova fase della “democrazia del pubblico” – l’esigenza della politica come valo-

26. Per un’analisi più meditata rinvio al mio *From the Republic of Antifascism to the Republic of Parties*, in “Journal of Modern Italian Studies”, 17, 2012, 2, pp. 220-37.

27. Notiamo che questa scissione è evidente nella stessa biografia di Basso, che mentre celebra in termini di politiche pubbliche la vicenda della vittoria della democrazia, si impegna personalmente a difendere ed espandere il sistema dei diritti civili (minoranze religiose, laicità), proprio perché in quei valori si era formato.

re, la volontà di ritrovare un accordo tra “giudizio morale” e scelta politica, insieme alla riscoperta di culture, ancorché minoritarie, che stanno già, in questa crisi e in maniera periferica, operando per il rinnovamento della democrazia al di fuori della sfera politica, ma ben dentro la sfera pubblica (secondo la nota distinzione di Pizzorno). Ritorna anche il problema – per dirla ancora con le parole di Rodotà che cita Basso – di come ricondurre alla sfera politica la volontà di partecipazione dei cittadini tra una elezione e l'altra, la tensione verso una democrazia della partecipazione continua, la richiesta delle minoranze di avere un ruolo; insieme alla consapevolezza, ci avrebbe ricordato Basso, salutando con favore la presenza di fermenti spirituali prima ancora che politici nelle giovani generazioni di oggi, il problema della non dissociabilità di questo slancio dalle istituzioni giuridico-formali.