

Antonio Negri
Lo Stato dei Partiti

in Id., *La forma Stato. Per la critica dell'economia politica della Costituzione*, Feltrinelli, Milano 1977, pp. 111-149, ora in Id., *Dentro/contro il diritto sovrano. Dallo Stato dei partiti ai movimenti della governance globale*, a cura di G. Allegri, ombre corte, Verona 2013 (qui si pubblica l'edizione del '77)

Lo Stato dei partiti*

1. Che cos'è lo "Stato dei partiti?" Quella forma democratica dello Stato in cui il rapporto con la società civile — vale a dire il moderno rapporto di rappresentanza — è materialmente determinato e garantito attraverso un sistema di partiti.

Ogni elemento di questa definizione si rivela però problematico: davvero il sistema dei partiti garantisce il corretto funzionamento del meccanismo di rappresentanza ed assicura quindi il funzionamento democratico della macchina statuale? Di fronte a questo interrogativo un diffuso disagio presto s'impone, e la definizione, piuttosto che chiara, pare allusiva di altri problemi, spesso sfuggiti sempre presenti.

Uno stato di disagio, si diceva: che è stato ed è rilevato dalla stessa stampa quotidiana e dalle molteplici discussioni tra specialisti, apertesi nell'ultimo decennio.¹ Da noi è stata la crisi di una formula governativa e parlamentare e del suo solido equilibrio partitico che, attorno al 1953, ha avviato la discussione; discussione che si è d'altronde approfondita, e con la più grande vivacità, quando recentemente per la prima volta ha cominciato ad essere posto il problema del rapporto del parlamento (e quindi dei partiti) con la pianificazione economica e della sua funzionalità a tali fini. Altrove, in paesi a noi vicini,

* 1964.

¹ Sul clima politico della discussione, per i suoi presupposti, nonché per la bibliografia degli scritti italiani sull'argomento pubblicati negli anni 1953-1958, cfr. l'articolo di G. NEGRI e P. UNGARI, in *Elezioni e comportamento politico in Italia*, a cura di A. SPREAFICO e di J. LA PALOMBARA, Milano 1963, in particolare pp. 187-94. Ma i convegni su questo tema non si contano ormai più. Si tengano comunque presenti quelli, particolarmente importanti, organizzati dall'Associazione dei giuristi cattolici (ora: *I partiti politici nello stato democratico*, Roma 1959), dall'Associazione internazionale di scienze politiche (ora: "Studi politici," III, 1, 1954) e dalla stessa rivista "Studi politici" (ora: *ivi*, VII, 3-4, 1960). Su questi contributi torneremo nel corso del nostro scritto. Si vedano poi, da ultimo, le discussioni sul tema "Declino del Parlamento e organizzazione di nuovi centri di potere" in "Democrazia e diritto" (1962-1963) e *I partiti e lo Stato*, Quaderni del "Carlino," Bologna 1962; nonché il n. 5-6 (1963) di "Critica marxista."

Nell'estate del 1963, quando questo articolo era già stato scritto, ci è poi pervenuta notizia di altri tre convegni sul tema dei partiti (a Bellagio, organizzato dall'Istituto di Scienze politiche dell'Università di Torino; a S. Pellegrino, organizzato dalla Democrazia cristiana; a Villa Mondragone, organizzata dall'Associazione dei giuristi cattolici, sezione assistenti).

il problema ha avuto brusche soluzioni o, se si vuole, il sistema è stato senz'altro superato ed i partiti, tagliati fuori ed immeschinati da una prassi costituzionale tendenzialmente rivolta alla loro negazione, paiono già reliquie di altri tempi.

Il disagio s'è così, man mano, approfondito ed il problema ha assunto toni di eccezionale gravità. Perché infatti il problema dei partiti ha subito sollevato il problema che gli è sotteso: quello cioè della forma democratica dello Stato che pare ai più indissolubilmente legata al corretto funzionamento del sistema dei partiti.

In questa situazione, gli atteggiamenti degli studiosi sono stati vari. Ma si può dire che, almeno fino ad una recentissima fase, sugli altri abbia dominato quello di evitare il problema, negando il disagio: riconoscerlo sembrava già mettersi su una china pericolosa, riaprire — indirettamente ma non troppo — lo stesso problema della forma democratica dello Stato. D'altra parte il ricordo della triste fine dei tentativi, pur animati da ottime intenzioni, di "razionalizzare" il sistema parlamentare e partitico nel periodo tra le due guerre (quelle costituzioni il più delle volte non resistettero; talora, poi, come nel caso della razionalizzazione weimariana, funzionarono senz'altro in senso propedeutico nella genesi del totalitarismo) offre sostegno a questa propensione al rifiuto. E la rafforza ancora lo studio di quella sociologia dei partiti (che la "scuola italiana" contribuì in maniera decisiva ad elaborare) e delle polemiche ad essa connesse, il cui ruolo — equivocamente ma obiettivamente — fu anche in questo caso coadiuvante nella nascita e nell'affermazione del totalitarismo contemporaneo.

Quando poi non si nega il disagio, lo si sottovaluta. Difetti inevitabili della democrazia, si dice, non c'è nulla da fare: cautela e tatto non son mai troppi nell'avvicinare un congegno così delicato. Altrimenti, con l'acqua sporca, si rischia di buttar via anche il bambino. Il sistema dei partiti non sarà l'ideale ma è l'unico che permette ancora di vivere in un relativo clima di libertà civile. Un atteggiamento quasi giusnaturalistico — nel riferimento ad un imprescindibile valore delle istituzioni vigenti — sembra a questo punto affermarsi: qui l'argomentazione persuasiva ha pieno modo di sbizzarrirsi e tutto si confonde in uno scontro tra il "meno peggio" e l'"inevitabile."

Chi infine trova il coraggio di affrontare il problema, finisce poi — spesso — per vanificarlo nella consueta polemica contro la cosiddetta partitocrazia, nell'illusione, sembra, di poter attingere — proprio in modo giusnaturalistico — quell'ottimo modello democratico che si suppone esser stato talora reale.²

² Solo da ultimo, quando già queste pagine erano state scritte, si è visto un imprevisto, ma non per questo meno importante e significativo, tentativo di rilanciare in termini nuovi la discussione. Ciò è avvenuto al convegno ideologico di S. Pellegrino. Qui la coscienza ideologica della borghesia si è fatta chiara a se stessa: tipica è stata al proposito la fine dello stato d'animo riverenziale nei confronti della "Resistenza" e della Costituzione, piena — d'altra parte — la consapevolezza della maturità democratica delle strutture italiane, della necessità di nuove forme di intervento dello

In effetti il problema è grave, tanto più che la storia istituzionale sembra far presagire ulteriori, profondi sconvolgimenti, che le buone intenzioni e la più pura fede democratica non riusciranno ad impedire.

La percezione della gravità della situazione si accentua poi man mano che ci si rende conto che il problema dei partiti, oggi, rappresenta il punto più significativo attorno a cui siano rifluite le varie questioni inerenti al rapporto tra società e Stato, almeno nel modo in cui tali questioni si sono poste nello sviluppo del mondo borghese e quindi al momento dell'apogeo dell'ordinamento costituzionale moderno.

Attraverso i partiti, attraverso il vigore o la crisi del loro sistema, si ripete, si rinnova e, forse, si dissolve l'esperienza storica del pensiero democratico che dal confronto della totalità e delle parti, dello Stato e delle classi, e dalla sua ricomposizione, trovava alimento. È nei partiti infatti che veniva predisponendosi e prefigurandosi quell'equilibrio tra autorità statuale e pluralismo sociale, che è caratteristico della mediazione costituzionale nello Stato contemporaneo. Ma l'equilibrio raggiunto presto si spezza, quando quelle forze sociali che — fino a ieri — si presentavano come potenzialmente convergenti, si riscoprono oggi senz'altro antagonistiche. Il confronto, a livello costituzionale così come — a maggior ragione — a livello sociale, non si apre tra "parti" ma tra "totalità": totalità le classi, totalità lo Stato, totalità i partiti che tra classi e Stato articolano la loro azione.

Ecco allora che quand'anche il sistema resista, contraddizioni e negazioni che apparentemente risultano in esso integrate, in realtà tendono ad esplodere e a travolgere l'attuale assetto: ciò che fino a ieri era concluso in un alterno sviluppo fisiologico, appare oggi fenomeno patologico. Qui le istituzioni sembrano, per dirla con Hegel, "parvenze di una totalità che non è più." E poiché il riaprirsi alle innovazioni del meccanismo costituzionale avviene in un momento di così profonde modificazioni nel rapporto fra le classi sociali e fra queste e lo Stato, appare dubbio che lo spirito del sistema possa essere salvato, che l'equilibrio possa comunque essere ancora attinto.

È proprio questa consapevolezza che permette tuttavia di trascorrere dall'argomentazione persuasiva al piano dell'indagine scientifica e di superare così il disagio di tanti autori: non negandolo bensì per considerarlo come uno degli obiettivi punti di riferimento della situazione. Se infatti l'analisi scientifica muove dal di dentro dei fenomeni che considera, seguendone e definendone lo sviluppo, fungendo quindi da coscienza teorica di questo, anche il disagio e la polemica possono essere recuperati all'interno dell'analisi. Lo debbono, anzi, una volta riconosciuti — essi stessi — come espressioni dello sviluppo, e di

Stato nella vita civile e delle condizioni a che questo intervento sia possibile. Lo sviluppo economico ed istituzionale non è più mistificato nei suoi fini (progresso e sicurezza), né è mistificato nei mezzi (mediazione autoritaria o/e democratica dello Stato): esso è concepito pienamente come sviluppo entro le strutture esistenti, a ciò perfettamente adeguate (carattere democratico progressivo, antisocialista della Costituzione).

volta in volta come sua funzione o come sua mistificazione. In tal guisa essi operano da potenti stimoli della ricerca.

Si definiscono allora gli interrogativi che la coscienza scientifica e l'opinione comune parimenti pongono, e a cui deve rispondere l'analisi. Essi possono così essere riassunti: è adeguato il sistema dei partiti nella situazione storica in cui vige ed alle funzioni che gli competono? Oppure si avvertono già sintomi di mutamento del rapporto democratico fra società e Stato, rapporto fin qui dominato dal moderno tipo (partitico) di rappresentanza?

Passando poi dal generico al determinato: qual è lo specifico significato dei sintomi di crisi del sistema, denunciati nella polemica contro i partiti? Cosa c'è di valido in questa polemica? È davvero in crisi il moderno sistema della rappresentanza? E se ciò fosse vero: quali sono le forme della crisi? È in discussione un difetto della rappresentanza dei partiti o non è piuttosto contestato il tipo di rappresentanza che il partito è atto a produrre?

E ancora, successivamente: cominciano ad enuclearsi tesi alternative rispetto al sistema dei partiti? E quali ne sono gli effetti in relazione al problema generale del rapporto fra Stato e società nella nostra fase storica?

2. La risposta ai problemi accennati non potrà però prescindere da un preliminare chiarimento delle condizioni storiche dello sviluppo del sistema e dello "Stato dei partiti," dato che il più forte stimolo alla ricerca deriva proprio dagli elementi problematici ricordati circa il possibile distacco tra l'esperienza delle istituzioni e quella delle tensioni storiche che sono loro sottese.

Tanto più che, come s'è detto, sul problema dei partiti rifluisce l'intero complesso delle questioni inerenti al rapporto tra società divisa in classi e Stato, — questioni sviluppatesi attraverso varie fasi dal momento in cui, in concomitanza con il crollo dell'antico regime, i partiti hanno cominciato ad assicurare il nesso tra società e Stato attraverso i canali della rappresentanza.

Inoltre, il problema della crisi del sistema dei partiti deve fin d'ora supporre — perché la ricerca sia possibile — la coscienza della storicità di tale ordinamento, quindi le possibilità, o addirittura le potenzialità di mutamento che gli sono inerenti.

Ora (se è lecito a tal punto schematizzare), tre sembrano essere state le fasi percorse dai partiti nel loro sviluppo e nello sviluppo del sistema della moderna rappresentanza. In una prima fase i partiti rappresentano varie frazioni della borghesia, unita tuttavia e fortemente

impegnata nella lotta per "l'affermazione concreta e l'estrinsecazione costituzionale delle libertà politiche."⁴ Nella seconda fase i partiti si distinguono secondo la forma in cui ritengono possibile da un lato promuovere il continuo allargamento del suffragio al fine di consolidare le basi politiche e sociali del regime borghese, dall'altro contenere, dal punto di vista della borghesia, le franchigie democratiche generate da tale continuo sviluppo.⁵

È questo il periodo che prepara l'avvento di quel suffragio universale che, ai più retri, sembrava dover sconvolgere e distruggere lo stesso regime liberale. In effetti, l'introduzione del suffragio universale sconvolge — o comunque altera profondamente — la forma del governo e dello Stato, ma non intacca la natura di classe del sistema: lo consolida anzi in maniera decisiva, permettendo alla borghesia di fondare e sviluppare la mistificazione "sociale" e democratica del proprio dispotismo. La più profonda modificazione tocca, in questa terza fase, ai partiti: travolti dallo sviluppo democratico, costretti ad assimilare, con tempi e modi diversi, la struttura di partiti di massa, essi si aprono a ventaglio sulla rappresentanza delle classi. È peraltro chiaro come neppure tutto ciò metta in pericolo le condizioni di supremazia della borghesia nella gestione del potere; ché infatti l'unificazione dei partiti in un sistema, già avvenuta nelle precedenti fasi, e conseguentemente la riduzione degli organi e dei poteri dello Stato entro quest'unità sistematica, operano nel senso della fondazione di quegli strumenti di mediazione tra le classi, entro una totalità caratterizzata dalla gestione borghese del potere, che sono essenziali al mantenimento, sia pure articolato e dinamico, del regime.⁶

La forma del governo invero si modifica a questo punto sostan-

⁴ A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla nuova Costituzione italiana*, a cura di A. LEVI e P. CALAMANDREI, Firenze 1950, vol. I, p. 172. Sulla prima fase storica dello sviluppo dei partiti si veda anche il ricco (anche se talora troppo schematico) articolo di Sz. CHODAK, *Pojecie Partii Politycznej i Ewolucja Struktury Politycznej Kapitalizmu*, in "Studia Filozoficzne," Varsavia 1957, 3, pp. 152-81. In genere poi, sullo sviluppo del sistema dei partiti, le opere ricordate in bibliografia da M. DUVERGER, *I partiti politici*, tr. it., Milano 1961, pp. 495 sgg.

⁵ Molto bene, a questo proposito, C. B. MACPHERSON nel suo intervento alla "tavola rotonda" dell'AISP, pubblicato in "Studi politici," III, 1, 1954, in particolare p. 111. Tale consapevolezza si afferma nella terminologia marxista del Macpherson attraverso il ripensamento della tradizione costituzionalistica, nella particolare figura almeno che questa ha assunto nei paesi anglosassoni.

⁶ Comune è, tra gli storici del sistema dei partiti politici, il rilievo della grande incidenza esercitata dall'introduzione del suffragio universale sullo sviluppo della forma del governo e, particolarmente, sulla struttura dei partiti. (Vedi soprattutto M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Parigi 1950). Per quanto riguarda l'Italia si vedano in particolare gli scritti di G. PERTICONE (*Vicende dei partiti nel parlamento e nel paese*, Ferrara 1937, e *Movimenti sociali e partiti politici nell'Italia contemporanea*, in *Questioni di storia del risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano 1951, pp. 545 sgg.). Altrettanto comune è il rilievo della continuità del regime, continuità che il suffragio universale non riuscì a scuotere: cfr. Sz. CHODAK, *art. cit.*; G. B. MACPHERSON, *art. cit.*; ma soprattutto le varie annotazioni di K. MARX negli scritti dedicati allo studio delle rivoluzioni del 1848, ora in *Il 1848 in Germania e in Francia*, Roma 1948: analisi che dovrebbe valere come costante punto di riferimento dello studioso delle istituzioni politiche, perché è comprensiva delle varie possibilità di sviluppo della democrazia borghese (dalla "repubblica" democratica al bonapartismo) ed attenta ai loro reciproci nessi.

³ È evidente che, data la complessità dei problemi sollevati, questo scritto varrà solo come introduzione, problematica e bibliografica, ad un'ulteriore più larga indagine che dovrà investire, nel senso più generale, il problema della rappresentanza politica. Lo squilibrio tra impostazione generale e sviluppi analitici, che taluno potrà rilevare in questo scritto, non potrà essere risolto che ad un più alto livello di generalizzazione e in dimensioni di indagine più vaste.

zialmente. Infatti, man mano, sull'intensità del livello verticale della rappresentanza si costruisce l'unità del livello orizzontale, statuale della stessa. Il riferimento al popolo, come a sovrano, quanto più procede tanto più unifica — al vertice — funzioni e poteri prima separati,⁷ nel mentre proietta verso il popolo lo stesso centro dell'equilibrio costituzionale. Con ciò l'equilibrio parlamentare è rotto e trasceso: il centro dell'equilibrio costituzionale si sposta nel sistema dei partiti, aperto alla base verso la più larga integrazione popolare, chiuso al vertice nella più stretta mediazione esecutiva. Corpo elettorale e governo divengono i poli di questo nuovo equilibrio costituzionale, in quel meccanismo di integrazione e di subordinazione del popolo e delle classi che diviene la fondamentale caratteristica del periodo. A questo punto rappresentanza e mediazione, integrazione e subordinazione procedono con lo stesso ritmo.⁸

Tutto ciò, sia pure per cenni, dal punto di vista storico e sociologico. Ma le modificazioni comportate da questo sviluppo non sono meno forti se considerate dal punto di vista giuridico. La *Bekämpfung*, la *Ignorierung*, la *Legalisierung*, atteggiamenti che il Triepel⁹ definisce caratteristici dello Stato nei suoi rapporti con i partiti, esprimono nella teologia dei professori tedeschi ciò che nella prosa scientifica erano le tre fasi descritte: l'opposizione statale ai partiti si sviluppa quando questi impongono, contro lo Stato dell'*ancien régime*, le libertà politiche e i corrispondenti istituti; l'agnosticismo caratterizza la fine della resistenza dello Stato ai partiti e all'ideologia liberale e la sua accettazione del gioco parlamentare come presupposto della forma del governo; il riconoscimento legale rappresenta infine una delle condizioni necessarie affinché il meccanismo dell'integrazione popolare e della mediazione degli interessi di classe possa esercitarsi, entro i margini concessi dalla continuità del regime.¹⁰

⁷ A. PREDIERI, *op. cit.*, I, pp. 176-77. H. Kelsen, *Intorno alla natura e al valore della democrazia*, in *Lineamenti di una teoria generale dello stato ed altri scritti*, Roma 1932, p. 84, giunge ad affermare, dopo aver notato il processo di unificazione della volontà statale messo in movimento dall'idea della sovranità popolare, l'incompatibilità di quest'ultima con la dottrina della divisione dei poteri. Il che è perfettamente coerente col radicalismo democratico che il Kelsen propugna, ma — come vedremo — si scontra con le esigenze di funzionamento e di mediazione dinamica della conflittualità sociale che il modello democratico impone.

⁸ Ancora, a questo proposito, gli articoli, cit., di C.B. MACPHERSON e di A. PREDIERI. Particolarmente significativi, nel corroborare questa tesi, sembrano gli articoli di R. HEBERLE (*Ferdinand Toennies' Contribution to the Sociology of Political Parties*, in "American Journal of Sociology," 1955, 61, 3, pp. 213-20, e *Das Theorem Gemeinschaft und Gesellschaft in der Soziologie der politischen Parteien*, in "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie," 1955, VII, 3, pp. 426-44), dove le due pur equivoche categorie toenniesiane della "comunità" e della "società" vengono viste funzionare nel meccanismo del sistema democratico dei partiti ed ivi tendere ad una identificazione: si ricordi appunto che la "Gemeinschaft" allude ad un massimo di integrazione dei soggetti, la "Gesellschaft" al massimo della loro subordinazione. Una conferma della propria interpretazione del pensiero di Toennies, Heberle trova, nel secondo articolo citato, nella sociologia dei partiti di M. DUVERGER (cfr. *infra*, nota 10).

⁹ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1928, p. 12.
¹⁰ Si ricordi comunque che il punto di vista del Triepel, sia metodico che sostanziale, è quello della destra hegeliana, la cui tradizione a lungo visse nella giuspubblicistica tedesca. Né gli elementi irrazionalistici, che talora emergono nel suo pensiero,

In questa situazione la vita del sistema dei partiti risulta quindi assicurata dal rapporto equilibrato di rappresentanza e di mediazione: quando l'un termine sovrasta l'altro fino a distruggerlo il sistema dei partiti barcolla e talora vien meno. Tipico è il caso del dualismo di potere, caratteristico delle fasi rivoluzionarie della borghesia o del proletariato: allora la lotta di classe prende il sopravvento sulla mediazione partitica e i partiti, come rappresentanti delle classi in lotta, non si unificano in un sistema ma organizzano poteri via via più divergenti; viceversa accade quando s'indebolisce o vien meno il nesso formale della rappresentanza e la mediazione delle forze sociali in lotta viene senz'altro imposta, come nei momenti di dittatura della borghesia o del proletariato.¹¹ Questi casi valgono comunque come illustrazione negativa del modello descritto, e provano ancora una volta che la condizione di un sistema di partiti risiede nell'equilibrato e stabile rapporto tra rappresentanza e mediazione.¹² Tale d'altronde è anche il presupposto del potere della borghesia.¹³

valgono a diminuire quell'influenza: ché sempre, razionale o irrazionale che sia, il politico rifiutisce nello Stato. "Man kann unter Politik staatliches Handeln verstehen, kann etwa, wie Bluntschli, als Politik auffassen die Leitung des Staates und die Einwirkung auf die Staatsangelegenheiten, die 'bewusste Staatspraxis'" (H. TRIEPEL, *Staatsrecht und Politik*, Berlino 1927, p. 11). Per la destra hegeliana, cfr. K. ROSENKRANZ, *Über den Begriff der politischen Partei*, in *Neue Studien*, vol. I, Lipsia 1875, pp. 48-76. La quarta fase dei rapporti tra lo Stato e i partiti, che Triepel definisce dell'*Inkorporierung*, ossia dell'inquadramento dei partiti nell'ordinamento costituzionale dello Stato in modo diretto, sarà considerata più tardi.

¹¹ Sul dualismo di potere si veda la bella analisi di L. TROTSKY, *Histoire de la révolution russe*, Parigi 1933, vol. II, pp. 296-308. Cfr. anche R. LUXEMBURG, *Scritti scelti*, Milano 1963, pp. 626 sgg.

¹² Va qui rilevato che la classificazione presentata da M. DUVERGER nella sua celebre opera sui *Partiti politici*, cit., offre il fianco (malgrado ciò che ne pensa Heberle: cfr. *supra*, nota 7) a numerose critiche: in particolare sfugge a Duverger l'essenziale importanza che il momento dell'elaborazione degli strumenti e delle piattaforme della mediazione assume nella vita dei partiti; esagerando in maniera unilaterale il momento della rappresentanza il Duverger ci ha dato così una teoria del partito che vale al massimo in un sistema bipartitico (C. LEYS, *Models, Theories and the Theory of Political Parties*, in "Political Studies," Oxford 1959, VII, 2, pp. 127-46). Altri autori (per es. A.B. WILDAVSKY, *A methodological Critique of Duverger's "Political Parties"*, in "Journal of Politics," 1959, XXI, 2, pp. 303-18) hanno conseguentemente sottolineato che al Duverger sfugge il nesso che collega il meccanismo di formulazione e di preparazione delle mediazioni alle stesse forme di organizzazione dei partiti: onde egli è costretto a determinare gran numero di eccezioni alle sue varie proposizioni definitorie, sempre ferme al rapporto rappresentanza-organizzazione partitica (sul volume di Duverger, cfr. anche la recensione di N. BOBBIO, *I partiti politici in un'opera recente*, in "Occidente," 1954, pp. 135 sgg.). Mediazione e rappresentanza sono dunque elementi coesenziali alla definizione del sistema dei partiti e dei singoli partiti (di nuovo si vedano i cit. artt. di Heberle). Per un'analisi dei tipi di partito che non interessano il nostro studio (partiti nei paesi sottosviluppati, soprattutto) e per qualche utile indicazione sullo sviluppo, in queste situazioni, verso forme di organizzazione politica che ripetono esigenze democratiche-occidentali, cfr. M. BELOFF, *Typologie der politischen Parteien*, in "Aussenpolitik," 1959, X, 8, pp. 485-91.

¹³ La fondamentale importanza che nelle costituzioni borghesi moderne hanno ricoperto le tecniche della mediazione, andrebbe dimostrata da una larga analisi della tematica "costituzionalistica" degli equilibri di potere. Come più avanti cercheremo di dimostrare, ciò che più è specifico al costituzionalismo, è appunto la consapevolezza della conflittualità sociale e lo sforzo di ricomporre comunque e sempre l'anarchia sociale. Con ciò l'elemento della mediazione diventa man mano il predominante nell'insieme degli elementi costitutivi del regime della borghesia: basti ricordare l'esempio "astorico" della democrazia americana.

Per approfondire ulteriormente l'analisi storica del mutamento delle funzioni esplicitate dai partiti è utile, d'altra parte, considerare il problema anche dal punto di vista delle forme della rappresentanza: come infatti si è visto, il momento della rappresentanza è essenziale alla definizione del partito. Ora, anche a questo proposito, si danno tre fasi, o meglio tre criteri di rappresentanza, paralleli alle tre fasi di sviluppo dei partiti che si sono considerate. Nella prima fase, giacobina, vale infatti — ed è teorizzata¹⁴ — l'imperatività del mandato di rappresentanza, nell'illusione utopica dell'unità del popolo, tipica dell'ideologia borghese nel periodo della sua ascesa rivoluzionaria. Ma non appena quest'illusione si demistifica, non appena comincia a funzionare il meccanismo della rappresentanza che porta alla ribalta non il popolo ideale bensì il popolo reale diviso in classi, e quando si apre, e prende coscienza di sé, la fase liberale del contenimento delle franchigie democratiche, ecco che l'imperatività del mandato è negata. Si sviluppa a questo punto, e s'impone, il concetto di rappresentanza nazionale.¹⁵ L'elemento della mediazione è qui prevalente su quello della rappresentanza: al limite si potrebbe dire che la nazione è la stessa mediazione ipostatizzata.¹⁶ In effetti tale nozione opera uno sganciamento della sovranità dello Stato dalla sovranità popolare e rifluisce così nel tradizionale dogma dell'assoluta sovranità dello Stato. Nella

¹⁴ L'imperatività del mandato di rappresentanza è sostenuta all'Assemblée nationale il 5 settembre 1789 da Pétion (*Archives parlementaires*, 1 serie, VIII, p. 582). La teoria è sviluppata da J.J. ROUSSEAU, *Contrat social*, IV, cap. I; III, cap. I.

¹⁵ La teoria della rappresentanza nazionale viene sostenuta all'Assemblée nationale da Siyès, sempre nella seduta del 5 settembre 1789 (*Archives parlementaires*, 1 serie, VIII, p. 583). In generale sulla teoria della rappresentanza nazionale vedi le conclusioni di un dibattito secolare, e la relativa bibliografia, in G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, estratto da "Studi politici," IV, 1957, 4, in part. pp. 532 sgg. Per maggior chiarezza, si noti tuttavia: il fatto che la teoria del mandato imperativo e quella della rappresentanza nazionale appaiono nel dibattito della Assemblea Costituente nello stesso momento, non significa che i due concetti si possano confondere e non costituiscano, nello sviluppo storico dell'ideologia rivoluzionaria della borghesia, due momenti distinti. Non solo concettualmente, ma anche temporalmente. Il concetto di mandato imperativo è infatti essenziale nella teoria rivoluzionaria e nella strategia della borghesia nella lotta contro l'*ancien régime*: esso è dal punto di vista concettuale il riflesso dell'illusione dell'unità del popolo; dal punto di vista tattico e strategico, il tramite delle più larghe alleanze politiche e dell'uso rivoluzionario delle masse. In questi elementi distintivi risiede però anche la ragione più profonda della disfatta della teoria del mandato imperativo all'Assemblée Costituente: le sue motivazioni politiche e teoriche cadono nel momento stesso in cui la borghesia conquista il potere. Salvo rinascere più tardi, in una figura completamente nuova (cfr. *infra*, § 8).

¹⁶ Si veda in particolare la nostra analisi sul concetto di popolo-nazione in *Alle origini del formalismo giuridico*, Padova 1962, pp. 254 sgg.; soprattutto laddove si stabilisce il rapporto che storicamente e funzionalmente esiste tra tale concetto e l'ideologia-utopia dell'unità immediata del "popolo." Quali poi siano i profondi elementi di mistificazione che siffatta concezione comporta, è stato tanto discusso che non importa qui, nei limiti della nostra indagine, approfondire ulteriormente l'analisi. Si noti solo che, se si riduce facilmente all'assurdo la concezione della rappresentanza nazionale, tanto più l'argomentazione vale nei confronti di quei partiti che pretendono di configurare in se stessi l'elemento della rappresentanza "nazionale." Già G. JELLINEK, d'altra parte, li chiamava *unechte* e sottolineava che, attraverso il risalito concesso in tal modo all'elemento di mediazione, veniva meno l'altra delle caratteristiche, fondamentali del partito, quella cioè della rappresentanza politica di interessi volti alla realizzazione di uno specifico programma nella vita dello Stato (*Allgemeine Staatslehre*, Berlino 1914, pp. 113 sgg.).

terza fase, quando i due elementi della rappresentanza e della mediazione ritrovano un equilibrio, ritrova un contraddittorio equilibrio anche la forma della rappresentanza: da un lato l'imperatività del mandato si afferma decisamente attraverso il funzionamento dei partiti modificato dal suffragio universale,¹⁷ dall'altro ne vien tenuto in piedi il divieto. I due momenti sono quindi senz'altro contraddittori,¹⁸ ma si tratta di una contraddittorietà vitale, di una contraddizione di cui vive, e su cui soltanto può reggersi, il moderno sistema della rappresentanza. E se è vero che questa doppia faccia della rappresentanza ci porta direttamente sulla duplicità delle nozioni di popolo, di sovranità popolare e sulla stessa concezione generale del rapporto tra società e Stato, che le sottostanno,¹⁹ è anche vero che tale duplicità non è qui riaperta bensì risolta.

L'indagine storica ci introduce così nel cuore delle istituzioni di quello Stato democratico in cui domina il sistema dei partiti: ci rivela cioè, al suo termine, il modello della moderna rappresentanza. Attraverso il sistema dei partiti lo Stato affonda le sue radici nella società divisa in classi e la rappresenta, cioè la integra e la media. In tal modo il sistema dei partiti viene ad occupare una posizione fondamentale nell'insieme dell'ordinamento: e se le diverse carte costituzionali quasi non lo ricordano nella loro lettera, in effetti invece esso domina quello che, della costituzione dello stato democratico, è stato chiamato l'elemento materiale.²⁰ Perciò il sistema dei partiti non riguarda solo

¹⁷ Lo chiarisce vivacemente H. Kelsen (*Intorno alla natura e al valore della democrazia*, cit., pp. 80-81). Altrove (*Il problema del parlamentarismo*, in *Lineamenti*, cit., in part. pp. 108 sgg.) tale autore porta alle estreme conseguenze il suo pensiero, rischiando di dimenticare ancora una volta (cfr. *supra*, nota 6), a favore della rappresentanza, l'elemento della mediazione. Oltre alla responsabilità del deputato nei confronti del partito e degli elettori, oltre alla decadenza dell'immunità, oltre alla proposta della revocabilità, egli giunge qui a prospettare la paradossale ipotesi di una rappresentanza completamente rovesciata sui partiti, i quali — dal canto loro — potrebbero delegare le funzioni rappresentative, volta per volta, a tecnici specialisti (*ivi*, p. 111).

¹⁸ Il divieto del mandato imperativo è tradizionale nelle Carte costituzionali dell'Occidente (vedi per es.: Costituzione francese del 1791, titolo III, capo I, sez. III, art. 7; del 1848, artt. 34 e 35; Legge organica 30 novembre 1857, art. 13; Costituzione francese del 1946, art. 3; Costituzione tedesca del 1871, art. 29; Costituzione belga del 1832, art. 32; Costituzione svizzera del 1874, art. 91; ecc.; Costituzione italiana del 1947, art. 67; Costituzione di Bonn, art. 38). Che poi tale divieto sia contraddittorio — almeno dal punto di vista logico — con tutta una serie di rapporti di rappresentanza imperativa che si sono affermati nella costituzione materiale dello Stato attraverso la rilevanza delle funzioni dei partiti politici (e che vengono talora presupposti, talora recepiti nelle stesse costituzioni scritte: cfr. Costituzione italiana, art. 49; Costituzione di Bonn, art. 21), è stato riconosciuto, oltre che da innumerevoli teorici (per tutti il divieto del mandato imperativo non è null'altro che un relitto del XIX secolo), dalla stessa Corte costituzionale tedesca di Karlsruhe (cfr. *Entscheidungen der Bundesverfassungsgericht*, 1956, K.P.D.-Urteil, p. 92). È però vero che tale riconoscimento pare sospetto, data l'immediata funzione politica che ebbe: tanto più che la stessa Corte, altre volte, s'è comportata in modo diverso (M. BON VALSASSINA, *La giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in tema di anticonstituzionalità dei partiti politici*, in "Giurisprudenza costituzionale," 1958, III, in part. pp. 460-63).

¹⁹ V. CRISAFULLI (*La sovranità popolare nella costituzione italiana. Nota preliminare*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. I, Padova 1957, pp. 407-73) ha largamente chiarito tale duplicità inerente al concetto di Stato democratico. A discutere la soluzione che egli dà del problema, torneremo più avanti nel corso della trattazione.

²⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1958, pp. 616-26; *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*,

la forma del governo, che si è visto a qual punto sia stata da essi modificata, bensì anche la forma dello Stato, l'insieme degli equilibri e dei poteri che determinano il nesso tra questo e la società. In particolare il rapporto tra sovranità dello Stato e sovranità popolare è completamente formato dai partiti che nel loro sistema assommano tutti i meccanismi dell'integrazione e della subordinazione, della rappresentanza e della mediazione.²¹

Ne viene che non si può opporre — come taluno fa, da un punto di vista supposto democratico, o "più" democratico — rappresentanza e mediazione. Il sistema dei partiti è democratico nella misura in cui fa coincidere i due momenti, meglio nella misura in cui assicura a se stesso la massima efficacia sia nel senso dell'intensità della rappresentanza che in quello dell'unità della mediazione. Così, ad esempio, uno dei massimi problemi dello Stato democratico è quello di far valere nella massima estensione l'imperatività del mandato, anche se ciò non è scritto (anzi vietato) nelle costituzioni; nello stesso tempo però i partiti debbono sempre essere disposti e capaci di rovesciare questa pienezza dell'integrazione popolare nella dinamica ed articolata unità della mediazione (che il divieto dell'imperatività del mandato sembra sopporre).

Il popolo, come generica realtà da cui si è mosso tutto il processo, può qui essere ritrovato, al punto più alto dello sviluppo costituzionale, ricostruito nella sua generica unità, dopo che — nel corso dello sviluppo — si era permesso ai partiti di ricalcare per un momento la variopinta realtà sociale, di riconoscere in essa varie autonomie, posizioni e classi. Il popolo, come mediazione presupposta, viene allora riconosciuto come mediazione sviluppata; ed il riconoscimento si articola con la mediazione, posta non più come condizione originaria bensì come funzione e proprietà specifica del processo di sviluppo.

A questo punto tuttavia la storicità del sistema dei partiti si è fissata nell'attualità del suo modello. Per rispondere ai problemi posti inizialmente, dopo aver acquisito coscienza della mutevolezza di questo, come di ogni altro ordinamento, occorre quindi approfondire la figura dell'attuale modello del sistema dei partiti, comprendendo in un unico disegno sia le sue attuali specifiche determinazioni, sia quei naturali complementi che, quali potenzialità di sviluppo, entro e a partire dalla specificità delle determinazioni date, possono pur darsi.

vol. II, Padova 1957, pp. 113-43; e poi, tra i molti, C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, p. I: *Dottrine generali*, Milano 1957, in part. p. 368; G. NEGRI-P. UNGARI, *op. cit.*, p. 190.

²¹ Si noti perciò che strumenti come il "referendum," l'"iniziativa popolare," ecc. non sono compresi, a stretto rigore, nel modello dello Stato democratico dei partiti (cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 7, laddove afferma: "Dato il valore collaterale attribuito alle iniziative e ai referendum, in Italia è stata introdotta una democrazia rappresentativa e non diretta"). Referendum, iniziativa popolare, ecc. rientrano dunque a pieno diritto in diversi modelli di ordinamenti democratici, non nel modello della democrazia rappresentativa dei partiti (vedi *infra*, al § 8, la discussione delle diverse tesi).

3. Un modello ideale nasce appunto dalla generalizzazione scientifica degli elementi fondamentali e specifici della descrizione di un fenomeno, di un ordinamento, di una situazione storica; vale come ipotesi in sede di interpretazione, ma spesso, e presto, assume una propria efficacia normativa, diviene, esso stesso, una componente del movimento storico. Così è avvenuto del modello ideale dello "Stato dei partiti": realtà storica dapprima, prodotto della lotta politica — come si è visto —, esso viene poi enucleato nella sua figura specifica dalla giuspubblicistica: ma presto si trasferisce nella coscienza popolare, è presupposto dallo sviluppo delle Carte costituzionali, è illustrato dalla prassi elettorale e parlamentare, nonché — sia pure molto manchevolmente — dalla vita dei partiti. L'analisi del modello permette perciò, per così dire, di agganciare il concreto all'astratto e questo di nuovo al concreto, di seguire — sia pure dal punto di vista dell'ipotesi scientifica, ma non necessariamente entro i suoi limiti — la trama di uno sviluppo reale, di ritrovare nell'espansione delle forme ideali la chiave per la comprensione delle possibilità di sviluppo, delle leggi di tendenza del movimento reale.²²

Come si definisce dunque il modello dello "Stato dei partiti," e cioè di quella forma democratica dello Stato in cui il rapporto con la società civile è determinato dal sistema dei partiti?

Il primo e fondamentale elemento costitutivo del modello del sistema dei partiti è la pluralità. Lo stesso concetto di partito presuppone infatti, nello schema considerato, la molteplicità di altre associazioni, in modo analogo esercitanti una funzione di rappresentanza di interessi individuali e di gruppo.²³ Tale coesistenzialità del motivo plu-

²² Dev'essere comunque chiaro che l'assunzione della modellistica costituzionale a fondamento della nostra ulteriore indagine ha una funzione metodica, ed è sostanziata dal massimo di coscienza critica. Ogni modello, per quanto pretenda — nella sua definizione ed uso — alla neutralità valutativa, presuppone infatti le connotazioni ideologiche e genericamente determinate che sono coesenziali ai fatti significativi, alle situazioni, ecc., da cui esso è estratto, — tanto più, quanto più il modello assuma poi "obiettivamente" una qualche efficacia normativa. Per questo la modellistica, e nella fattispecie la modellistica democratica, è ideologicamente ben caratterizzata, valida cioè entro l'ambito della scienza borghese, e solo in quella. Ma perciò è utile accoglierla: perché la scienza borghese è egemone nella società dominata dal potere della borghesia, quindi atta a caratterizzare gli sviluppi reali delle istituzioni e delle forme del potere borghese. Essa è unilaterale, partitica, ideologica, quindi falsa, — ma non per questo meno reale. Per questo esser reale — ed efficace — la sua falsità non può quindi essere solo proclamata: essa va ricostruita nella realtà dei suoi sviluppi, combattuta nelle conseguenze mistificate che comporta, e a sua volta rovesciata, non nell'ideologia però, bensì nella realtà. La nostra assunzione del modello della democrazia dei partiti avrà quindi la funzione di chiarire la falsità ideologica di tale modello attraverso l'analisi dei suoi reali sviluppi. Per quanto riguarda i modi di elaborazione dei modelli ideali, vedi comunque il nostro *Saggi sullo storicismo tedesco*, Milano 1959, pp. 160 sgg., nonché, per il fondamentale apporto tecnico di M. Weber, A. VON SCHELTING, *Max Webers Wissenschaftslehre*, Tubinga 1934.

²³ J.C. BLUNTSCHLI, *Politik als Wissenschaft*, Monaco e Lipsia 1876, p. 499 ("Eine Partei ist begrifflich nur durch die Existenz anderer Parteien möglich"); W. GREWE, *Zum Begriff der politischen Partei*, in *Festgabe E. Kaufmann: um Recht und Gerechtigkeit*, Stoccarda 1950, p. 67 ("Parteien kann es begrifflich immer nur in der Vielheit geben [...]. Insoweit ist der Begriff der politischen Partei untrennbar mit einem gewissen Pluralismus des politischen Lebens verbunden"); C.B. MACPHERSON, *art. cit.*, p. 109; E. FORSTHOFF-K. LOEWENSTEIN-W. MATZ, *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*, Tubinga 1950.

realistico alla definizione del partito si fonda sulla rappresentazione pluralistica della società in cui il partito opera: la moderna società civile si configura infatti tutta come un insieme di istanze autonomamente prodotte dall'attività sociale, spesso in conflitto tra loro, e quindi, sia nella sua spontaneità, sia nelle sue forme istituzionali, come continuo scontro e come continuo processo di superamento dei conflitti stessi.

È nella continua processualità della mediazione che si fissa quindi il secondo elemento che caratterizza il modello del sistema dei partiti. La mediazione dei conflitti può esercitarsi entro la società o attraverso lo Stato: ma importante è coglierne non tanto la sede quanto la forma, che è forma di continuità, di articolazione, sempre dinamica. Ogni affermazione di non mediabilità della mobilità sociale deve quindi essere espunta dal modello ideale, perché sia fatta reale la continuità del processo: e tale esclusione vale anche quando si avverte che in questo processo, accanto alla libertà, s'impone la coercizione. Infatti la mediazione di consenso e disciplina non è esterna ma essa stessa interna al processo; anzi, ad esso subordinata. Il criterio della mediazione — per esempio, il criterio della maggioranza (questo “surrogato della forza”) — è perciò un prodotto del processo e, al tempo stesso — per esempio, nel rispetto delle minoranze che comporta — un'ulteriore condizione del suo ininterrotto sviluppo.²⁴

Da questo punto di vista, la processualità caratteristica del sistema dei partiti — che è poi quella dello Stato democratico — tende a fondarsi e a confondersi nella processualità del diritto. In questo senso lo Stato democratico resta uno Stato di diritto, nel senso cioè che attraverso questa continua, ininterrotta integrazione processuale tutto il popolo — e soprattutto tutte le parti del popolo — vengono fatte diritto.²⁵ Come il diritto vive della continua ricomposizione del contesto sociale, sia a livello del rapporto tra gli individui, sia a livello del rapporto tra i gruppi, tra la scissione che è l'elemento fisiologico della vita sociale e la ricostruzione consensuale o autoritaria dell'unità;

²⁴ “Il principio della maggioranza assoluta è quello che rappresenta l'approssimazione relativamente maggiore all'idea di libertà”: H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., pp. 117-18. (Per tutta una serie di riserve sul valore di questa affermazione, riserve che nascono dalla considerazione dello sviluppo storico del principio di maggioranza, cfr. L.F. TIJMSTRA, *Meerderheidsregel in Historie en Theorie*, in “Internationale Spectator,” L'Aja, 1956, X, 17, pp. 494-513.) Tale formulazione kelseniana ha però un corrispettivo nell'affermazione complementare che “il principio di maggioranza è il miglior surrogato della forza.” La trattazione kelseniana del problema è infatti tutta inserita all'interno dell'analisi del rapporto libertà-coercizione, così come è determinato dal sistema democratico (*Intorno alla natura e al valore*, cit., pp. 71-78; *Il problema del parlamentarismo*, cit., pp. 107, 118-22): onde egli viene chiarendo come il principio di maggioranza assuma il suo valore di criterio dello sviluppo democratico, proprio nascendo dal necessario compromesso tra libertà e coercizione. L'unica riserva che ci si sente di presentare, a questo proposito, riguarda l'insufficiente sottolineatura kelseniana del dinamismo di questo processo. Vedi anche la sua *Teoria generale del diritto e dello stato*, tr. it., Milano 1959, pp. 299-300.

²⁵ Solo come esempi, si vedano W. WEBER, *Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz*, Gottinga 1947, p. 17: “Das Volk ist vollständig und ausnahmslos durch die politischen Parteien mediatisiert”; e polemicamente C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 11: “Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano ma la massa con le sue passioni e la sua debolezza.”

così la processualità democratica ricompone il contesto conflittuale della società, riunifica le diverse autonomie, le inquadra in una dinamica formazione del tutto.²⁶

Ma perché questo processo possa essere messo in movimento e possa svilupparsi, oltre all'assenza di ogni impedimento alla mobilità sociale, è necessario che le parti si riconoscano e siano riconosciute: nella vita costituzionale e nella vita materiale dello Stato è necessario che si raggruppino, si riconoscano e si facciano riconoscere come partiti.²⁷ Il partito è infatti presente nel processo di formazione della unità sociale non solo come parte ma anche come attore: in questo suo essere attivo, pur essendo una parte, esso conquista un'individualità, e con ciò stesso un'organizzazione. Come da un lato il riconoscimento dell'insieme delle parti, nella loro molteplicità, è la condizione della loro mediazione, così dall'altro il riconoscimento, l'attività, l'organizzazione dei partiti è condizione del movimento democratico della società e dello Stato.

Le precedenti considerazioni introducono così, oltre alla pluralità e alla processualità, un ulteriore elemento di caratterizzazione per quanto riguarda il modello del sistema dei partiti: è questo il cosiddetto “concorso” nella formazione della volontà dello Stato. La mediazione della pluralità nel processo si esercita cioè in maniera attiva nella misura in cui i partiti si esprimono ed esprimono da un lato le ragioni per cui sono elementi parziali della società, mentre dall'altro creano le condizioni, imprimono quelle tensioni e quei movimenti attraverso i quali possono divenire momenti costitutivi della totalità. L'ideale è, ovviamente, che tale concorso si attui integralmente: e le condizioni di attuazione dell'ideale sono il riconoscimento dell'eguaglianza delle parti attive nel processo, la piena relatività del loro essere parti rispetto alla funzione unificante del processo, e la loro piena consapevolezza del movimento e delle sue condizioni.²⁸ A questo punto la mediazione si dispiega tutta come attività consapevole: l'integrazione nel sistema si scopre come possibilità di soluzione e di superamento dei conflitti sociali, o comunque sempre come possibilità di una loro relativa pacificazione.

Il tema generale della ricomposizione sociale e statuale attraverso il sistema dei partiti (così come in generale il tema della ricomposizione della società civile nei suoi rapporti con lo Stato) risulta quindi fondato sull'alternativa fra conflitto e integrazione, fra integrazione e

²⁶ Nel senso in cui ne parlava Jhering, ma già con un'accentuazione collettiva del significato del processo. Da ultimo cfr. W. SEUFFERT, *Zu den Grundlagen des Begriffs der politischen Partei*, in *Festgabe Carlo Schmid*, Tubinga 1962, in patr. pp. 204, 212.

²⁷ Ivi, p. 207: “Die Partei muss als Teil und als Partner der Willensbildung individualisiert, muss identifizierbar und handlungsfähig sein, das heisst, sie muss organisierte sein.”

²⁸ Molto bene V. SICA, *Il “concorso” dei partiti politici*, in *Studi sulla costituzione*, vol. II, Milano 1958, pp. 289-301; ma anche *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli 1957, cap. V. In questi scritti, l'A. tende a considerare il “concorso” come elemento qualificante la stessa natura giuridica del singolo partito. Vedi inoltre W. SEUFFERT, *op. cit.*, p. 203.

subordinazione, e sulla sua soluzione dinamica. La possibilità della continuità del processo consiste tutta nella possibilità che il conflitto possa essere comunque mediato, che un equilibrio possa sempre essere attinto. E non è strano che vecchie ideologie, come quella del bene comune, si rinnovino a questo punto: proprio il bene comune appare infatti come perenne obiettivo del movimento e come sua risultante; nel mentre sembra qui riacquistare uno specifico significato anche il vecchio ideale settecentesco dell'interesse pubblico come fine e condizione dell'esistenza del partito.²⁹

Tenute presenti le considerazioni fin qui fatte, si può però tentare, a questo punto, di vedere quali ne siano le conseguenze in merito al problema della natura giuridica del singolo partito politico. Alla figura ideale del processo nel suo insieme deve infatti corrispondere una adeguata configurazione giuridica degli elementi costitutivi del movimento: alla definizione del sistema di ricomposizione sociale deve seguire una definizione funzionale dei suoi elementi.

Ora, nel modello considerato, i partiti partecipano al processo della ricomposizione sociale in un movimento come di sistole e diastole. In tale situazione ideale (ma è un'idealità che si suppone sempre costruita, volontaria: volontà del popolo nei suoi autonomi raggruppamenti e nel suo insieme, sempre espressa, sempre costituente³⁰), essi si presentano infatti da un lato come gruppi sociali, come parti della società che si riconoscono in sé omogenee e che si fanno riconoscere come portatrici di esigenze e di interessi comuni, competitivi, se necessario, con gruppi analoghi, — e cioè senz'altro come associazioni; d'altro lato come parti che si annullano al termine del processo cui hanno partecipato apparendovi non tanto come soggetti passivi quanto come attori, — e quindi come organi della totalità riconquistata, come elementi integrati nell'unità del sistema e perciò stesso subordinati a quella totalità di cui si sono riconosciuti parte. Da un massimo di apertura sul popolo, sulle classi in cui il popolo si rappresenta, ad un massimo di unità all'interno del processo che si è sviluppato e risolto, — in cui ci si è riconosciuti.

Le due facce di associazione ed organo divengono così essenziali al partito. Lo sviluppo dalla pluralità al concorso accentua ora l'uno ora l'altro elemento del processo, ma la tendenza è comunque alla massi-

²⁹ Sul bene comune, sulla politica democratica interpretata come processo di partecipazione e di formazione della cosa pubblica, della "politeia," ancora W. SEUFFERT, *op. cit.*, pp. 204 sgg. Si tenga comunque presente la classica definizione di partito di E. BURKE (nel 1770): esso è "a body of men, united for the purpose of promoting by their joint endeavours the public interest, upon some principle on which they are all agreed" (*Thoughts on the Cause of Present Discontent*, in *Works (World Classics)*, vol. II, p. 82).

³⁰ Vale ricordare a questo proposito l'elegante analisi del CESARINI SFORZA su *Il potere costituente nella repubblica italiana*, in *Studi sulla costituzione*, vol. II, Milano 1958, pp. 121-136: ivi è perfettamente percepito quello spirito del sistema democratico che si manifesta nella continuità e nel dinamismo dell'espressione della volontà popolare. Tale tesi è presente nella giuspubblicistica italiana, per quanto sempre contestata, fin dal 1887, quando fu presentata per la prima volta in un opuscolo di G. ARANGIO RUIZ, *Del potere costituente, delle sue forme, de' suoi limiti* (Napoli).

ma e contemporanea espansione di entrambi. In questo quadro la complementarità di associazione e di organo, nella natura giuridica di un partito inserito in un sistema, risulta talmente essenziale da indurre ad affermare che laddove essa non si dia, non esista neppure il sistema.³¹

4. Se si passa ad una più analitica considerazione della natura giuridica del partito si vedrà come nella dottrina gli elementi fin qui considerati si collochino con precisione ed in particolare come la dottrina insista, o comunque presupponga, la suddetta complementarità di organo e di associazione nel definire i lineamenti giuridici della natura del partito inserito nello stato democratico rappresentativo (che — dei partiti — appunto viene detto).

A siffatta dimostrazione si perviene, in modo analogo, sia che deduttivamente si discenda dallo stato alla società, considerando quindi — da questo punto di vista — i partiti immediatamente come organi, come momenti della vita dello stato sovrano; sia che induttivamente si risalga dalla società allo Stato, considerando dunque i partiti, da questo punto di vista, come associazioni libere, formatrici e portatrici della volontà popolare o dei vari strati di essa. Gli è che il limite organico o associazionistico non permette — di per sé — una considerazione esauriente del modello ideale dello "Stato dei partiti": si possono prendere le mosse dall'un termine o dall'altro, ma non appena l'immediatezza di una preconcetta ipotesi si prolunga nell'articolazione della mediazione sistematica, ecco l'altro aspetto venire fuori ed acquistare man mano d'importanza. Poiché l'un polo è strettamente connesso all'altro e i due momenti dell'integrazione e della subordinazione non possono essere trascurati, a meno di non perdere completamente di vista il modello generale.³²

Resta inteso che l'affermazione della complementarità degli aspetti definitori della natura del partito politico non è così ovvia. Succede anzi che spesso, da parte di alcuni autori, si insista a dismisura su di un elemento a danno dell'altro: ma anche in questo caso la complessità del quadro finisce con l'imporsi, in termini talora mistificati ma reali. Chi ad esempio è convinto sostenitore di una definizione organica del

³¹ Tale è, ad esempio, la conclusione-premessa dello scritto incompiuto di V.E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di L. Sturzo*, vol. II, Bologna 1953, pp. 601-23: opinione che non sembra scandalosa neanche al Kelsen, che ne accenna nelle pagine dedicate ai partiti della sua *Teoria generale del diritto e dello stato*, cit., pp. 299-300.

³² Da questo punto di vista V.E. ORLANDO (*art. cit.*) conduce una benevola polemica nei confronti della quadruplici distinzione (partito come associazione, come istituzione, come elemento del sistema di governo, come organo) di P. VIRGA (*Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948), considerandola da un lato troppo analitica, dall'altro inadeguata a delineare l'inerenza del partito nell'intero diritto pubblico. Tale inerenza si esaurisce tutta tra i due poli dell'associazione e dell'organo: ogni ulteriore distinzione rischia di spezzare l'articolazione dei due momenti. Da un angolo visuale molto più ristretto, perviene alle medesime conclusioni anche R. POGGESCHI, *Sui partiti politici come associazioni*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile," VI, 1952, pp. 536-41.

partito, è costretto a recuperare, vuoi con giustificazioni di sapore sociologico,³³ vuoi con argomentazioni meramente ideologiche,³⁴ l'altro aspetto. La più coerente indagine sistematica che pur muova da una prefigurazione della natura del partito come organo, rende poi, da esterna, interna la connessione delle due facce. L'accento cade pur sempre, in questo caso, sull'aspetto organico,³⁵ ma tale insistenza si arresta dinanzi alla necessità di tener presenti i fondamenti democratici dell'ordinamento e quindi di ritrovare, nel processo della totalità, i modi in cui si organizza la multiforme iniziativa popolare.³⁶ Né può sfuggire a questa interna necessità dell'interpretazione che estenda l'intuizione organica fino al limite della sua assolutizzazione: ché, in questo caso, sarà costretto a ritenere spuri i modi di espressione e di organizzazione dei "singoli" partiti e ad affidare la validità della sua teoria alla considerazione del solo "sistema": sottacendo che il sistema è pur sempre l'insieme dei singoli.³⁷

Altrettanto si può dire se, all'inverso, si segue la via che dalla società risale allo stato e ci si muove dalla predisposizione ad accentuare gli elementi associativi, sociali, che la struttura del partito presenta e che valgono a caratterizzarne la natura. Tipiche sono, a questo proposito, le implicazioni tratte dalla considerazione del partito come ente ausiliario del governo.³⁸ Da questa impostazione dottrinale, il rimanere dei partiti — come "sottintesi," "presupposti" di determinate istituzioni di diritto pubblico — nella società civile, alla soglia ed al margine

³³ Si vedano gli scritti di G. PERTICONE, *L'État et le parti politique*, in "Revue internationale de la théorie du droit," VIII, 1934, pp. 169-74 e *Elementi di una teoria generale del diritto e dello stato*, Milano 1939, in part. pp. 199-200, dove il recupero dell'elemento associativo, nella definizione della natura giuridica del partito, avviene attraverso l'affermazione della specificità sociologica del "politico," come tale irriducibile entro gli schemi del mero "imperium" statale. Cfr. anche *Lo stato e il partito*, in "Il Politico," 1952, pp. 38 sgg.

³⁴ È a questo proposito esemplare la posizione di G. BAGET-BOZZO, *I partiti politici*, in *Funzioni ed ordinamento dello stato moderno*, Roma 1961, Quaderni di "Justitia," n. 2, pp. 117-21.

³⁵ A. TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi politici*, 1960, VII, 3-4, in part. pp. 259-64.

³⁶ Nello scritto qui considerato del Tesaurò, tale reinserimento dell'elemento associativo passa attraverso l'analisi del combinato disposto degli articoli 1 e 40 della Costituzione italiana.

³⁷ Tale estrema insistenza sull'elemento organico nella definizione della natura giuridica del partito è ad esempio in G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma 1950, pp. 127 sgg. (*I partiti politici nella Costituzione italiana*), e con più misura, rispondendo alle innumerevoli critiche rivoltegli, *Ancora sui partiti politici (considerazioni sulla struttura dei partiti politici)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova 1957, vol. I, pp. 579-612. In una recensione al primo dei due scritti del Ferri, G. GUARINO (in "Rassegna di diritto pubblico," VI, 1959, pp. 331-34) ha sviluppato un'appassionata difesa del carattere associativo, "complesso," extrastatuale del partito politico: in seguito il Ferri ha spostato, nel secondo suo articolo, l'accento dal partito al sistema dei partiti, configurando questo come "gruppo di organi statuali," come un "potere" dello Stato, con ciò esponendosi alla critica rivoltagli nel testo.

³⁸ La collocazione del partito politico nella categoria delle "istituzioni ausiliarie del governo statale" è dovuta a S. ROMANO (*Principi di diritto costituzionale generale*, 2 ed. rivista, Milano 1947, pp. 178-80). P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in "Il Politico," 1950, pp. 11 sgg.; e soprattutto *Diritto costituzionale*, Napoli, 1958⁵, pp. 138-39, 636-58, ha ripreso e largamente sviluppato questa tesi.

del diritto pubblico, si riconosce assumere presto tale rilevanza da rendere necessaria una progressiva costituzionalizzazione degli ordinamenti partitici nell'ordinamento statale.³⁹

Da qualsiasi punto di vista si porti avanti l'indagine si perviene così a ribadire il carattere duplice della natura del partito: diverse sono le motivazioni, ma univoca la direzione conclusiva. Da un lato avvinto alla società, dall'altro inserito nello stato, il partito vive di questo dualismo e dinamicamente si propone di mediarlo: in ciò consiste l'unica sua definizione esauriente.⁴⁰

Ma l'argomentazione diviene ancor più stringente se dall'analisi della natura giuridica del singolo partito si passa alla definizione della natura giuridica del sistema dei partiti. Laddove nel primo caso la

³⁹ Quest'esigenza, che era già stata sentita da Santi Romano nel corso della sua trattazione, è stata poi ripresa da P. BISCARETTI DI RUFFIA (*Diritto costituzionale*, cit., pp. 650-55).

⁴⁰ C. MORTATI, *Nota introduttiva ad uno studio sui partiti politici*, cit., pp. 138-39: "Si è visto come il popolo non possa divenire titolare del potere sovrano di direzione politica se non si dia un'organizzazione capace di operare sintesi di interessi collettivi, e come siano i partiti ad adempiere a tali compiti organizzativi. Per effetto della loro presenza, il popolo non trova più il suo ordine giuridico nel parlamento, secondo riteneva la pubblicistica del secolo scorso, ma conferisce esso ordine al parlamento, attraverso una nuova ruota aggiunta al congegno rappresentativo, che arricchisce il procedimento di formazione della volontà statale, facendo divenire giuridicamente rilevanti le varie correnti di opinione che si agitano nel paese. Il partito, lungi dal porsi come diaframma che, interponendosi fra società e Stato, impedisca l'immediatezza della comunicazione, appare mezzo necessario di azione della società che si fa Stato. Si fa Stato non occultando in una fittizia e presunta volontà comune il reale contrasto degli interessi, bensì organizzando tali interessi e mostrando la loro suscettibilità di porsi a base di sintesi politiche. La sovranità nazionale appare così non già un'idea data, preconstituita, indivisibile, bensì un'unità sempre in via di formazione attraverso un procedimento dialettico di contrasto fra parti contrapposte, legalizzato nel metodo democratico." Si veda anche *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., in part. pp. 617 e 625 (anche se qui si nota un ripiegamento verso posizioni istituzionalistiche). Inoltre cfr. *Disciplina dei partiti politici*, in "Cronache sociali," 1950, 2, pp. 25 sgg.; *Concetto e funzioni dei partiti politici*, in *Quaderni di "Ricerca"*, s.a., n. 5. Altrettanto esplicita è la posizione che, a questo proposito, assume C.F. MENDER (*Zur verfassungsrechtliche Stellung der deutschen politischen Parteien*, in "Archiv des öffentlichen Rechts," 78, 1952-53, pp. 149-62) al termine di una lunga discussione svoltasi nell'ambito della dottrina giuspubblicistica tedesca (cfr. *infra*, nota 42): polemizzando con la più eminente tra le posizioni teoriche tendenti ad affermare la natura organica della funzione partitica, quella cioè di G. RADBRUCH (*Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, in *Handbuch des deutschen Staatsrecht*, vol. I, Tübinga 1932, pp. 285-94) — che considera il partito politico come "Kreationsorgane" nel senso di G. Jellinek e "damit als Staatsorgane" (vedi anche H. TRIEPEL, *op. cit.*) —, se ne ricorda l'insufficienza, derivante soprattutto dalla mancata considerazione della processualità democratica. Di contro, il partito politico è visto recuperare la funzione della mediazione tra società e Stato. A chiarire il nesso tra dualità delle funzioni del partito e processo di mediazione di questo dualismo, vale anche il riferimento alle trattazioni sulla configurazione giuridica dell'elettorato politico: si vedano in particolare i contributi di C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici*, Facoltà Giurisprudenza Cagliari, Padova 1953, XXXVI, 1953-'53, in part. pp. 54-58; di V. ZANGARA, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, pp. 593-651; di F. ROVELLI, *Osservazioni sulla natura dell'elettorato politico attivo*, in *Studi in memoria di V.E. Orlando*, cit., vol. II, pp. 411-20 (in tutti questi scritti è evidente la esigenza di rintracciare il nesso tra la potestà elettorale attribuita al cittadino e la sua forma di funzionamento all'interno del meccanismo statale: ne viene che il partito, considerato come tramite e strumento di unificazione di questo dualismo, ne assume entrambe le caratteristiche). Cfr. anche V. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano 1954; A.M. OFFIDANI, *La capacità elettorale politica*, Torino s.d. (ma 1953).

tentazione di cedere a motivi unilaterali poteva fondarsi su un qualche elemento fenomenologico, qui la natura stessa della cosa impone soluzioni determinate. Né l'elemento dell'integrazione attiva, attraverso i partiti, del popolo e dei suoi vari strati, in cui si esalta l'associazionismo sociale; né l'integrazione reciproca dei partiti a livello statuale, in cui si esplicita la funzione organica del sistema, possono in alcun modo essere sottovalutate.⁴¹ Anzi la connessione tra i due elementi si stringe sempre di più quanto più s'impone il modello dello stato democratico dei partiti.⁴²

Pluralità, processo, concorso non risultano più — a questo punto — elementi scissi, qualificanti da diverse prospettive, in relazione a diverse esigenze, la natura del sistema dei partiti: tendono bensì ad un'identificazione dinamica, ad una complementarità incorruttibile, sempre più accentuando così — nella pluralità, nel processo — la tensione partecipativa e concorsuale.

Tali sembrano dunque le conclusioni cui conduce un'analisi determinata della natura giuridica del partito e del sistema dei partiti. Inutile nascondere che siffatte conclusioni sollevano tuttavia qualche perplessità. Questa figura del partito (e del sistema dei partiti) che resta a mezzo tra associazione ed organo, tra società e Stato, è infatti tutt'altro che atta a soddisfare il gusto ed il bisogno giuridici di definizioni compiute, non ambigue e sfuggenti. Eppure è proprio in questa ambiguità che consiste la vita del partito. Le perplessità van quindi cancellate. Solo attraverso questa ambiguità si esercita infatti la funzione del partito e del sistema dei partiti, di meccanismo di integrazione della volontà popolare nel meccanismo dello Stato. Ciò che è senz'al-

⁴¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 624-25; ma soprattutto A. PREDIERI, *op. cit.*, vol. I, pp. 213-14: "La natura della comunità dei partiti va ricercata nella sua necessità [...] [essa] non ha, come tale, un'azione diretta di controllo, né un'azione indiretta [come l'hanno i singoli partiti], ma costituisce un limite, nel senso che non si può prescindere da essa disconoscendone l'esistenza e tanto meno abolendola: onde, evitando il termine elemento, essa a nostro avviso può qualificarsi istituzione costituzionale. Costituzionale, non tanto perché preveduta dalla costituzione scritta, ma perché necessaria ed insostituibile nella forma del governo, connessa in modo essenziale con l'organizzazione di un determinato Stato e la cui mancanza verrebbe a modificare il tipo e il carattere di un ordinamento costituzionale o del regime. Istituzione, e come tale incardinata nell'ordinamento dello Stato, di cui non è organo, perché non attua la volontà dello Stato in modo diretto, ma concorre indirettamente alla formazione della sua volontà, assicurando la regolare costituzione e il regolare funzionamento degli organi costituzionali di indirizzo politico."

⁴² Sarebbe interessante, a questo proposito, sviluppare un'analisi storica sulle definizioni che, nell'ambito della dottrina giuspubblicistica tedesca, sono state date della natura giuridica del partito politico (il materiale è raccolto da H. VON MANGOLDT e F. KLEIN nel loro commento a *Das Bonner Grundgesetz*, 2 ed., vol. I, pp. 611-33). In generale può dirsi che si nota un passaggio da concezioni sociologiche (Triepele, 1928; Van Calker, 1928; ecc.) e organologiche (Radbruch, 1932; H.P. Ipsen, 1939) a posizioni che accentuano invece gli elementi sintetici: nel secondo dopoguerra, nel movimento interpretativo della Costituzione di Bonn, queste ultime posizioni diventano poi assolutamente predominanti (Leibholz, 1950; Loewenstein, 1950; Grewe, 1950; Menger, 1952; ecc.). L'accettazione del metodo democratico comporta cioè, nella teoria tedesca, la configurazione della natura giuridica del partito e del sistema dei partiti nei termini chiariti nel testo. Si noti tuttavia che più recentemente, in concomitanza con l'aprirsi del problema del controllo sui partiti, sono riemerse in Germania definizioni organologiche del partito (ma di queste, *infra*, § 5).

tro certo è che, nel modello che stiamo considerando, il partito non può essere in nessun caso né solo organo né solo associazione. Nella prima ipotesi verrebbe infatti meno la sua capacità di assorbire ed organizzare la perenne novità della vita sociale, di rappresentare le sempre nuove figure della conflittualità sociale; nel secondo caso verrebbe invece meno la successiva, ma comunque definiente, possibilità di far valere a livello statuale quelle istanze sociali di cui si fa portatore e di ricomporle unitariamente in un sistema di mediazioni.

Una definizione che si situa tra due negazioni, dunque, quella proposta dalla più recente giuspubblicistica? Sì. E tuttavia con un contenuto positivo ben preciso: ché, infatti, la negazione della mera socialità del partito pure comporta un determinato specifico riferimento alla socialità (onde si induce giuridicamente un tipo di rappresentanza partitica che sempre più realizza i criteri dell'imperatività); mentre l'affermazione dell'insufficienza di una rigida statualità del partito comprende tuttavia la necessità di un tale riferimento. Altrimenti accade che il partito, fuori della possibilità che lo Stato gli offre, di risolvere — in modo più o meno positivo — quei dissensi o quei consensi di cui è portatore, di questi, della loro singolarità insopprimibile resti schiavo, non riuscendo in tal modo a realizzare quella mediazione conclusiva in cui si ripropone e conferma la natura di classe del regime democratico.

5. Quanto si è venuti dicendo, circa la natura giuridica del partito e del sistema dei partiti, che è stata vista nel quadro dello sviluppo del modello ideale, ci conduce ad approfondire ulteriormente l'analisi: si tratta infatti ora di confrontare il modello ideale, quale ipotesi interpretativa e quale ipotesi orientativa nello studio dello sviluppo delle istituzioni, con la realtà e di considerarne le conseguenze dell'attuazione in ordine al funzionamento pratico del sistema.

Ora, nelle pagine precedenti si è spesso insistito sul seguente concetto: perché il processo democratico sia possibile e garantito nella sua continuità, perché le contrazioni sociali non rappresentino delle deformazioni patologiche del sistema processuale ma possano rifluire nell'interesse del movimento per ricostituirlo continuamente, è necessario che i partiti siano consapevoli delle condizioni e quindi si adeguino alle leggi del movimento. È necessario che tra essi esista una base d'accordo o almeno una volontà di accordo su un certo numero di principi e — imprescindibilmente — sul metodo. Quello che, all'interno del modello, era un effetto logico del suo coerente costruirsi, diviene un elemento normativo: l'effetto del modello ideale si presenta qui come condizione del movimento reale.

In realtà poi, per quanto riguarda quella comune base di principio di cui si parla, si può anche transigere, — anche se talora, più coerentemente, non si transige⁴³; tutto è alla fin fine discutibile, e soprat-

⁴³ Si vedano in particolare i due *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht* (1953,

tutto le ideologie e i principi; tutto può essere gettato nel fuoco del conflitto sociale: tutto, tranne però la fiducia in un comune metodo, e nei principi di questo metodo, tranne quella comune lealtà che, prolungandosi nel tempo, costituisce la base del sistema. Per distinguere questo tipo di lealtà metodica dall'adesione a principi ideologici determinati si è voluto caratterizzarla in modo meramente negativo, come presa di posizione relativistica. Ma se si comprende l'utilità di una siffatta distinzione, pure è lecito dubitare della sua sufficienza.⁴⁴ Comunque l'importante è che questa fiducia, che questa lealtà ci siano, venga poi considerato positivo o negativo il loro contenuto.

Ma ciò comporta immediatamente un'ulteriore conseguenza. Ed è che in questa materia non si può rischiare, che l'adesione al metodo non si può lasciare alla spontaneità delle singole parti in gioco, che essa va dunque garantita, e quindi controllata nella sua effettività così come nei principi che ad essa presiedono.⁴⁵ Le teorie — e talora le mistiche — del controllo sull'istituzionalità ideologica dei partiti nascono appunto da questo tipo di conseguenze tratte dal modello del sistema dei partiti.⁴⁶ Successivamente però, in riferimento alla obiettiva difficoltà di esercitare tale controllo, almeno in modo che esso non appaia senz'altro odioso, e soprattutto in riferimento alle accresciute esigenze di integrazione nel sistema al fine di una sempre più completa attuazione del modello ideale, ecco modificarsi la teoria e la forma del controllo: esso s'appunta, piuttosto che sull'ideologia, sull'istituzionalità interna ed esterna del partito, nella consapevolezza che l'ideologia del partito si traduce nelle interne forme di organizzazione e nelle forme di in-

tervento esterno, e che tale traduzione è in realtà molto più importante — ai fini del corretto funzionamento del sistema — di tutte le asserzioni ideologiche. Tale controllo deve quindi permettere di commisurare l'adeguatezza dell'organizzazione dei partiti alle funzioni organiche che essi sono chiamati a svolgere, — senza mettere in dubbio o vesare, anzi garantendo in ciò i fondamentali diritti associativi dei cittadini.⁴⁷

Attraverso quest'introduzione alla problematica del controllo siamo così ripiombati nel bel mezzo della discussione politica e delle vicende

⁴⁷ La bibliografia sul problema del controllo dei partiti politici si avvia a diventare molto estesa. Abbastanza interessante ci sembra seguire qui, per sommi tratti, le varie fasi della polemica che si sviluppò in Italia attorno a questo problema (sui termini generali del dibattito, si vedano A. PREDIERI, *op. cit.*, vol. I, pp. 178-84; G. NEGRI - P. UNGARI, *op. cit.*, pp. 190-94). La Costituzione italiana, a differenza di quella tedesca (nell'art. 21 di questa si afferma chiaramente il controllo sulla istituzionalità costituzionale dell'ordinamento interno, di quello esterno e dell'ideologia dei partiti), non si esprime al proposito, se non attraverso il generico inciso "con metodo democratico." In una prima fase, fin verso il 1951, ci si limitò a prendere atto della sobrietà dell'art. 49 nel rispetto della volontà dei costituenti (si veda p. es. A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano 1948, pp. 63, 68, 146-47; G. BALLADORE-PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano 1948, pp. 41-42). Nel 1951 per la prima volta venne però lanciato un "grido di allarme": G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in "Rassegna di diritto pubblico," VI, 1951, pp. 18-37. Si apre così la seconda fase del dibattito: prese di posizione polemiche in favore dell'intervento e del controllo sull'istituzionalità ideologica, e su quella interna ed esterna dei partiti, vennero ripetendosi con frequenza. Al termine del suo articolo sui *Partiti politici* C. ESPOSITO si rammaricava che "l'efficacia della disciplina costituzionale dei partiti fosse per ora differita in mancanza di leggi di attuazione": pure, riteneva che tale intervento, sia pure entro larghi margini di discrezionalità del potere legislativo, fosse al più presto auspicabile (pp. 242-43). Molto più vigorosamente G. MARANINI portava avanti la sua battaglia, con calore anche se con non grande fortuna, in un'ininterrotta serie di scritti: "Possiamo ritenere acquisito che l'art. 49 non solo consente, ma anche implicitamente prescrive, una legislazione regolatrice dei partiti" (*Stato di partiti, non partitocrazia*, in "Studi politici," VII, 1960, p. 278); altrove egli addita ad esempio la disciplina dei partiti della Germania di Bonn: "Poiché i partiti politici sono, almeno per ora, la base insostituibile di una democrazia pluralistica, occorre che lo stato liberale [...] li assista nel loro processo organizzativo, dotandoli di quelle stesse garanzie che lo stato liberale diede a se stesso, a prezzo di lacrime e di sangue, attraverso una faticata esperienza di secoli" (*Parlamento e partiti nella Germania di Bonn*, in *ivi*, p. 345). Nell'ambito di questa polemica in favore del controllo si è proceduti da ultimo tanto innanzi che si è potuto affermare: per l'attuazione del dettato costituzionale "non è affatto necessario, come pensano alcuni profani di diritto costituzionale, che siano poste in essere alcune norme legislative particolareggiate. Il rispetto del principio democratico e dei limiti sanciti per la vita e l'attività dei partiti dalla Costituzione è affidato da una parte all'educazione ed al senso di responsabilità e del limite dei cittadini, dall'altra allo Stato che nell'esercizio di un potere largamente discrezionale è abilitato ad adottare tutti i mezzi necessari perché sia assicurato il rispetto della Costituzione ed in particolare la partecipazione democratica di tutti i partiti alla determinazione delle linee fondamentali della vita dello Stato e dei cittadini" (A. TESAURO, *I partiti, il popolo...*, cit., p. 264). (Contro questa estrema presa di posizione del Tesauro, vedi comunque, nello stesso numero di "Studi politici," VII, 1960, in part. pp. 265-67, la decisa reazione di V. CRISAFULLI). Comunque si è già notato, questa vivace polemica non ha dato tuttavia i frutti che taluno si aspettava: mutate le condizioni politiche, dopo il 1958, la discussione entrava così in una terza fase ed il problema che veniva centrato era a questo punto quello del controllo sull'istituzionalità interna dei partiti. Oltre al citato intervento di V. CRISAFULLI (intitolato: *La costituzione della repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*) al convegno di "Studi politici," intervento che vale a puntualizzare la tematica più attuale, si vedano ancora: A. PREDIERI, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, in "Studi politici," VII, 1960, pp. 288-97; M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in *Studi sulla costituzione*, vol. II, Milano 1958, pp. 203-30 (si presenta qui un primo

pp. 1 sgg.: S.R.P.-Urteil; 1956, pp. 85 sgg.: K.P.D.-Urteil) e il commento già ricordato di BON-VALSASSINA.

⁴⁴ Del relativismo, come condizione del compromesso, e quindi come possibilità di pace sociale e della processualità democratica, fa l'apologia H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., pp. 122-25, e *Intorno alla natura...*, cit., pp. 98-99. Cfr. anche S. ROMANO, *Principii*, cit., pp. 149-50. Altri invece rigetta con forza tale impostazione relativistica: alla base del metodo democratico sarebbe un atteggiamento assolutamente positivo, una fede nel dialogo, nella positività del confronto delle idee (tra i più vivaci autori di questa polemica è il Mortati).

⁴⁵ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., in part. pp. 234-38, ma anche p. 8. Ma anche G. PERTICONE, *Il regime di massa*, Roma 1962, parte II.

⁴⁶ La tematica del controllo sull'istituzionalità ideologica dei partiti da parte dello Stato è stata soprattutto sviluppata dalla dottrina tedesca. Si vedano i riferimenti bibliografici di F. GIESE, *Parteien als Staatsorgane. Bemerkungen zu Plenarbeschluss des BVerfG vom 20. Juli 1954*, in "Archiv des öffentlichen Rechts," 1955-56, LXXX, pp. 377-79 (con specifici riferimenti alle opere di O. Koellreutter, di C. Schmitt, di G. Radbruch, di R. Thoma, di W. Weber, ecc.): muovendo dall'osservazione che il meccanismo costituzionale attivizza i portatori del potere sovrano in organi dello Stato attraverso i partiti, si afferma essere giunto il tempo di superare la discrepanza tra realtà politica e diritto costituzionale positivo. Onde la quarta fase del rapporto tra Stato e partiti, che il Triepel aveva riconosciuto, quella dell'*Inkorporierung*, è l'attuale. Di conseguenza vengono riprese le definizioni organologiche della natura giuridica del partito, ad esempio in quel significativo ed importante documento che è l'ufficiale *Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission*, intitolato: *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, Bonn 1958. Qui l'assorbimento dei partiti nell'ordinamento costituzionale si delinea pieno, così come si delineano compiutamente le possibilità di controllo. Quanto poi alla mistica del controllo, per tutti cfr. G. WILLMS, *Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien*, Karlsruhe 1958.

storiche dei partiti: attraverso le conseguenze che se ne traggono, il modello ideale ha modo di confrontarsi direttamente con la realtà. Ma questo confronto, appunto sollecitato dalla coerente espansione del modello che impone l'esigenza del controllo, mette in luce una profonda antinomia del sistema: antinomia suscitata dall'incontro e dallo scontro del pensiero con la realtà, e subito tanto profonda da impedire la traducibilità delle proposte inerenti al controllo nella realtà, tale anzi o da confinarle sul piano della mera dottrina oppure, se messe in atto, da turbare il sistema nel suo spirito e nel suo funzionamento.⁴⁸

Come si definisce quest'antinomia? Essa può essere configurata come soluzione antinomica di quella duplicità paradossale che abbiamo visto dominare tutto il sistema dei partiti e riproporsi ai suoi vari

schema di legge sul controllo dell'istituzionalità interna dei partiti politici). Cfr. inoltre V. SICA, *op. cit.*, pp. 295-97; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, pp. 642-50, 651-57. Altra bibliografia: P. GUIDI, *I partiti e la Costituzione*, in "Justitia," 1954, pp. 163 sgg.; G.G. STENDARDI, *Problemi del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in "Temi," XXXII, 1957, pp. 533 sgg.; E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in "Studi senesi," 1958, pp. 234 sgg.; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nell'ordinamento italiano*, in "Justitia," 1958, pp. 246 sgg. Per quanto riguarda lo sviluppo della discussione sul controllo dei partiti nell'ambito della IV Repubblica francese, cfr. P. ARRIGHI, *Le statut des partis politiques*, Parigi 1948; S. KURI-HÜNERSON, *Verfassungsmässige Stellung der politischen Parteien in den modernen Demokratie* (Dissertazione), Friburgo 1956, pp. 74 sgg. Per la Germania, oltre alle opere già ricordate, particolarmente importante ci sembra il contributo dato da G. RABUS, *Die innere Ordnung der politischen Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht*, in "Archiv des öffentlichen Rechts," LXXVIII, 1952-53, pp. 163-94: qui infatti è trattato il problema del controllo sull'istituzionalità interna del partito secondo quattro rubriche, corrispondenti al problema dell'organizzazione, delle candidature, della posizione degli iscritti, dei mezzi di finanziamento (una ricerca particolareggiata andrebbe condotta anche a questo proposito). Cfr. anche G. LEIBHOLZ - H. REIF, *Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien*, Tubinga 1951. Un'ampia discussione sul problema si è infine tenuta alla *Staatsrechtslehrertagung* del 1958 (cfr. resoconto in "Archiv des öffentlichen Rechts," LXXXVIII, 1959, pp. 94 sgg.) sulla base di due relazioni introduttive rispettivamente di K. HESSE (particolarmente importante) e di G.E. KAFKA: si accentua qui, soprattutto nella relazione dello Hesse, l'attenzione sui mezzi per garantire, attraverso la determinazione di uno status di libertà e di eguaglianza per i partiti, il funzionamento della processualità democratica, particolarmente in relazione alle aumentate esigenze di integrazione dei cittadini che dalle moderne funzioni dello Stato sono sollecitate (pp. 96-97).

⁴⁸ Le riserve sull'opportunità di procedere sulla via del controllo dei partiti, e le denunce degli effetti negativi che, laddove il controllo sia stato praticato, già si rivelano, non si contano ormai più. Per la Germania, dove appunto il controllo è stato attuato, si veda il riesame critico di tale esperienza in G. PEISER, *L'institutionalisation des partis politiques dans la République fédérale allemande*, in "Revue de droit public et de la science politique," LXXV, 1959, 4, pp. 639-98, nonché le varie riserve di J. AGNOLI, *Sistema elettorale tedesco e problemi di struttura dei partiti*, in "Studi politici," VII, 1960, pp. 355-61. In Italia la pericolosità di aprire procedure di controllo venne avvertita e fortemente sottolineata nell'ambito della discussione dell'art. 49 alla Costituente (vedine un esauriente sunto in M. D'ANTONIO, *La regolamentazione...*, cit., pp. 290-12): proprio da ciò fu probabilmente finora preclusa in Italia, malgrado le polemiche dottrinarie, la possibilità di intervenire con controlli sui partiti.

Ora, sulla base delle proposte fatte a S. Pellegrino sul finanziamento dei partiti, si riaprirà con tutta probabilità la discussione sul "controllo." Data la situazione politica italiana, tale riapertura della discussione non promette però di portare ad alcuna conclusione: probabilmente il finanziamento ci sarà, ma esso non potrà di certo essere utilizzato dallo Stato per intervenire con controlli sui partiti. Esso varrà piuttosto a liberare i partiti da troppo gravosi impegni nei confronti di taluni gruppi di pressione, a garantir loro maggiore libertà e quindi, in tal guisa, faciliterà lo sviluppo della loro integrazione democratica. Senza che tuttavia — almeno immediatamente — possa darsi il corrispettivo di un controllo statale. Si veda comunque l'articolo di A.M. SANDULLI, in "Nord e Sud," 44, agosto 1963.

livelli: duplicità paradossale inerente all'accostamento — che sempre più si accentua — del massimo di integrazione al massimo di subordinazione, del massimo di rappresentatività al massimo di mediazione, dell'effettiva imperatività del mandato di rappresentanza al suo divieto. Quando queste due tensioni definitorie dell'ideale si confrontano nel reale, si rivelano contraddittorie: e sono la tematica e la prassi del controllo che fanno esplodere la contraddizione.

Accade infatti che il controllo, nel mentre dovrebbe assicurare la efficienza formale del sistema — e quindi il funzionamento del meccanismo delle mediazioni —, inficia il funzionamento dei partiti: quindi, essendo questi necessari — nel modello considerato — alla vita del sistema, opera alla fin fine in maniera dannosa alla stessa efficienza materiale del sistema.

Ecco infatti che, laddove il controllo sia esercitato sull'istituzionalità ideologica di un movimento politico, e cioè sull'adeguatezza dell'ideologia del partito all'ideologia costituzionale, il suo effetto normale è quello di restringere le possibilità di integrazione delle parti conflittuali della società che è invece compito del partito di riassumere. Ne viene che quell'uniformizzazione o conformizzazione — le quali d'altra parte e da tempo sono state denunciate come tendenziali ai grandi partiti di massa⁴⁹ — risultano accentuate: il mimetismo organizzativo ed ideologico dei vari movimenti impedisce qui un puntuale e fedele rispecchiamento — da parte dei partiti — della mobilità sociale.⁵⁰ La capacità di integrazione si attenua a questo punto fino a svanire.

Non meno deleteri nei confronti del funzionamento del sistema sono d'altra parte i tentativi di esercitare il controllo sull'istituzionalità interna del partito. Anche in questo caso i fini che i controllori si propongono — e qui si concede la loro adeguatezza al modello ideale — si richiamano ai fini dell'ordinamento: garantire la democraticità della vita del partito, garantire l'effettiva attuazione del diritto di associazione che è fondamentale per ciascun cittadino. Ma la conseguenza è che siffatto controllo incide direttamente sull'efficienza e sul funzionamento interno del partito, lo mutila — per così dire — dei vantaggi della centralizzazione e della struttura burocratico-razionale, finisce quindi col rompere la compattezza e la prontezza del suo centro decisionale che sono soprattutto necessari nel ritmo delle mediazioni statuali.⁵¹ In questo caso è dunque messo in pericolo non tanto l'elemento

⁴⁹ Basti qui il semplice richiamo alle indagini di R. MICHELS (*La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studio sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, Torino 1922; *Saggio di classificazione dei partiti politici*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto," VIII, 1928, pp. 162-78; ed ora *Political Parties*, New York 1959) e di G. MOSCA (*Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1959).

⁵⁰ Tipico è, a questo proposito, il caso americano: cfr. M.S. STEDMANN JR., *American Political Parties as a Conservative Force*, in "Western Political Quarterly," X, 1957, 2, pp. 392-97. Tali fenomeni di mimetismo ideologico ed organizzativo sono stati inoltre accentuati dall'uso dei moderni strumenti di comunicazione di massa.

⁵¹ È sufficiente ripetere qui il richiamo a MICHELS e all'elaborazione della legge del-

dell'integrazione (come nel primo esempio qui fatto) quanto il momento della mediazione.

La tematica e la prassi del controllo hanno quindi, in generale, l'effetto di mettere l'uno contro l'altro i momenti di una duplicità inscindibile alla natura del partito, con la conseguenza di minacciare la stessa vita del sistema.⁵²

La conclusione che si può trarre a questo punto è che, entro i margini del modello considerato, la democrazia vive anche dei difetti democratici dei partiti.⁵³ Ogni tentativo di razionalizzare il sistema nella prospettiva del modello ideale urta contro un equilibrio reale che, sia pure difettoso per molti versi, garantisce la permanenza del sistema. In effetti, dentro il modello considerato, il partito rappresenta, nel complesso dei suoi rapporti con la società, il miglior surrogato della libertà, e nel complesso dei suoi rapporti con lo Stato, il meno pericoloso mezzo di coercizione.⁵⁴

Ne viene ancora che la polemica oggi frequente contro la cosiddetta partitocrazia è perlomeno superficiale. Essa infatti preferisce l'ideale al reale: ma l'ideale mette in pericolo il sistema, mentre il reale lo fa vivere. Perché — almeno questo è da concedere — la partitocrazia fa vivere il sistema: male, forse, ma vivo. D'altra parte la partitocrazia non è stata inventata dagli ideologi, ma è proprio un effetto di quel

l'oligarchia, nonché a M. WEBER e alla sua analisi della struttura burocratico-razionale dei partiti e del sistema democratico moderno (*Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, e *passim*, in *Gesammelte politische Schriften*, Tubinga 1958²). Sulla necessità e sui problemi che solleva la disciplina interna di partito, cfr. G. NEGRI, *Profilo giuridico della disciplina di partito*, in "Studi politici", 1960, VII, 3-4, pp. 307-13. Preoccupati di garantire i diritti delle minoranze all'interno dei partiti si dimostrano A. PREDIERI, *Democrazia dei partiti...*, cit., e V. CRISAFULLI, *La Costituzione della repubblica...*, cit. Resta da vedere se i diritti delle minoranze non siano meglio tutelati dall'oggettiva funzione che esse assumono nel ritmo delle mediazioni interpartitiche (la necessità della presenza e dell'azione delle frazioni nei processi interpartitici è stata particolarmente sottolineata da R. ZARISKI, *Party Factions and Comparative Politics: some Preliminary Observations*, in "Midwest Journal of Politics", IV, 1960, pp. 27-51; ma vedi anche R. WILDENMANN, *Partei und Fraktion*, Meisenheim am Glau 1954), e se anche quei gruppi che — come minoranze — richiedono il controllo e la tutela dei loro diritti, non preferiscano alla fin fine mantenere immutato l'attuale rapporto maggioranza-apparato-minoranza su cui solo riconoscono fondarsi tanto la loro esistenza come minoranze (ma necessarie), quanto la forza del partito, che su di esse pur sempre rifluisce.

⁵² Nel testo si è trattato solo il tema "macroscopico" del controllo, che d'altra parte è l'unico decisivo relativamente alla problematica del corretto funzionamento del modello democratico. Ciò non toglie che la "razionalizzazione" possa esser fatta intervenire anche ad altri livelli, per così dire "microscopici": tipica è la discussione che si è svolta e si svolge attorno ai regolamenti delle assemblee, alla disciplina del voto sulla fiducia e sfiducia, sui bilanci, ecc. Anche in questo caso trovano modo di scontrarsi tesi che accentuano l'elemento dell'integrazione (per esempio: voto segreto; e quindi possibilità di "rappresentare" nei partiti, attraverso una relativa libertà delle "correnti", il più largo numero di opinioni, ecc.), oppure quello della mediazione (per esempio: voto palese; e quindi rafforzamento della disciplina di partito, forzata omogeneizzazione delle opinioni, ecc.). Ognuna di queste proposte coglie dunque, evidenza e, talora, esaspera uno degli elementi specifici della natura del partito. Ma il problema non è quello di risolvere l'ambiguità, bensì quello di farla vivere, di far convivere cioè i diversi momenti. Tutte le proposte che optano per gli estremi, sono in realtà atte solo a chiarire i limiti del sistema e quindi a minacciarlo.

⁵³ Tale ci sembra ad esempio il senso del discorso — e dell'esaltazione dell'empirismo inglese — di N. BOBBIO, *I partiti politici in Inghilterra*, Roma 1946.

⁵⁴ H. KELSEN, *Lineamenti...*, cit., *passim*.

regime di assemblea che si suole opporle. La partitocrazia fa dunque vivere i parlamenti. Se si vogliono democratizzare i partiti, bisogna perciò, con tutta probabilità, distruggere i parlamenti. Il che — oggi — può a molti apparire allettante ed attuale (come meglio vedremo nei prossimi paragrafi). Ne potrà forse venire una migliore forma di governo, ma non sarà più certamente la democrazia rappresentativa parlamentare, né tanto meno il suo ideale stato di natura: il regime di assemblea.

6. Se si tengono presenti le conclusioni del precedente paragrafo, risulta chiaro che la critica ai partiti, nel quadro e a partire dal modello descritto, per quanto possa apparire legittima dal punto di vista teorico, pure non è convincente.

Comunque però la polemica contro i partiti e contro il loro sistema va avanti, ed ogni giorno, anzi, si rinnova e si rafforza. Perché? Dietro a quelle antinomie inerenti all'attuazione del modello non risulteranno piuttosto delle antinomie reali, e ben più cogenti? Non si dovrà forse trascorrere dal piano della considerazione giuridica a quello dell'analisi storica e sociologica?⁵⁵

In effetti sembra ormai evidente che le odierne polemiche, più che dalla preoccupazione di un uso corretto del modello teorico della democrazia rappresentativa, sono sorrette dalla consapevolezza — anche se non del tutto spiegata — che lo "Stato dei partiti" è superato, nel senso almeno che la complessità dei compiti e dei problemi che comporta la direzione dell'apparato statale non permette più di affidarsi al tipo di rappresentanza, di mediazione e di equilibrio costituzionale che i partiti offrono. Si passa così, all'interno di questa argomentazione, dall'analisi sulla rappresentanza dei partiti, sulle sue forme, funzioni e disfunzioni, all'analisi del tipo di rappresentanza da essi esercitata, per dichiararlo inadeguato. D'altra parte, a ben guardare, la stessa

⁵⁵ L'esigenza di passare dal piano della considerazione dottrinale giuridica del sistema dei partiti alla considerazione storica e sociologica del suo funzionamento è stata spesso ripetuta: si veda ad es. la *recensione* al cit. volume del Ferri di U. SCHEUNER, in "Archiv des öffentlichen Rechts", LXXVII, 1951-52, pp. 113-15. A questo proposito molti sono gli spunti critici sollevati soprattutto dai sociologi contro i giuristi: questi ultimi non terrebbero sufficientemente conto (come nel caso delle proposte sul controllo) del peso che le strutture organizzative hanno sulla vita dei partiti e del sistema (vedi ad esempio un florilegio di tali critiche in C. CESA, *Sociologia dei partiti politici: rassegna critica di studi francesi*, in "Studi politici", 1957, IV, pp. 335-51. Per tutti, comunque, M. DUVERGER, *op. cit.*, pp. 11-12). Il che è profondamente esatto, come si è visto nel paragrafo precedente: l'esclusiva considerazione giuridica dei partiti rischia infatti di condurre l'analisi in un vicolo cieco. Non è però detto, d'altra parte, che la salvezza consista nell'aggrapparsi alla mera considerazione sociologica del problema (cfr. per es. le fondate critiche di C.E. LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales*, Parigi 1954, a Duverger, pp. 8 sg.). Il problema è piuttosto quello di considerare la democrazia "non come un'idea sovransensibile, né un regime ideale," bensì come un insieme di istituzioni storicamente date, — con funzioni talora abbastanza prosaiche —, e quindi di fondere strettamente l'analisi giuridica con quella sociologica e questa ancora con la scienza politica. Con molta autorità questa prospettiva è stata presentata da S.M. LIPSET, R. DAHRENDORF, R. ARON (nel n. 1, anno I, 1960, degli "Archives européennes de Sociologie," dedicato appunto a *Industrial Society and Representative Government*), che in tal modo ripropongono e rielaborano l'apporto metodologico di J. Schumpeter.

richiesta di un controllo sui partiti conduce implicitamente alla richiesta di una dissoluzione del livello di mediazione sociale e statuale su cui i partiti operano. In breve, volendo riassumere il contenuto delle critiche, non è più possibile la mediazione partitica perché essa è troppo statica nei confronti della società, troppo dinamica nei confronti dello Stato: è il tipo della rappresentanza che è in crisi.

Consideriamo però la cosa un po' più da vicino, anche se in modo necessariamente generale. Da che cosa dipende dunque la crisi del livello di mediazione sociale su cui i partiti operano? Sembra ai più che essa dipenda dal nuovo tipo di mediazione dei conflitti sociali che la nuova economia rende possibile richiedere e che lo Stato, date le nuove funzioni assunte, non può non riconoscere. In realtà il più recente modello dello "Stato dei partiti" — che si è fin qui analizzato — ed il modello della mediazione dei partiti così come dell'esercizio dell'integrazione popolare, era basato sullo schema e sull'esperienza dell'economia di mercato. Era, anzi, in certo modo, funzione dell'economia di mercato.

Ma nella misura in cui all'economia di mercato subentrano le nuove categorie e la prassi dell'economia di piano, anche il modello costituzionale dell'equilibrio e dell'integrazione partitica lascia aperta la porta ad una serie di innovazioni.⁵⁶ La società contemporanea sta modificando in maniera decisiva le proprie strutture: all'anarchia della produzione e delle istanze che ne configuravano socialmente le movenze, si sostituisce la compattezza razionale e relazionale della società-fabbrica.⁵⁷ Il piano, che prudentemente ed inizialmente viene presentato come elemento di unificazione in un "concerto" di libere iniziative, comincia man mano a configurarsi come legge del processo sociale e a stabilire rigide determinazioni dello sviluppo. E la pianificazione dell'intera società tende al limite a riprodurre, ad un livello superiore, la coerenza e la necessità delle interconnessioni funzionali della fabbrica moderna.

Né il processo costitutivo della società-fabbrica può essere arrestato da qualche — più o meno vaga, più o meno "umanistica" — resistenza ideologica, venga essa da destra o da sinistra. Essa varrà a porre qualche ostacolo alla corretta interpretazione sul piano delle istituzioni politiche e giuridiche dei fenomeni dello sviluppo, o tutt'al più a mistificarlo ipocritamente: in effetti l'unica alternativa, dal punto

⁵⁶ Cfr. C. B. MACPHERSON, *art. cit.*, pp. 109-10; K. HESSE, *art. cit.*, p. 95; ma soprattutto J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, tr. it., Milano 1955. Su aspetti secondari, ma curiosi, del problema si vedano: L. DION, *Political Ideology as a Tool of Functional Analysis in Socio-political Dynamics: and Hypothesis*, in "Canadian Journal of Economics and Political Science," XXV, 1959, pp. 47-59; J. J. BUCHANAN, *Individual Choice in Voting and the Market*, in "Journal of Political Economy," LXII, 1954, pp. 334-43.

⁵⁷ Il concetto di società-stato-fabbrica, definito da MAX WEBER ("considerato dal punto di vista sociologico, lo stato moderno è un'impresa al pari di una fabbrica: ciò rappresenta il suo carattere storicamente specifico") in *Economia e società*, tr. it., vol. II, Milano 1961, p. 698, ha trovato negli anni del secondo dopoguerra la sua decisiva verifica. Perciò il concetto sociologico e quello giuridico dello Stato, della società e della fabbrica diventano, nella lunga tendenza, difficilmente disgiungibili.

di vista delle ideologie, all'attuale sviluppo può consistere in un poco credibile superamento della società industriale. Ma nei limiti realistici di una previsione che non intenda risolversi nell'utopia, questo — del costituirsi della società-fabbrica — sembra essere il solo sbocco cui portano ad un tempo lo sviluppo della struttura economica-sociale ed il contesto, condizionato e condizionante, delle relative strutture giuridiche e politiche.

Ora, sarebbe grave errore ritenere che il processo su indicato comporti immediatamente l'affermazione di un sistema duramente autoritario di gestione del potere. Anzi: se il funzionamento del piano esige, a livello di fabbrica e a livello sociale, un accentramento del potere decisionale e un'ulteriore unificazione dell'autorità sociale, esige parimenti — ed in egual misura — una continua mobilità dei lavoratori o dei cittadini (categorie che al limite coincidono) ed una loro attiva, responsabile partecipazione alla gestione del piano. E si può senz'altro affermare che il funzionamento del piano, per le specifiche condizioni materiali che lo determinano, incentiva la partecipazione democratica alla sua gestione, sia dal punto di vista tecnico che da quello politico. Come nella fabbrica moderna, il rapporto di autorità e decisione, di decisione e decisioni, è materialmente condizionato a svolgersi nel continuo reciproco scambio di informazioni e di responsabilità tra gruppo dirigente e gruppi subalterni; come nella fabbrica moderna tutto ciò avviene nel quadro di una continua mobilità operaia sia per quel che riguarda le mansioni espletate sia nel quadro dell'interna articolazione gerarchica della produzione, così il rapporto tra Stato e società che è determinato dalla pianificazione, produce un'accentuazione del carattere processuale dell'integrazione dei gruppi sociali.

Tant'è vero che le strutture della democrazia politica a livello sociale tendono a questo punto a rovesciarsi sulla vita di fabbrica e ad organizzare i rapporti ivi esistenti nel sistema della cosiddetta "democrazia industriale" mentre le forze organizzate nella "democrazia industriale" tendono a fissare la continuità della loro azione politica nella struttura della democrazia politica.⁵⁸

Una pianificazione moderna ed efficace implica perciò, da un lato, una razionalizzazione delle funzioni proprie al potere esecutivo come

⁵⁸ Per il funzionamento del piano a livello di fabbrica e per i modelli di integrazione dinamica ivi proposti, cfr. L. GALLINO, *Indagine di sociologia economica*, Milano 1962, in part. pp. 13 sgg. Per il funzionamento del piano a livello politico generale e per i modelli di integrazione ivi proposti, cfr. J. MEYNAUD, *Pianificazione e politica*, tr. it., Milano 1963. In entrambi i volumi è possibile rintracciare una larga bibliografia, cui qui si rinvia per un approfondimento del problema. Una buona analisi del rapporto pianificazione-integrazione democratica, con riferimento alla bibliografia americana, anche in M. JANOWITZ, *Die soziologische Voraussetzungen der Theorie der Demokratie*, in "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie," VIII, 1956, pp. 357-66. È comunque assolutamente fondamentale, a questo proposito, il rinvio a R. DAHRENDORF, *Classi e conflitti di classe nella società industriale*, tr. it., Bari 1963, che rappresenta il più compiuto tentativo di ricostruire sistematicamente il quadro dei conflitti e delle mediazioni, possibili e necessarie, dei conflitti delle classi nella società industriale, — naturalmente entro i modelli di sviluppo della società industriale stessa, dei suoi presupposti ideologici ed istituzionali.

gerente del piano; ma dall'altro, e con particolare insistenza, — verso la base — la possibilità di rilevare immediatamente, senza le difficoltà connesse alle possibili fratture prodotte da sussistenti schematismi ideologici o da perduranti remore consuetudinarie, la diversa realtà e consistenza, i diversi interessi e le diverse funzioni dei gruppi conflittuali. E cioè: all'ulteriore centralizzazione della funzione esecutiva deve corrispondere un larghissimo decentramento dei punti di riferimento sociali. Pianificare è prevedere e predisporre: e quindi controllare, intervenire, mediare, strumentare. Ma perché questo sia possibile, è necessaria una massa di punti di riferimento, il più possibile specifici e determinati, e quindi un'articolazione sociale larga, dinamica e chiara. Nel modello teorico della pianificazione è necessariamente presupposta — fin dalla preliminare fase di formulazione del piano e tanto più nelle fasi successive di attuazione — una serie larghissima di punti di riferimento, di informazione, di supporto realizzativo; ed anche di contestazione, purché il suo contenuto sia riassorbibile nella dinamica dello sviluppo come momento critico ma costruttivo.⁵⁹

Come si pongono i partiti di fronte al nuovo modello di integrazione attiva del popolo, e dei suoi vari strati, nel piano? Non sembra potersi dare altra risposta che questa: i partiti, nella fase attuale del loro ordinamento, frenano e, al limite, impediscono un corretto sviluppo dell'integrazione processuale nel piano.

Tale incapacità si misura da un lato nella difficoltà, che è propria al sistema dei partiti nelle condizioni storiche della democrazia occidentale, di garantire la continuità di un forte esecutivo⁶⁰; dall'altro, nella difficoltà loro propria di assicurare un largo e dinamico concorso dei cittadini alla partecipazione integrativa.⁶¹ Infatti, nel primo caso, i

⁵⁹ K. MANNHEIM (*Freedom, Power and democratic Planning*, Londra 1951) ha dato, soprattutto nel capitolo 12 (*The Discipline of Freedom*, pp. 275-84), un'esauriente illustrazione del carattere attivo, consensuale che, nell'ambito della pianificazione, assume l'integrazione popolare: il rapporto libertà-disciplina tra i gruppi, gli individui e lo Stato viene potenziato dalle tecniche della pianificazione e risolto "in termini di bene comune e del miglior uso delle potenzialità individuali" (p. 284). A p. 371 cfr. inoltre una bibliografia su *Freedom and Planning*. Quanto la nostra trattazione, a questo proposito, sia carente, è immediatamente evidente. D'altra parte non ci è possibile estenderla ulteriormente nell'ambito di questo lavoro. Sarà sufficiente perciò ricordare qui che un'indagine integrativa dovrebbe muovere dalla definizione del rapporto subordinazione-integrazione nella fabbrica moderna, stabilire poi i nessi diretti ed indiretti che legano fabbrica e società, quindi riproporre a questo nuovo livello l'analisi del meccanismo integrativo. Tutto ciò sarebbe comunque possibile solo presupponendo una specifica e compiuta definizione dei caratteri della nuova struttura economica.

⁶⁰ La più recente denuncia di quest'aspetto della democrazia dei partiti si può vedere in P. MENDÈS FRANCE, *La république moderne*, Parigi 1962, *passim*. Ma questo problema, davvero purulento nelle democrazie occidentali, fu sempre vivo e determinò un'immensa letteratura. Esso fu al centro di tutti i tentativi di razionalizzazione del parlamento che soprattutto si svolsero tra le due guerre (cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Parigi 1936², cap. 1; *Il regime parlamentare nelle recenti costituzioni europee*, in "Occidente," VII, 1951, pp. 259-94), e che ebbero disastrosi risultati.

⁶¹ Cfr. G. PERTICONE, *Parlamento e partito nello stato contemporaneo*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto," XXXIV, 1957, pp. 313-35; *Problemi politici e problemi di struttura in tema di partiti*, in *ivi*, pp. 732-48, che, a parte alcune generaliz-

partiti fanno valere, nei confronti dell'esecutivo, la tendenza alla decentralizzazione; nel secondo caso, essi fanno valere, nei confronti dei cittadini, la tendenza alla centralizzazione: e la storia insegna, a questo proposito, che larghezza e dinamismo dell'integrazione appaiono, nell'esperienza dei partiti, come elementi senz'altro contraddittori.

Né le difficoltà si presentano solo in un sistema a pluralità di partiti: anche il bipartitismo vi è infatti soggetto nella misura in cui la soluzione del problema della stabilità governativa comporta una forte attenuazione nel dinamismo di integrazione dell'intera società.⁶²

I partiti sembrano insomma costituire un diaframma inutile o dannoso allo sviluppo dell'integrazione democratica nel piano. Il corretto sviluppo dell'integrazione nel piano statuale (e talora la stessa possibilità di un suo avvio) sembra quindi richiedere il superamento di questi diaframmi partitici che riproducono a livelli inferiori, non funzionali, operazioni tipiche della mediazione statuale, impedendo così allo Stato di mettere in atto al minor costo e con la maggiore efficacia la sua mediazione.⁶³

zazioni discutibili, pure evidenzia con chiarezza le molteplici antinomie che la struttura dei partiti genera nel meccanismo della rappresentanza. Sui medesimi problemi, O. KIRCHHEIMER, *Parteistruktur und Massendemokratie in Europa*, in "Archiv des öffentlichen Rechts," LXXIX, 1953-54, pp. 301-25; *The Party in Mass Society*, in "World Politics," X, 1958, pp. 289-94. Lo stesso Kirchheimer ha poi studiato con particolare acume un'altra antinomia caratteristica del sistema dei partiti, quella cioè tra funzionamento parlamentare e funzionamento di un partito di opposizione ideologica al parlamento, in *Vom Wandel der politischen Opposition*, in "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie," XLII, 1957, pp. 59-86. Per un quadro generale della discussione su questi problemi della sociologia dei partiti politici, cfr. E. GRUNER, *Partei-soziologie als Zweig der politischen Wissenschaft: ein Literaturbericht*, in "Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik," LIII, 1957, pp. 107-12, dove vengono soprattutto prese in considerazione le opere di F. A. VON HEYDTE - K. SACHERL, *Soziologie der deutschen Parteien*, Monaco 1955, di R. WILDENMANN e di M. DUVERGER (*cit.*).

⁶² Ciò vale soprattutto nel caso del partito-sindacato (cfr. i saggi sul Labour party inglese in "Occidente," VIII, n. 6, novembre-dicembre 1952). Ma in generale gli spunti critici nei confronti del sistema bipartitico inglese vanno moltiplicandosi, proprio in relazione alla denuncia della sua incapacità di assicurare una larga integrazione popolare. D. E. BUTLER (*Some Notes on the Nature of British Political Parties*, in "Occidente," 1954, X, pp. 137-53) sottolinea i fenomeni di mimetismo politico e di conformizzazione cui essi sono soggetti; L. TIVEY (*The System of Democracy in Britain*, in "The Sociological Review," VI, 1958, pp. 109-24) illustra le carenze nel meccanismo della rappresentanza; D. V. SMILEY (*The Two-party System and One-party Dominance in the Liberal Democratic State*, in "Canadian Journal of Politics and Political Science," XXIV, 1958, pp. 312-22) arriva al cuore del problema, denunciando da un lato la difficoltà dell'integrazione dei gruppi sociali — sempre più mobili — nel sistema bipartitico, dall'altro la staticità di questi due partiti, legati ad una serie di elementi consuetudinari; infine R. WILDENMANN, *Konsensus und Machtbildung, analysiert am Beispiel der englischen Unterhauswahlen von 8-10-1959*, in "Zeitschrift für Politik," VII, 1960, pp. 204-24, crede di trovare conferma di questo tipo di critiche nel comportamento degli elettori inglesi che, ad assicurare più efficienti sistemi di rappresentanza, hanno rilanciato il partito liberale. Inoltre J. WHEELER, *Constitutional Obsolescence in a Duocratic Party System*, in "Ethics," LXVII, 1957, pp. 79 sgg.

⁶³ Sul modello della società democratica, nel senso qui proposto, vedi S. M. LIPSET, *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York 1960; W. KORNHAUSER, *The Politics of Mass Society*, Londra 1960. Si potrebbe tuttavia obiettare a quanto sostenuto nel testo che proprio gli elementi della struttura dei partiti fin qui denunciati come inadeguati a realizzare l'integrazione nel piano, non lo sono invece, almeno nella misura in cui i partiti riescono ancora a suscitare una larga adesione alla propria linea politica, alla propria ideologia, alla propria organizzazione (sempre quando queste siano omogenee ai principi generali dell'ordinamento costituzionale). E cioè: esattamente

7. Come risolvere questo problema? Come superare questo diaframma? Varie sono le vie che ideologi e politici propongono e che nella realtà si presentano. Infatti i problemi strutturali — quando anche si presentino in modo uniforme — non implicano di necessità soluzioni che, sul piano del diritto, siano univoche. Se questo è vero, è anche vero però che, ancora alla soglia delle istituzioni, in una fase propedeutica di proposte e di iniziative, si può avvertire un movimento che, nel tentativo di superare il denunciato diaframma, ha una direzione sostanzialmente univoca. Tale è, nel nostro caso, quel movimento di giuristi, di sociologi, di economisti e di politici che sostiene la necessità di ridurre i partiti a singole associazioni, e cioè a meri gruppi di interessi omogenei. Nell'argomentazione di questi teorici l'elemento della socialità o, più propriamente, associativo, che caratterizza — ma solo unilateralmente — il partito, viene considerato invece essenziale ed esaustivo, e come tale esaltato. D'altra parte, la vita delle istituzioni, essa stessa resa dinamica dall'azione del piano, viene vista fondarsi e svolgersi esclusivamente attraverso l'articolazione dinamica dei vari gruppi sociali, sul consenso e sulla contestazione che essi continuamente esercitano all'interno delle condizioni processuali.⁶⁴

quello che dal punto di vista del funzionamento tecnico del sistema deve essere respinto, può invece essere salvato dal punto di vista della effettualità (e dei "valori") della democrazia. Si potrebbe, in questo modo, giungere ad opporre una prospettiva "tecnocratica" relativa all'integrazione (con specifiche conseguenze istituzionali e con una precisa accentuazione dei motivi autoritari) ad una prospettiva "democratica." Ora, è indubbio che queste due prospettive esistono, e che talora si oppongono, talora convivono: ma importante sembra a noi cogliere, nel movimento generale del sistema, la tendenza generale che è verso la sovrapposizione e l'identificazione delle due istanze. Anche quando in particolari situazioni sia dato constatare la sussistenza dei diversi elementi, non ci sembra insomma possibile, nella prospettiva dello sviluppo della società industriale e del suo Stato, rompere la complementarietà del momento democratico e di quello tecnocratico. In effetti i partiti sono in crisi — più che per ogni altra ragione — perché spezzano proprio questo nesso. Saranno i partiti capaci di rinnovarsi, di proporsi nuovi, più adeguati obiettivi, e quindi una corrispondente organizzazione? Da alcuni elementi che andrebbero attentamente valutati (soprattutto relativi al rapporto sindacati-partiti) si può indurre che il problema è stato posto, e forse, addirittura una risposta generale positiva: ma tali elementi sono ancora troppo vaghi per poterne trarre una indicazione univoca. Comunque: qualora i partiti mutassero la loro struttura al punto di poterli ritenere adeguati alla struttura ed alle funzioni dell'integrazione, non sarebbero diventati altra cosa da quella fino ad oggi considerata?

⁶⁴ Il dinamismo, la mobilità sono gli elementi più caratteristici della moderna società di massa. La massa, altrimenti amorfa, deve essere organizzata in materia dinamica, processiva, funzionale. La democrazia è la forma dello Stato atta a garantire questo continuo dinamismo. Vanno perciò respinte le facili analogie tra società di massa e strutture totalitarie dello Stato: nella struttura totalitaria i gruppi intermedi vengono negati, nello Stato democratico di massa (e in proporzione diretta all'autoritarismo che in esso si esprime) i gruppi intermedi debbono essere esaltati. L'analisi degli effetti del regime di massa sul diritto pubblico, fondata sulla denuncia della scomparsa dei gruppi intermedi, della crisi della rappresentanza, del nesso informale fra masse e direzione politica, della funzione della propaganda come cemento dell'edificio, ecc. — analisi condotta con acume negli ultimi anni del regime fascista in Italia (cfr. G. PERTICONE, *Osservazioni sul regime di massa*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto," 1939, pp. 141 sgg.; V. CRISAFULLI, *Regime di massa e diritto pubblico del nostro tempo*, in "Stato e diritto," 1940, I, pp. 50-54) — va quindi completamente rivista. Sulla particolare funzione della propaganda politica e sul concetto di opinione pubblica rispettivamente nei regimi totalitari e in quelli democratici, vedi (oltre al classico Dicey) G. LUCATELLO, *La fonction de la propagande politique dans l'Etat totalitaire et son organisation dans les Etats italien et allemand*, Padova 1939, e F. BARBANO, *Concetto e natura dell'opinione pubblica*, in "Studi politici," III, 1954, pp. 246-87.

A questo schema interpretativo ed orientativo pervengono, in modo più o meno consapevole, vari autori che, dai più diversi punti di vista, hanno affrontato il problema. In particolare, però, il più significativo contributo ci sembra esser stato dato dalla sociologia politica, sia quando essa ha affrontato il problema dei cosiddetti gruppi di pressione⁶⁵ sia quando ha tentato di cogliere e di classificare i comportamenti elettorali dei vari gruppi sociali.⁶⁶ In entrambi i casi essa ha evidenziato attraverso l'analisi empirica il continuo sviluppo che, a contatto delle modificazioni strutturali, subisce l'organizzazione dei gruppi sociali, ed ha sottolineato il senso di questo sviluppo come accentuazione e prevalenza degli elementi informali su quelli formali dell'organizzazione. Non ha tardato poi a caricare questa constatazione di una forte coloritura normativa, quando ha inserito i fatti nella generalità di uno schema valutativo.⁶⁷

⁶⁵ L'importanza assunta dalle ricerche sui gruppi di pressione è tale che gli stessi costituzionalisti sono stati costretti ad assorbire tale concetto e a considerarlo centrale nella trattazione delle istituzioni politiche. M. DUVERGER, nella prefazione alla quinta edizione delle sue *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Parigi 1960), scrive ad esempio: "Enfin, on a beaucoup modifié la description des forces politiques françaises, en accordant aux groupes de pression une part équivalente à celle des partis, ce qui correspond à l'évolution en cours depuis quinze ans" (p. VIII). Per la definizione di gruppo di pressione e dei concetti analoghi, cfr. R. BREITLING, *Die Zentralen Begriffe der Verbandforschung: "Pressure groups," Interessengruppen, Verbände*, in "Politische Vierteljahrschrift," I, 1960, pp. 47-73; e W. SPEISER, *Staat und Wirtschaft, Parteien und Verbände*, in "Wirtschaft und Recht," 1952, pp. 173 sgg. Il problema ha molteplici facce: in particolare, l'esistenza dei gruppi di pressione può essere considerata pericolosa per il corretto sviluppo della mediazione statale qualora i gruppi non siano inseriti nel sistema politico (cfr. ad es. O. STAMMER, *Interessenverbände und Parteien*, in "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie," IX, 1957, pp. 587-605; R. T. MC KENZIE, *Parties, Pressure Groups and the British Political Process*, in "Political Quarterly," 1958, XXIX, pp. 5-16); è invece considerata utile, ed anzi essenziale nel meccanismo di integrazione, cioè di formazione e di attuazione del piano, condizione della struttura democratica nella società industriale, qualora i gruppi siano riconosciuti (cfr. ad es. T. PUTZ, *Die ordnungspolitische Problematik der Interessenverbände*, in "Jahrbuch für Sozialwissenschaft," XI, 1960, pp. 245-57). Comunque, l'esistenza dei gruppi di pressione pone di per sé vari problemi relativi alla modificazione delle strutture dell'integrazione. D'altra parte solo i gruppi di pressione sembrano, oggi, poter assicurare una processualità più articolata di quella che i partiti possano garantire: cfr. M. Z. AVRAMOVIC, *Uloga i Aktivnost Politickih Stranaka u SAD*, in "Nasa Stvarnost," Belgrado 1960, XIV, pp. 540-50, dove la distinzione tra partiti e gruppi di pressione viene posta in relazione alla funzione rispettivamente "repressiva" e "creativa" degli uni e degli altri; A. HOOGWERF, *Politieke Functies van Partijen en Belangengroepen*, in "Mens en Maatschappij," XXXVI, 1961, pp. 415-22.

⁶⁶ Sulla sociologia elettorale negli Stati Uniti: F. GROSS, *Sociologia politica in America*, in "Quaderni di sociologia," 29, pp. 147-77; *American Voting Behavior*, Glencoe (Ill.) 1959 (si tratta di un simposio con 22 interventi, diretto da E. BURDICK e A. J. BROBECK); S. M. LIPSET, *The Political Man: Genus Americanus*, in "Public Opinion Quarterly," XXIII, 1959-60, pp. 554-62 (si discute qui a lungo l'opera precedentemente citata). Per l'Inghilterra: J. PLAMENATZ, *Electoral Studies and Democratic Theory: a British View*, in "Political Studies," VI, 1958, pp. 1-9. Per la Germania: W. ABENDROTH, *Aufgaben und Methoden einer deutschen historischen Wahlsoziologie*, in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte," V, 1957, pp. 300-6. Per il Belgio: i *Regards sur la sociologie électorale belge*, rispettivamente di J. STENGERS e di R. EVALENKO, in "Revue de l'Université de Bruxelles," X, 1958, pp. 122-74 e 413-44. Per la Francia: M. DAVIS, *French Electoral Sociology*, in "Public Opinion Quarterly," XXII, 1958, pp. 35-55. Per l'Italia: S. PASSIGLI, *Gli studi di sociologia elettorale in Italia*, in *Elezioni e comportamento politico in Italia*, cit., pp. 973-88.

⁶⁷ Si dovrebbe qui di nuovo rinviare agli schemi ed ai modelli proposti dai teorici della nuova processualità democratica. Resta utile comunque rilevare l'impressione di

Ma in questo caso qual è il destino dell'altro momento che abbiamo considerato essenziale alla natura del partito e che corrispondeva ad una sua precisa funzione nell'ambito della processualità democratica? E cioè, come si configura, in che ambito si situa, a chi viene attribuita quella funzione organica che pur rimane necessaria allo sviluppo del sistema?

Se l'effetto dell'esclusiva accentuazione del momento associativo nella definizione del partito è quello di rompere la duplicità costitutiva della sua natura, ne verrà che la funzione organica, staccata dalla solidale continuità con l'elemento associativo, dovrà essere altrove recuperata. Ed è lo Stato che la riassorbe completamente: il momento organico della processualità si fa qui senz'altro organico statale. Non è detto però che, anche in questa nuova situazione, lo Stato non consenta a che talune sue particolari funzioni — ora definitivamente toccategli — restino attribuzione dei partiti, come ad esempio nel corso dei procedimenti elettorali.⁶⁸ Ma ciò non toglie che integrazione e mediazione organica siano qui sganciate l'una dall'altra: lo Stato prende cura delle funzioni organiche in prima persona, considerando i partiti in quest'ambito come propri strumenti, lasciando loro — altrove — solo il compito di mediare la conflittualità che risorge sotto il suo livello di mediazione.⁶⁹

In ogni caso l'ambiguità caratteristica alla natura del partito ed al sistema dei partiti viene rotta e con ciò viene spezzata la vita stessa del sistema rappresentativo moderno dei partiti. La crisi del sistema dei partiti consiste appunto in ciò: la sua duplicità è riconosciuta e lo Stato tende a darsi una forma istituzionale adeguata a questo riconoscimento.

8. La processualità democratica dello Stato esige quindi, per realizzarsi pienamente, il superamento del sistema dei partiti. L'affermazione della moderna figura dello Stato, nella forma liberale o democratica — attuata attraverso la rappresentanza dei partiti e grazie alle tecniche dell'integrazione popolare —, ha messo cioè in moto un processo che non si arresta al sistema dei partiti, ma lo travolge. È chiaro che questo processo non si attua in modo univoco, come

profonda tendenziosità che suscitano gli studiosi dei gruppi di pressione e quelli della sociologia elettorale quando presentano i risultati delle loro indagini.

⁶⁸ Sui sistemi elettorali negli Stati Uniti, in Inghilterra e nella Germania occidentale, vedi gli articoli (pubblicati in "Studi politici," VII, 1960) rispettivamente di D.G. FARELLY e M. VIANELLO, di G. TREVES e di J. AGNOLI (pp. 314-25, 474-96, 326-48, 355-61). Per un'analisi sul riconoscimento dei partiti nelle leggi elettorali italiane, cfr. P. BISCARETTI di RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 654-55.

⁶⁹ Il modello americano dei partiti è, a questo proposito, estremamente significativo: cfr. J.R. STARR, *The Legal Status of American Political Parties*, in "The American Political Science Review," XXXIV, 3, 1940, pp. 25 sgg.; F. MORSTEIN MARK, *Betrachtungen zum amerikanischen Parteiwesen*, in "Archiv des öffentlichen Rechts," LXXIX, 1953-54, pp. 269-301 (con bibliografia della discussione americana sulla definizione di partito, fino al 1952); G. MOODIE, *Political Parties in America*, in "Occidente," X, 1954, pp. 106-36; e soprattutto M. GRODZINS, *American Political Parties and the American System*, in "Western Political Quarterly," XIII, 1960, pp. 974-98.

d'altronde si è già sottolineato. Ma una serie di elementi comuni alle diverse esperienze e che permettono di intravedere i primi lineamenti di un nuovo modello costituzionale, è già dato cogliere.

Due sembrano in particolare gli elementi caratteristici del nuovo modello in via di elaborazione: da un lato un associazionismo sociale che oppone alla pluralità dei partiti e alla loro staticità nel momento dell'integrazione, la più vivace e piena autonomia delle parti, il continuo rinnovarsi di esse e delle loro unioni, così come la completa mobilità all'interno delle associazioni; dall'altro una centralizzazione della mediazione che supera i limiti della processualità dei partiti e del loro concorso, imponendo la stabilità nella gestione del potere e permettendo in tal modo la continuità non solo del meccanismo formale della mediazione ma anche delle sue tendenze orientative, materiali.⁷⁰ E se è vero che in tale situazione il distacco tra associazionismo integrativo e centralismo della mediazione aumenta, è anche vero che, dal punto di vista della processualità, esso risulta vantaggioso, poiché il rapporto tra i due poli si configura ora come rapporto diretto, consapevole, immediato.

Gli strumenti cosiddetti di democrazia diretta, e cioè dell'iniziativa popolare, del referendum e del controllo popolare sull'attività di governo, assumono qui un ruolo fondamentale, ed hanno al tempo stesso la funzione di consentire un rapporto diretto tra base e vertice della generale mediazione statale e quella, non secondaria, di articolare e di rendere dinamica la base di questo rapporto e in modo ad esso funzionale. Infatti, le discriminanti tra i vari gruppi che costituiscono il sostrato popolare della mediazione vengono, in questa situazione ed attraverso questi strumenti, determinate sempre di nuovo, di modo che l'associazionismo possa anch'esso assumere figure sempre nuove e diverse. L'unità della mediazione può e deve così passare attraverso sempre nuove forme di mobilità.⁷¹

⁷⁰ Cfr. a questo proposito soprattutto il modello proposto da J.H. KAISER, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlino 1956, che è stato, per taluni aspetti (soprattutto relativi alla natura del partito come associazione), sviluppato in Italia da P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in *Persona, società intermedie e stato*, Quaderni di "Iustitia," 10, Roma 1958, pp. 50-77. Contro le posizioni di Rescigno, che nel suo modello salva comunque i partiti, si vedano G. NEGRI - P. UNGARI, *art. cit.*, pp. 191-92, che contestano al Rescigno proprio questa salvazione dei partiti, qualificati — ma non lo sono — come società intermedie. Un attacco alle posizioni di Kaiser, particolarmente irruento, si può d'altra parte vedere nella *recensione* al suo volume di O. KIRCHHEIMER, in "Archiv des öffentlichen Rechts," LXXXI, 1956, pp. 254-57.

⁷¹ Le forme istituzionali della democrazia diretta acquistano dunque, qui, nuovo significato. Ma come si è ricordato fin dall'inizio, è necessario sottolineare un'altra volta che in questo loro nuovo porsi esse fuoriescono dal modello dello Stato democratico dei partiti, anche se rispondono in maniera adeguata alle esigenze della processualità democratica. Quanto alle posizioni espresse da V. CRISAFULLI, soprattutto in *Stato e popolo nella costituzione italiana*, in *Studi sulla Costituzione*, cit., vol. II, pp. 137-54, e già da H. Kelsen, nei *Lineamenti*, cit., sulla funzione ed il significato degli strumenti di democrazia diretta, va qui aggiunta qualche riflessione: tali tesi esprimono infatti alcune verità e parecchie mistificazioni. È vero infatti che la democrazia diretta segna un aumento di democrazia e che i suoi strumenti aiutano ed accentuano il funzionamento processuale del piano (e che, ad esempio, come vuole Kelsen, lo stesso sistema dei soviet appare conseguentemente come un "parlamentarismo dilatato"); ma è falso che

Il nuovo modello, nel momento stesso in cui dissolve la funzione del sistema dei partiti, ne scopre dunque in maniera esemplare la natura e — conseguentemente — configura l'intero ordinamento dello Stato. Quella duplicità che nel sistema dei partiti si presentava come un ostacolo, viene qui spezzata ed assunta come condizione del movimento ai punti estremi dell'ordinamento: la ricomposizione del nesso tra società e Stato vuol essere tutta consapevole e diretta. Si direbbe che l'ordinamento dello Stato risalga in tal modo alle origini del proprio sviluppo: anche qui infatti i due momenti della mediazione appaiono semplificati e contrapposti attorno ai poli elementari della scissione fra società e Stato. Da un lato è la semplice anarchia, dall'altro la mera costrizione: solo che, nel modello ora considerato, all'anarchia sociale delle origini si è costituita l'omogeneità determinata del piano, talché la mediazione si esercita ora direttamente, spazzando via ogni, altrimenti necessaria, soluzione intermedia.⁷²

Visti questi lineamenti, in modo ancora teorico e generale, si deve tuttavia aggiungere che di recente si è avuto qualche saggio costituzionale inteso alla realizzazione di siffatto modello.⁷³ Ed è da sotto-

questo aumento di democrazia rappresenti un "aumento di libertà" in senso tradizionale (e, subordinatamente, che gli strumenti di democrazia diretta valgano a potenziare il funzionamento degli attuali istituti). Da questo punto di vista la dittatura del partito rivoluzionario sembrava, ad esempio, a Kelsen, contraddittoria proprio con quel "parlamentarismo" allargato che il sistema dei soviet rappresenta: ma la dittatura di un partito è invece assolutamente compatibile con lo sviluppo della processualità democratica, esattamente come l'allargamento del parlamento non è compatibile con il suo singolare sussistere come rappresentante della volontà popolare. Anche in questo caso dunque, la scoperta di nuovi strumenti — più adeguati — per esprimere ed organizzare direttamente il processo dell'integrazione popolare rivelava la sostanziale differenza di questi ultimi dai primi, ma al tempo stesso la fondamentale continuità delle istanze politiche che li sostengono: in particolare l'istanza della mediazione tra integrazione e subordinazione, e — nella fattispecie — tra sovietismo e democrazia. La storia si incaricherà poi di dimostrare che dietro al sovietismo non allignava altro che quello "stato di tutto il popolo" del quale oggi tanto si parla e la cui differenza dall'utopia borghese del popolo o della nazione è tanto difficile da dimostrare. Resta comunque da dire che tutto ciò non ha nulla a che vedere con la teoria e la prassi marxista e comunista della (in questo caso impropriamente detta) democrazia diretta, e tanto meno col significato che l'esperienza dei soviet ebbe nel corso della rivoluzione russa ed europea negli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale. In particolare, nella teoria marxista, l'istituzione della democrazia diretta prevede, tra le altre, due precise condizioni: l'estinzione dello Stato come macchina coercitiva in mano alla classe dominante e guidata dalla burocrazia, e la fine della divisione sociale del lavoro. Nel modello della democrazia diretta ora proposto gli effetti sono invece esattamente opposti: il rafforzamento dello Stato e del suo potere coercitivo, guidato da una burocrazia sempre più specialistica, ed un'estrema accentuazione della divisione del lavoro.

⁷² Sul rapporto tra i tipi puri di anarchia e di coercizione come termini fondamentali della dinamica democratica, cfr. H. Kelsen, *Lineamenti*, cit., pp. 71-78 e *passim*. L'analisi andrebbe comunque a questo punto approfondita attorno al problema della definizione e del funzionamento del c.d. "capitale sociale." Le paradossali composizioni di elementi antinomici che si verificano a questo grado di sviluppo dell'ordinamento giuridico andrebbero infatti, forse utilmente, riportate all'analisi delle paradossali composizioni di profitto e di interesse pubblico, ecc., che caratterizzano appunto la formazione ed il funzionamento del capitale sociale. Né il procedere su questa linea configurerebbe un errore di metodo, presentando la possibilità di ridurre immediatamente il livello del diritto a quello dell'economia, se è vero che siffatta riduzione costituisce l'elemento caratteristico e più specifico dell'attuale situarsi del diritto nell'ambito del piano.

⁷³ Ci riferiamo alla Costituzione francese del 4 ottobre 1958, della V Repubblica. Si noti che, a quanto afferma N. WAHL (*Aux origines de la nouvelle constitution*, in

lineare che, laddove ciò accade, subito si determina una profonda consapevolezza della novità che il progetto comporta, — sia poi fatta valere, questa consapevolezza, sul piano dell'esaltazione del nuovo, o del rimpianto dell'antico.⁷⁴ Si tratta di tentativi unilaterali, non comprensivi dell'intera problematica che sottostà al progetto, talora soggetti a tentazioni eversive e totalitarie, e tuttavia estremamente significativi. Non sarà perciò inutile ricordare qui, a puro titolo di esempio, alcuni motivi caratteristici del nuovo modello costituzionale.

La forma del governo presidenziale, che in questo modello viene rinnovata, risponde ad esempio a taluni dei requisiti che si sono visti necessari allo sviluppo della processualità democratica. Immediatamente infatti salta agli occhi la grande autonomia che il potere esecutivo assume⁷⁵; ma non è difficile riconoscere anche l'altro aspetto, quello cioè

"Revue française de science politique," IX, 1959, 1, pp. 30-66), le idee fondamentali di questa riforma costituzionale circolavano in Francia dalla fine della seconda guerra mondiale, nella specifica, attuale figura. Erano soprattutto i problemi della restaurazione dello Stato che sollecitavano, organicamente alla crescita dell'economia pubblica nella pianificazione, tale riforma. Per quanto riguarda poi la posizione dei partiti tradizionali in tutto il quindicennio della crisi istituzionale, cfr. J. CHAPSAL, *Les partis et la vie politique sous la IV^e République*, Parigi 1957. Che dalla Francia la nuova ideologia costituzionale tenda ad estendersi ad altri paesi, è poi indubbio: comunque sulla mobilità e la circolazione delle ideologie costituzionali, vedi i modelli di K. LOEWENSTEIN, *Sistemi politici, ideologie e istituzioni*, in "Studi politici," III, 1954, pp. 183-206. Altrettanto valide potrebbero essere a questo punto le esemplificazioni relative agli ordinamenti giuridici delle c.d. "democrazie popolari," non solo — e non tanto — nelle originarie costituzioni che all'indomani dell'ultimo conflitto le fondarono, quanto nelle forme istituzionali oggi funzionanti. Ci ha provato, tra gli altri, il Kaiser, ad illustrazione del suo modello dell'integrazione democratica, sollevando nei suoi critici fondate riserve (soprattutto relative all'accentuazione dell'accostamento con gli ordinamenti corporativi), ma individuando con chiarezza, a nostro avviso, alcune fondamentali linee per lo sviluppo dell'indagine. Per un esame comparativo delle varie forme del governo negli stati a regime democratico occidentale e nelle democrazie popolari vedi comunque il *Corso di lezioni di diritto costituzionale e comparato*, di C. MORTATI, Roma 1962.

⁷⁴ Tale atteggiamento è universalmente diffuso nella dottrina francese, malgrado alcuni eruditi tentativi di trovare nelle costituzioni rivoluzionarie "antecedenti" significativi. La prova della novità è comunque attestata dal fatto che a tutti è indistintamente presente che "non si torna indietro," e il problema: "che cosa avverrà alla morte di De Gaulle?" viene affrontato tenendo presenti non solo alcune delle modificazioni istituzionali, ma anche il carattere del sistema in generale, come irreversibili. Cfr. a questo proposito il cit. P. MENDÈS FRANCE, *La République moderne*, e M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Milano 1962. Sul volume di Mendès France si è soffermato, con la consueta intelligenza dei problemi che sottostanno allo sviluppo delle istituzioni, C. MORTATI, *La crisi della Francia*, in "Astrolabio," I, 1, 25 marzo 1963, pp. 33-37 (ma vedi un precedente intervento, *Società e stato nella nuova costituzione francese*, in "Comunità," 1959, febbraio, pp. 46 sgg.).

⁷⁵ Costituzione della V Repubblica, Titolo II, art. 5-19, tra cui l'art. 16 sui poteri eccezionali del presidente. Quest'ultimo articolo sui poteri eccezionali è stato particolarmente oggetto di polemiche e di fraintendimenti. Lo si è voluto interpretare come riesumazione di vecchie concezioni orleaniste, bonapartiste o addirittura carliste (M. DUVERGER, *Les institutions de la Vème République*, in "Revue française de science politique," 1959, IX, 1, pp. 101-34; e in particolare A. PREDIERI, *Una nuova vecchia costituzione*, in "Il ponte," 1958, 8-9, pp. 1096-105, ma soprattutto p. 1103); lo si è accostato all'art. 48 della Costituzione di Weimar sulla *Diktaturgewalt* del presidente (nel caso francese i poteri del presidente sono poi ancor più larghi), che funzionò in effetti come anticamera della dittatura (A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 1104-105; S. GALEOTTI, *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella quinta Repubblica*, Milano 1960, pp. 37-38). È sfuggito così che l'esaltazione del potere del presidente, e conseguentemente dell'esecutivo, si istaura sulle nuove esigenze del funzionamento dello Stato. D'altra parte, sia pure con minor consapevolezza, anche la

dell'ulteriore democratizzazione del rapporto tra cittadini e potere esecutivo, che — se passa attraverso la negazione o comunque l'indebolimento del livello parlamentare della rappresentanza⁷⁶ e l'attribuzione ai partiti di funzioni non molto superiori a quelle di meri agenti elettorali⁷⁷ — pure si afferma nel frequente uso del referendum⁷⁸ e in un largo decentramento del potere amministrativo.⁷⁹ E va a questo proposito ancora sottolineato il fatto che, attraverso il referendum ed il decentramento (che non deve restare puramente amministrativo ma deve anche essere politico, economico, partecipativo insomma⁸⁰), si

giustificazione dell'art. 48 della Costituzione di Weimar era stata proposta in questi termini, per lo meno da colui che l'aveva soprattutto suggerito: Marx Weber. L'art. 16 non può quindi offrire il pretesto per gridare al "vecchio" autoritarismo restaurato, per dichiarare la "recessione del principio democratico": anzi, l'esaltazione dell'esecutivo è oggi una condizione fondamentale del funzionamento della processualità democratica. Non la sola, d'accordo: e si vedrà appunto, proseguendo, come la nuova costituzione francese la collochi nell'insieme degli equilibri costituzionali. In questo senso vedi R. ECHTERHÖLTER, *Die verfassungsmässige Ordnung der fünften französischen Republik*, in "Archiv des öffentlichen Recht," 1959, LXXXIV, pp. 330-58. Si veda comunque la bibliografia degli scritti sulla nuova Costituzione francese in M. DUVERGER, *Institutions politiques*, cit., pp. 515 sgg.

⁷⁶ Cost. franc., titolo IV, artt. 24-33. Cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 1102; M. DUVERGER, *Les institutions...*, cit., pp. 116-22; S. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 16-18, 18-27. Ma l'abbassamento del parlamento, che tutti questi autori denunciano, ha il suo corrispettivo nell'adozione delle tecniche del parlamentarismo razionalizzato, come questi stessi debbono riconoscere: e non si capisce davvero perché allora tanta indignazione!

⁷⁷ Cost. franc., art. 4. Cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 1100; S. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 15-16. Sulla collocazione dei partiti nell'ordinamento costituzionale della IV Repubblica, cfr. F. CHRÉTIEN, *Les partis politiques et la constitution*, Parigi 1964.

⁷⁸ Cost. franc., art. 3. Questo diretto affermarsi della sovranità popolare attraverso il referendum, anzi, questo suo giustapporsi alla sovranità dello Stato, sembra a noi rappresentare l'elemento caratteristico, fondamentale della nuova Costituzione francese. Lo ha sottolineato d'altra parte con grande acume G. BURDEAU, *La conception du pouvoir selon la constitution française du 4 octobre 1958*, in "Revue française de science politique," IX, 1959, pp. 87-100, e *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Parigi 1959⁸¹, pp. 375 sgg. Al medesimo riconoscimento pervengono, sia pure adducendo molte riserve critiche, anche M. DUVERGER, *art. cit.*, p. 111; S. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁷⁹ In un'opera espositiva, e tuttavia utile, J. CHATELAIN (*La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Parigi 1959) chiarisce l'accentuazione che i motivi pluralisti hanno nella nuova costituzione. Anche M. DUVERGER (*art. cit.*, pp. 129 sgg.) riconosce questo pluralismo ma gli sembra che esso valga solo nel senso di vanificare il suffragio universale, di instaurare un regime di notabili. Che ciò storicamente si dia, non pare controvertibile: ma la giustificazione del decentramento e del pluralismo della Costituzione francese risponde a ben altre e più profonde esigenze. In particolare all'esigenza dello stato di garantire i meccanismi della pianificazione democratica. Molti altri sono gli elementi che si inseriscono in questa prospettiva e che rispondono a questa necessità: vicino al decentramento, deve soprattutto notarsi che nella nuova Costituzione francese il regolamento diventa la fonte normale di produzione giuridica (S. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 20-25). La legge stessa diventa in tal modo un elemento funzionale e dinamico nel processo della pianificazione.

⁸⁰ Anche a questo proposito va rovesciato quanto M. Duverger afferma a proposito dei sistemi elettorali adottati dalla nuova Costituzione e degli effetti che gli sembrano dare. A nostro avviso, come si è già detto più sopra, anche il metodo elettorale deve essere visto in funzione della pianificazione: per esso si ha l'organizzazione permanente dei punti di riferimento informativi e selettivi della pianificazione democratica. Forse le particolari modalità saranno criticabili: non è invece criticabile il nocciolo della cosa. Neppure i critici della nuova costituzione finiscono poi per dubitare che una tale organizzazione elettorale dei punti di riferimento significativi della pianificazione sia utile: anzi essa rappresenta un incentivo alla processualità democratica e permette il recupero in essa dei "gruppi di pressione." Lo capiscono poi fino in fondo i pianificatori quando propongono formule istituzionali nuove ma analoghe per il "dopo De Gaulle" (cfr. le *op. cit.* di P. MENDES FRANCE e J. MEYNAUD).

esercita continuamente la possibilità di reperire diversi gruppi sociali a caratteristiche ed interessi omogenei, ed anzi di costituirli, di mettere cioè in movimento quel processo di composizione e di ricomposizione di sfere di interessi tanto omogenee quanto fluttuanti, da cui solamente sembra garantita la processualità democratica.⁸¹

Evidentemente molte sono le riserve che è lecito sollevare circa l'adeguatezza di siffatti progetti ad interpretare il modello ideale. Si deve però rilevare che le due esigenze, viste venir fuori dalla crisi del sistema dei partiti e questa crisi determinare — quella cioè di assicurare il massimo di integrazione dinamica del popolo nei vari raggruppamenti in cui si articola e quella, di converso ed in egual misura, di garantire il massimo di potere all'esecutivo — vengono qui recepite con chiarezza e comunque risolte.⁸² Il meccanismo dell'integrazione e della subordinazione, della partecipazione e della mediazione, che i partiti rappresentavano a modo loro ed in maniera ambigua e paradossale, con molte remore al suo funzionamento e con l'effettivo pericolo che esso si inceppasse, cerca qui una traduzione nella forma stessa dello Stato.

Importante è perciò sottolineare che, al di là di tutti i limiti dello sviluppo, esso è tuttavia in atto.

9. Dopo aver seguito lo sviluppo dello "Stato dei partiti" ed aver colto le tendenze secondo cui esso prolunga la sua trasformazione, occorre tuttavia riconoscere che quel disagio dalla cui percezione si era mossa l'indagine, risulta tutt'altro che attenuato. In effetti l'analisi dei vari momenti dello sviluppo porta ad un utile chiarimento dei termini del problema ma non offre, al tempo stesso, alcun elemento che permetta di considerarlo risolto. Avviene semmai il contrario: le leggi di tendenza rinvenute rendono più acuto il problema, in qualche misura lo esasperano, fanno ancor più paradossali i motivi di conflitto e di disagio che presiedevano alla sua genesi.

Il paradosso della situazione definita dallo sviluppo delle tendenze considerate sembra infatti consistere in ciò, che a quel livello il massimo di integrazione ed il massimo di subordinazione vengono a coincidere. Lo sviluppo della democrazia, attraverso i vari modelli di mediazione dei conflitti sociali che in essa si propongono, si apre sempre più pienamente verso forme di olocrazia. La pienezza della integrazione democratica si confonde con la pienezza della subordinazione. Quanto più si sviluppa e cresce, tanto più quella supposta

⁸¹ Soprattutto BURDEAU, *op. cit.*, insiste fortemente sulla giustapposizione-conciliazione di autorità-democrazia e sulla doppia legittimità-legittimazione del potere nella Costituzione francese. Ma vedi anche S. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 10-13, 50; M. DUVERGER, *art. cit.*, pp. 113-15.

⁸² Per quanto riguarda la Costituzione francese, le riserve che si possono sollevare riguardano, piuttosto che l'articolazione del modello, la poca chiarezza del testo, la confusione di certe sue parti e l'incompletezza; ciò che in essa è pericoloso è il peso che vi esercitano le condizioni politiche della sua instaurazione (cfr. M. DUVERGER, *art. cit.*, pp. 101-3).

volontà popolare che è la base ed il motore dello svolgimento, si crea una rigida maglia di costrizioni: al limite, l'autorganizzazione si rivela come autosubordinazione. Lo Stato è tutto assorbito nel sociale, ma qui, immanente, risalta tutto fuori come portatore di violenza.

Eppure, come si è visto, questo sviluppo è coerente, a partire dal modello classico della democrazia, ed il processo è continuo: rotto da antinomie funzionali ma ricostruito proprio attraverso la riproposizione delle esigenze elementari, genetiche, più vere del modello democratico. Il processo passava infatti tutto per l'inveramento e la esaltazione delle istanze democratiche. Quando taluni elementi del sistema entravano in crisi, il meccanismo di superamento delle antinomie funzionali e reali avveniva pur sempre attraverso la ripresa, e non la ripulsa, delle tensioni primarie e fondamentali del modello della processualità democratica.⁸³

Ma allora c'era qualcosa che non andava fin da principio. Allora le antinomie andavano individuate non all'interno dei modelli della processualità democratica — fossero essi considerati come creazioni intellettuali o nella prospettiva del loro porsi storico —, bensì alla loro base, nella stessa forma costitutiva della processualità democratica. Andava cioè definito come contraddittorio l'accostamento della rappresentanza e della mediazione e come irresolubile, entro il modello, il problema che tale accostamento solleva. E così ogni soluzione è un rinviare il problema, e di tanto un renderlo più acuto, di quanto lo si è rinviato.

Non si deve allora riconoscere che la contraddizione di fondo si nasconde nella stessa genesi dello Stato liberale e democratico, nella esigenza di pervenire a mediare comunque — pur mantenendola — la conflittualità sociale? Non è che la speranza irraggiungibile è quella — connaturale allo sviluppo dello Stato liberale e democratico — di rappresentare in modo comunque unitario una società divisa in classi? Le annotazioni iniziali sulla costruzione storica della modellistica democratica dello "Stato dei partiti" ci avevano infatti messo di fronte a questa fondamentale istanza; i successivi sviluppi, teorici e pratici, dentro e fuori lo "Stato dei partiti," ci hanno d'altra parte mostrato che quest'istanza continuamente si ripropone ed anzi costituisce l'elemento motore di tutto il processo di sviluppo. Ora però tale esigenza si rivela utopistica ed il problema da cui vien fuori, irresolubile.

Se questa è dunque la situazione in cui si colloca lo sviluppo della processualità democratica — che sempre riscopre il suo peccato di origine —, la ricerca volta a risolvere la contraddizione che regge e configura la natura del sistema dei partiti e del singolo partito, non potrà, all'interno dei modelli della processualità democratica, che riprodurre a livelli diversi una contraddizione sempre più profonda. Ed

⁸³ Il rinvio è qui ancora alle opere di H. Kelsen e di V. Crisafulli, già ricordate, che esprimono nel modo più adeguato che ci sia dato conoscere, i motivi fondamentali del modello della processualità democratica espressi del radicalismo.

ecco appunto che al termine dello sviluppo della processualità democratica quell'antinomia iniziale che si dava per risolta, salta fuori di nuovo, ed esasperata. Sicché sembra che l'importanza dello sviluppo seguito sia consistita nell'aver accumulato tutta l'iniziale antinomia proprio attorno a due poli assolutamente antagonisti: da un lato tutta l'integrazione, dall'altro tutta la subordinazione; e nell'averne così fermato l'indefinito sviluppo, rivelando e fissando nel semplice il complesso.

Ma se questo è il termine dello sviluppo, l'antagonismo si rivela qui in maniera estrema. Tanto più che la pari e massima estensione dei due livelli dell'integrazione e della subordinazione fa sì che la resistenza, il rifiuto di un solo singolo momento dell'integrazione coinvolga l'intero meccanismo della subordinazione. Tanto più che, ancora, l'identificarsi dell'estensione dei due livelli presenta entrambi come totalità, entrambi come totalità di diritto. E tra due diritti eguali decide la forza.

Il problema costituzionale si riapre quindi sul problema politico. Cade l'illusione di riassorbire il politico nel giuridico, di fare della scienza giuridica la vera scienza politica.⁸⁴ Anzi: quanto più tale illusione procede e costruisce modelli atti ad inglobare, man mano, gradualmente, la totalità dell'esperienza sociale e, al limite, ad esaurirla in sé, tanto più il politico si libera di ogni impedimento giuridico ed alla totalità del diritto risponde con la totalità della forza. La prassi sovversiva risolve l'assurdo coprirsi di due totalità. Ed il partito che tutto era stato assorbito nel diritto, che tutto tendeva a svilupparsi nell'integrazione statuale, risalta tutto fuori come organizzatore del rifiuto e della violenza. È proprio da quest'ultimo punto di vista che in definitiva l'analisi andrebbe riproposta.

⁸⁴ Tale fu il progetto della scienza giuspubblicistica, a partire dal secolo scorso. Da Bluntschli (autore appunto di una *Politik als Wissenschaft*) attraverso Jellinek, Orlando, Triepel, ecc., tale istanza andò sempre più approfondendosi: il formalismo dei giuristi è, nella scienza del diritto pubblico, formalizzazione del politico. E basti, a questo proposito, ricordare la definizione di G. JELLINEK: "Politisch heisst Staatlich; im Begriff des Politischen hat man bereits den Begriff des Staates gedacht" (*Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 173).