

*Il partito politico  
nelle discussioni dell'Assemblea costituente  
della Repubblica italiana*

---

Antologia di brani dagli  
Atti dell'Assemblea Costituente (1946/1948)



**Materiali per il Convegno di “Costituzione, Concilio, Cittadinanza, per una rete tra cattolici e democratici” / “Il vecchio e il nuovo nella crisi globale. Su cosa possiamo contare?” / Bologna, 30 novembre 2013**

*Istituto Regionale di Studi sociali e politici “A. Gasperi” – Bologna*



---

*Bologna, novembre 2013*

Per gli Atti dell'Assemblea Costituente:  
<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>.

---

L'iniziale proposta dei Relatori Umberto Merlin e Pietro Mancini: partiti che “si formino con metodo democratico” (internamente?) e che “rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà e di uguaglianza”; esplicito rinvio “a legge particolare” di attuazione.

***Prima Sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione***

*15 novembre 1946:  
prosegue la discussione sui principi dei rapporti politici*

[...]

PRESIDENTE (Umberto Tupini, Democrazia Cristiana - Ndr). Comunica che nel testo proposto dai Relatori (Umberto Merlin, Democrazia Cristiana, Pietro Mancini, Partito Socialista italiano – Ndr) segue a questo punto un articolo riguardante l'organizzazione dei partiti politici:

«I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principî di libertà e di uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare».

DOSSETTI [(Giuseppe, Democrazia Cristiana – Ndr) propone di accantonare per il momento l'articolo e di passare all'esame degli articoli successivi che presentano minore complessità (...).

[...]

TOGLIATTI (Palmiro, Partito Comunista - Ndr) si dichiara d'accordo circa l'opportunità del rinvio della discussione dell'articolo. Osserva, peraltro, che quando si addivenisse a tale discussione, egli si riserverebbe di fare alcune serie obiezioni in merito all'articolo.

[...]

(La discussione viene rinviata – Ndr).

---

**La proposta del Relatore Lelio Basso: diritto di organizzarsi “liberamente e democraticamente” in partito. “Natura” (ma anche) “struttura” democratica del partito. Attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali: riconoscimento fattuale del partito e rinvio a norme eterogenee di attuazione.**

***Prima Sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione***

***Relazione di Lelio Basso (Partito Socialista Italiano – Ndr)  
su “I principi dei rapporti politici”***

(Sull’argomento il Relatore presenta e illustra un suo articolato – Ndr)

[...]

**ART. 3**

Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica nazionale.

**ART. 4**

Ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi.

Questi due articoli stabiliscono lo *status* giuridico, di rilevanza costituzionale, dei partiti politici riconosciuti. Nel primo è definito il diritto di associazione al partito politico. La specificazione del diritto “di organizzarsi liberamente e democraticamente”, mentre col primo avverbio ne stabilisce la libertà, col secondo precisa che possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano natura e struttura democratica. Infine la determinazione dello scopo distingue i partiti politici dalle altre associazioni ordinarie.

A quei partiti politici, il cui concetto è definito dal primo articolo, i quali si trovino anche nella ulteriore condizione di aver riportato non meno di cinquecentomila voti nelle votazioni politiche, è attribuito dal secondo articolo un particolare *status*. Per votazioni politiche, si intendono le più recenti che successivamente abbiano avuto luogo. Alle successive votazioni, il riconoscimento sarà confermato, revocato o attribuito, a seconda della nuova

---

distribuzione dei voti.

Si è preferito fondare l'attribuzione del particolare *status* costituzionale dei partiti su questo esclusivo criterio, adottato negli Stati Uniti d'America, per evitare altre forme (ad esempio numero degli iscritti, estensione, finalità) che potrebbero esporre a pericolose ingerenze o ad arbitrarie interpretazioni). Il puro criterio elettorale non dubbio e accertato senza difficoltà né incertezza, offre un mezzo non controvertibile di valutare gli organismi politici di maggiore importanza. A questi possono essere affidate funzioni di notevole utilità: così in particolare per l'iniziativa delle modifiche della Costituzione che si vogliono sottoporre al Parlamento, per le azioni a tutela dei diritti civili e politici raffigurandosi in nuove forme specifiche il tradizionale e decaduto istituto dell'azione popolare, per i controlli sulla pubblica espressione del pensiero, a mezzo della stampa e della radio, per il controllo e la partecipazione al procedimento elettorale, e così via. Non potendosi fare in un articolo costituzionale un elenco completo delle attribuzioni affidate ai partiti così riconosciuti, si è preferito il rinvio alla legge, specificandosi tuttavia i casi più notevoli e sin d'ora determinabili dalle leggi elettorali e sulla stampa, e della Costituzione, che dei partiti riconosciuti potrà appunto fare menzione nella parte relativa alle modifiche costituzionali e in quelle delle garanzie dei diritti e della Costituzione stessa.

---

Timori di abusi della regolazione. Una formula che accontenta molti: la democrazia modalità (generica?) della lotta politica tra i partiti più che della concreta organizzazione del singolo partito; cade il rinvio a legge particolare di attuazione e a qualunque altra legge.

***Prima Sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione***

*19 novembre 1946:  
prosegue la discussione sui principi dei rapporti politici.  
Riprende la discussione sull'articolo presentato dagli onorevoli Merlin e Mancini)*

PRESIDENTE. [...] Avverte che sullo stesso argomento l'onorevole Basso ha proposto i seguenti articoli:

*Art. 3.* — «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese».

*Art. 4.* — «Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».

MARCHESI (Concetto, Partito Comunista – Ndr) dichiara di non poter accettare l'articolo nella formulazione degli onorevoli Merlin e Mancini, poiché gli sembra che non offra garanzie contro i pericoli della tirannia e gli abusi delle organizzazioni politiche. Ogni limitazione posta al principio della libertà costituisce un pericolo.

Osserva che, in virtù della prima parte dell'articolo: «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici», tutti i partiti politici possono sentirsi garantiti circa la libera esplicazione della propria attività; e insiste sulla poca sicurezza che può derivare dalla formulazione degli onorevoli Merlin e Mancini, citando l'esempio del partito comunista, che molti ritengono, a torto, favorevole all'adozione della violenza, anche quando questa non costituisce legittima difesa. Rileva che mentre il partito comunista vuole essere lo strumento del rinnovamento e della trasformazione civile e sociale, non pochi sono del parere che esso tenda invece ad una dittatura del proletariato, cioè ad una forma di tirannia. Dichiara che la cosa non risponde a verità, che la violenza non è il mito che i comunisti vogliono porre sugli altari. La dittatura di una classe non è certo lo sbocco finale del programma politico dei comunisti, i quali non intendono affatto di convertire i procedimenti difensivi in realizzazioni stabili di idealità politica.

Ha ragioni per ritenere che questo, che è il reale pensiero dei comunisti, non sia riconosciuto da altri partiti, e fa presente che anche un Governo con basi democratiche potrebbe, servendosi dell'articolo in esame, mettere senz'altro il partito comunista fuori legge. Considera pertanto

---

l'articolo lesivo della libertà dell'organizzazione dei partiti politici.

Conclude osservando che, d'altra parte, se i partiti politici nella loro organizzazione ricorressero a mezzi illeciti, incorrerebbero nelle sanzioni previste dal regolamento di polizia che vieta le organizzazioni armate.

[...]

TOGLIATTI dichiara di associarsi alla opinione espressa dall'onorevole Marchesi e afferma che, vertendo la discussione sull'argomento più delicato dell'organizzazione dello Stato democratico, non si deve formulare un articolo che possa fornire pretesto a misure antidemocratiche, prestandosi ad interpretazioni diverse. Afferma che, mentre oggi si conoscono i partiti esistenti, domani potrebbe svilupparsi in Italia un movimento nuovo, anarchico, per esempio, e si domanda su quali basi lo si dovrebbe combattere. È del parere che dovrebbe essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee, ma non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rifiuta alcuni dei principi contenuti nella formula in esame.

[...]

PRESIDENTE comunica che l'onorevole Caristia ha presentato la seguente formula sostitutiva dell'articolo proposto dall'onorevole Basso:

«I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici. La legge detta le norme perché la loro attività si svolga pacificamente. (...).

TOGLIATTI rileva che la formula presentata dall'onorevole Caristia è imprecisa e sotto l'aspetto giuridico nasconde una profonda contraddizione, in quanto prima afferma che tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi, e poi dichiara che la legge determina le condizioni di tale diritto. Fa presente che non la legge deve dettare queste norme, ma solo la Costituzione deve fissare lo sviluppo pacifico della lotta nel Paese. Ritene quindi che sia meglio adottare la formula dell'onorevole Basso.

CARISTIA (Carmelo, Democrazia Cristiana,- Ndr) si rende conto delle obiezioni dell'onorevole Togliatti e riconosce che un partito politico ha diritto di provvedere alla sua organizzazione in quanto ha una sua autonomia ammessa dalla natura stessa dello stato democratico, ma fa presente che perché i partiti non arrivino a una lotta non pacifica, occorre che la legge provveda in proposito.

Non si vuole perciò porre un limite allo sviluppo dei partiti politici come tali, ma soltanto un limite alla lotta la quale si deve svolgere in un piano pacifico, il che è molto diverso.

Lo statuto dei partiti provvederà alla loro organizzazione, al loro incremento, ma per quanto si voglia essere democratici, non si potrà mai fare a meno di una legge di pubblica sicurezza che regoli la lotta politica.

TOGLIATTI fa presente che la legge di pubblica sicurezza non è la legge dei partiti, poiché è fatta essenzialmente per reprimere la delinquenza. I partiti vi possono essere contemplati in quanto invadono un terreno che è quello della delinquenza.

[...]

BASSO (Lelio, Partito Socialista Italiano – Ndr) fa presente che l'affermare che sono ammessi i partiti i quali accettino il metodo democratico della lotta politica implica delle limitazioni, poiché presuppone una valutazione in merito alle dottrine seguite dai partiti. Fa presente inoltre che il termine di democrazia ha oggi diversi significati e si presta a diverse interpretazioni. Ritene che sia preferibile la formula da lui proposta, che non solleva tale questione di interpretazione.

[...]

PRESIDENTE comunica che una formula, quale risulta dalla collaborazione di vari Commissari e che sembra sia accettata dalla maggioranza della Commissione, sarebbe la seguente:

«Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese».

*(È approvata all'unanimità).*

[...]

---

*Testo del Progetto di Costituzione  
licenziato conclusivamente dalla Commissione per la Costituzione:*

Art. 47.

Tutti i cittadini hanno diritto di *organizzarsi* (corsivo del redattore) liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

---

Continua riconoscimento dei partiti e attribuzione ad essi di funzioni costituzionali. Riconoscimento giuridico? L'ordine del giorno di Giuseppe Dossetti (che non avrà sviluppi).

*Prima Sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione*

*20 novembre 1946:  
prosegue la discussione sui principi dei rapporti politici.*

PRESIDENTE dà lettura dell'articolo 4 proposto dall'onorevole Basso, la cui discussione fu rinviata alla seduta odierna:

«Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale, a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa e di altre leggi».

Aprire la discussione sull'articolo.

BASSO dichiara che l'articolo da lui proposto si inserisce in un evidente processo di trasformazione delle nostre istituzioni democratiche per cui alla democrazia parlamentare, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la democrazia dei partiti già in atto. Ha ritenuto opportuno fare riferimento a questa democrazia nella Costituzione, attribuendo ai partiti che abbiano una forza riconosciuta attraverso un certo numero minimo di voti ricevuti, funzioni di carattere costituzionale, quali ad esempio la presentazione di liste elettorali, senza ricorrere al deposito davanti notaio, il diritto di promuovere azioni davanti alla istituenda Suprema Corte Costituzionale, la difesa delle libertà costituzionali e altri compiti riguardanti una materia che è appena in formazione. Il principio del riconoscimento ai partiti di attribuzioni di carattere costituzionale rappresenta una specie di avviamento a superare tutte le forze di tipo puramente individualistico antiquato con una nuova concezione di democrazia di partiti, e pertanto deve trovare posto in una formula della Costituzione.

LA PIRA (Giorgio, Democrazia Cristiana – Ndr) dichiara di accedere in linea di principio alla tesi dell'onorevole Basso, perché essa corrisponde a una visione organica dello Stato attuale ed anche ad una particolare concezione della dottrina cattolica.

Per quanto invece riguarda le attribuzioni da darsi ai partiti e il numero di voti che ne definisca la consistenza, è del parere che si rinvii la materia all'esame della seconda Sottocommissione. La prima Sottocommissione si deve limitare ad affermare il principio che ogni partito legalmente costituito ha una rilevanza costituzionale.

MERLIN UMBERTO, *Relatore*, informa di aver tenuto presente, insieme al correlatore Mancini, l'articolo dell'onorevole Basso, e dichiara che entrambi non hanno ritenuto di poterlo accettare, anzitutto per i dubbi che potevano sorgere circa il limite di cinquecentomila voti, e in secondo luogo perché si è pensato che tutto quanto riguarda l'organizzazione e il riconoscimento dei partiti dovesse formare oggetto di una legge speciale e non di una norma costituzionale.

Propone quindi che le disposizioni contenute nell'articolo in esame siano rinviate alla legge speciale che

---

organizzerà i partiti.

[...]

CEVOLOTTO (Mario, Democrazia del Lavoro – Ndr) fa osservare che la questione trattata nell'articolo in esame è di una gravità eccezionale. Riconosce che se le elezioni si faranno ancora con il sistema proporzionale, ci si avvierà necessariamente verso il conferimento ai partiti di una personalità e di funzioni costituzionali che finiranno per sostituire quelle finora attribuite al Parlamento. Ritiene però che tutta la materia riguardante il riconoscimento dei partiti, le loro funzioni ed altre questioni del genere, sia compito non della prima ma piuttosto della seconda Sottocommissione, la quale, dopo aver studiato l'argomento, potrà anche concludere negativamente giudicando prematura ogni decisione. È quindi del parere che la materia trattata dall'articolo in esame debba essere rinviata alla competenza della seconda Sottocommissione, affinché si innesti nella struttura costituzionale che la seconda Sottocommissione darà in concreto allo Stato.

MASTROJANNI (Ottavio, Fronte Liberale Democratico dell'Uomo Qualunque – Ndr) osserva che del tema trattato dall'articolo in esame non si era mai fatto cenno nel programma di lavoro della prima Sottocommissione, e che non è possibile discutere l'argomento senza che esso sia stato illustrato preventivamente da una dettagliata relazione. Non vede come un partito possa essere investito di funzioni costituzionali finora demandate allo Stato, e prega pertanto i Relatori di chiarire questo argomento, su cui si riserva poi di prendere la parola.

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

Quanto alle funzioni dei partiti, ritiene che esse debbano essere attribuite in modo da non dare una rigidità all'organizzazione dei partiti stessi, la qual cosa costituirebbe un pericolo perché si ridurrebbe praticamente la democrazia in forme prestabilite dopo la consultazione elettorale. È del parere che i grandi partiti abbiano il diritto di esprimere la loro opinione su determinati problemi fondamentali del Paese, e che il loro valore costituzionale possa essere fissato volta per volta nelle leggi costituzionali o nelle leggi che applicano la Costituzione. Fa presente che la consultazione dei grandi partiti sarebbe opportuna per la formazione di un governo, e che si potrebbe pensare ad una partecipazione legislativa da parte dei partiti alla formazione di determinati organi costituzionali, o di determinati organi di controllo dello Stato. Questo accrescerebbe il senso della loro responsabilità e darebbe una maggiore serietà all'attività politica del Paese.

[...]

MASTROJANNI aggiunge che, con l'applicazione della norma proposta, le funzioni parlamentari verrebbero svuotate, poiché i partiti, avendo la possibilità di intervenire con funzioni costituzionali nella vita politica del Paese, si sostituirebbero agli organi parlamentari ed amministrativi, e i deputati diventerebbero dei dipendenti dei partiti dovendo rispondere a questi dell'esercizio del loro mandato.

DOSSETTI dichiara di considerare la norma in esame fondamentale per la Costituzione, e rileva che le osservazioni dell'onorevole Mastrojanni non tengono conto del fatto che oggi la democrazia si orienta verso un indirizzo diverso dalla struttura formalistica della democrazia parlamentare di cinquant'anni fa, indirizzo che è necessario interpretare e convogliare perché dalla possibilità di disciplina e di consolidamento di questa nuova realtà democratica dipenderà la possibilità di sussistenza della democrazia.

Ritiene dunque che la norma debba essere espressa nella Costituzione, ma che debba anche essere meditata in vista del pericolo che essa possa bloccare l'avvenire cristallizzando il presente, o peggio, il passato.

Riconosce che l'onorevole Basso, affermando che la determinazione dei compiti costituzionali dei partiti dev'essere effettuata in base ai risultati elettorali, s'è riferito all'unico criterio oggettivo per stabilire quali

---

partiti avessero diritto al riconoscimento costituzionale; ma teme che tale criterio sia inadeguato e pericoloso, e che la norma possa portare a conseguenze più vaste di quelle previste dal proponente stesso, dicendo troppo poco e insieme troppo, poiché essa non determina quali debbono essere le funzioni dei partiti, e nello stesso tempo fa pensare che le sue applicazioni possano essere così vaste da escludere dalla vita politica tutti gli altri partiti che non abbiano realizzato il minimo di voti richiesto.

Conclude affermando di non essere persuaso che la formula dell'onorevole Basso sia la più adeguata, e che d'altra parte egli si troverebbe imbarazzato se dovesse elaborarne un'altra sostitutiva.

MORO (Aldo, Democrazia Cristiana – Ndr) propone che la Commissione si limiti ad una dichiarazione di principio in termini generalissimi, rinviando poi a quanto sarà detto nella Costituzione in merito. Tale dichiarazione potrebbe essere formulata così:

«Ai partiti politici sono attribuite funzioni di carattere costituzionale, a norma di questa Costituzione, nelle condizioni da essa previste».

DOSSETTI fa presente che invece di formulare un articolo, sia pure nei termini molto generali proposti dall'onorevole Moro, sarebbe meglio, come ha fatto in qualche occasione la seconda Sottocommissione, formulare un ordine del giorno (...).

[...]

Il PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno proposto dall'onorevole Dossetti:

«La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali.

«Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità».

[...]

Il PRESIDENTE propone la chiusura della discussione generale, salvo a dare la parola a coloro che l'hanno già chiesta.

*(La chiusura della discussione è approvata).*

BASSO (...) dichiara (...) di aderire all'ordine del giorno dell'onorevole Dossetti.

[...]

BASSO propone di semplificare l'ordine del giorno dell'onorevole Dossetti dicendo nella prima parte: «riconoscimento di funzioni costituzionali ai partiti politici», invece di «riconoscimento giuridico dei partiti politici».

CARISTIA fa osservare che i partiti non possono avere quei compiti costituzionali se prima non hanno ottenuto il riconoscimento giuridico.

[...]

DOSSETTI chiarisce che, col suo ordine del giorno, ha voluto dire che finora i partiti sono ignorati o pressoché ignorati dal diritto, e che occorre quindi che vengano riconosciuti. Non intendeva entrare in merito alla questione della personalità giuridica di diritto pubblico e di diritto privato, ma soltanto affermare che i partiti diventano rilevanti per il diritto mentre praticamente in questo momento non lo sono.

[...]

PRESIDENTE (...). Mette ai voti l'intero ordine del giorno:

*«La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali.*

*Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità».*

***L'ordine del giorno è approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari.***

(La proposta, pur approvata, non avrà uno sviluppo. La riunione congiunta sui partiti non avrà mai luogo - Ndr)

---

L'interrogativo che serpeggia: cosa vuol dire “metodo democratico”? Attuarlo innanzitutto nell'interno dei partiti per poi attuarlo nel paese? Ma anche una granitica certezza: non porre limiti di legge alla volontà del popolo (di cui “siamo i genuini e legittimi rappresentanti”).

*Assemblea Costituente in seduta plenaria*

*4 marzo 1947:  
inizia la discussione generale del progetto di Costituzione.*

BOZZI (Aldo, Unione Democratica Nazionale – Ndr).

(...) Io trovo due grandi assenti in questo progetto: i partiti e le organizzazioni sindacali. Oggi la vita dello Stato poggia su queste forze: sulle forze organizzate del lavoro e sulle forze dei partiti. Bisogna constatare il fenomeno, se anche può dispiacere. I partiti hanno una funzione pubblica nella vita dello Stato moderno, talché alcune Costituzioni li disciplinano giuridicamente. Il problema fondamentale è questo: attuare nell'interno dei partiti il metodo democratico che è indispensabile, perché la democrazia possa, poi, informare tutta la vita dello Stato. Io non vedo, nel progetto, i rapporti tra lo Stato, i partiti e le forze del lavoro. Bisogna evitare che questi due ultimi elementi si possano porre fuori e contro lo Stato. Vi è un articolo, lo so, onorevole Tupini, l'articolo 47, nel quale si parla dei partiti sotto il profilo del principio di libertà; ed è l'unico articolo nel quale, in certo senso, si delinea quella democrazia alla quale la Repubblica si vorrebbe ispirare e che definirò democrazia occidentale.

[...]

CALAMANDREI (Piero, autonomista - Ndr)

(...) Su molti problemi vivi, dei quali pareva che si dovesse trovare nella Costituzione una chiara soluzione, si è preferito di chiuder gli occhi. Enumero rapidissimamente alcuni di questi problemi.

(...) E infine c'è il problema dei partiti, del quale già vi ha parlato il collega Bozzi. Ricordo che nel grande discorso di chiusura della Consulta fatto da Vittorio Emanuele Orlando, non mancò un acutissimo accenno a questo fondamentale carattere delle società contemporanee che è il passaggio di gran parte della vita politica nei partiti ed il loro inserirsi nella vita costituzionale: quando si uscì da quella memorabile seduta, eravamo tutti pieni di ammirazione per il grande maestro, che con sensibilità giovanile aveva subito colto quella che è la novità più profonda della situazione costituzionale italiana: i partiti. Avrebbe dovuto esser vanto della nuova Costituzione italiana riuscire ad inquadrar questa realtà nei congegni giuridici: i partiti, in realtà, come voi sapete, sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno

---

cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo nel parlare e nell'ascoltare, quando le persone qui riunite sono già persuase in anticipo su tutti i punti? Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti: dei quali non si può dire se sia bene o male che ci siano; ci sono, e questa è la realtà. E allora si sarebbe desiderato che nella nostra Costituzione si fosse cercato di disciplinarli, di regolare la loro vita interna, di dare ad essi precise funzioni costituzionali. Voi capite che una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici.

L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione all'articolo 47, che «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico? Quali sono i partiti che rispondono alle esigenze del metodo democratico, e quindi sono degni di esser riconosciuti in un ordinamento democratico?

Era stato suggerito che nel nostro ordinamento la Suprema Corte costituzionale avesse fra gli altri compiti anche il controllo, sui partiti: che essa avesse il potere di giudicare se una associazione a fini politici abbia quei caratteri di metodo democratico alla cui osservanza sembra che la formula dell'articolo 47 voglia condizionare il riconoscimento dei partiti. Ma se non la Corte costituzionale a dar tale giudizio, chi lo darà?

*Una voce a sinistra.* Pilotti. (Massimo Pilotti, Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, nel discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario aveva tenuto un atteggiamento offensivo per la Repubblica e il suo Presidente – ndr ).

CALAMANDREI. Sì, Pilotti; se non vi sarà un altro organo più sereno, fornito di quella sensibilità e di quelle garanzie che Pilotti ha dimostrato di non avere.

C'è nelle disposizioni transitorie, del progetto, un articolo che proibisce «la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del partito fascista».

Non so perché questa disposizione sia stata messa fra le transitorie: evidentemente può essere transitorio il nome «fascismo», ma voi capite che non si troveranno certamente partiti che siano così ingenui da adottare di nuovo pubblicamente il nome fascista per farsi sciogliere dalla polizia. Se questa disposizione deve avere un significato, essa deve esser collocata non tra le disposizioni transitorie, e non deve limitarsi a proibire un nome, ma deve definire che cosa c'è sotto quel nome, quali sono i caratteri che un partito deve avere per non cadere sotto quella denominazione e per corrispondere invece ai requisiti che i partiti devono avere in una Costituzione democratica. Sarà la organizzazione militare o paramilitare; sarà il programma di violenze contrario ai diritti di libertà; sarà il totalitarismo e la negazione dei diritti delle minoranze: questi od altri saranno i caratteri che la nostra Costituzione deve bandire dai partiti, se veramente vuol bandire il fascismo. E per controllare la giusta repressione di questi caratteri, bisognerà creare un organo apposito, fornito di adeguate garanzie giuridiche e politiche; in mancanza di che accadrà che il partito fascista, di fatto se non di nome, sarà vietato o permesso secondo quel che parrà alle autorità politiche locali, sotto l'influsso delle correnti prevalenti; e magari si troveranno autorità politiche che si varranno dell'articolo 47

---

per impedire la vita di un partito in sé sinceramente democratico. Allora contro il provvedimento il partito ingiustamente soppresso ricorrerà al Consiglio di Stato; ma il Consiglio di Stato vi dirà che questo è un atto compiuto nell'esercizio di un potere politico che si sottrae al suo controllo. Quando invece si avesse una sezione della Corte costituzionale per verificare quali sono i partiti che corrispondono, per la loro organizzazione e per i loro metodi, alla definizione data dalla Costituzione, vi sarebbero garanzie molto più sicure per poter impedire ai partiti antidemocratici di risorgere ed ai partiti democratici di non essere soppressi e perseguitati da soprusi ed arbitrî di polizia.

[...]

### *Assemblea Costituente in seduta plenaria*

5 marzo 1947:

*prosegue la discussione generale del progetto di Costituzione.*

[...]

TUPINI. [...] Punto centrale e fulcro di tutto l'ordinamento è il Parlamento. Noi auspichiamo che il Parlamento possa, in avvenire, rappresentare per il nostro popolo come il palladio delle sue libertà e l'istituto senza del quale la democrazia è nome vano e artificioso. Anche il regime fascista parlava di democrazia, ma il Parlamento era ridotto a una smorfia ed a una contraffazione di se stesso. E così, ovunque il Parlamento non sia espressione di libero voto ed autore di libere determinazioni, la democrazia è la maschera e non il volto di un regime democratico. (*Approvazioni*).

A chi spetterà, onorevoli colleghi, il compito di rendere vitale ed efficace il nostro sistema parlamentare? Soprattutto, e direi esclusivamente - non si scandalizzi nessuno - ai partiti. Contro di essi si appuntano e si appunteranno molte critiche, in parte anche giustificate; ma è illusione o ipocrisia affermare o anche pensare che un regime democratico possa oggi funzionare senza partiti, senza i partiti politici. Non è il sistema dei partiti che va criticato, ma sono le colpe specifiche, sono le concezioni eterodosse dal punto di vista democratico di alcuni partiti che vanno combattute; altrimenti si combatte la stessa democrazia che non può funzionare al di fuori di essi e della loro realtà.

Il giorno in cui i partiti cessassero di esistere e al loro posto subentrasse il partito unico, sarebbe, signori, l'atto di morte della democrazia e sulle sue rovine insorgerebbe prepotente e tirannica una nuova dittatura. Naturalmente altri sono i partiti ed altri i gruppi e i gruppetti che esprimono piuttosto aspirazioni e ambizioni di singoli che vaste esigenze di collettività. Noi vogliamo parlare delle formazioni politiche basate su una fede, unite da un comune sentimento, sollecitate da legittimi interessi, espressioni di idee più che di uomini singoli. In questo senso i partiti sono necessari e salutari alla democrazia. Quando manca un partito, ammoniva il Minghetti, si resta a discrezione dei gruppi, ed aggiungeva: non è possibile un Gabinetto forte, autorevole, parlamentare, senza indicazioni di voti, compagni di idee, base di partiti. Se le vecchie Camere italiane hanno avuto i loro torti, questi ebbero causa, in modo preminente, nell'assenza di grandi partiti, che fece decadere il Parlamento nel parlamentarismo. I partiti saranno invece di grande aiuto alla giovane democrazia italiana, a condizione però:

1°) che attuino sinceramente il metodo democratico, a cominciare dal loro interno, e che si propongano di attuarlo nel Paese;

---

2°) che non si ingeriscano indebitamente nella pubblica Amministrazione;

3°) che svolgano fra il popolo una vasta funzione educatrice di libertà, suscitatrice di civili competizioni politiche.

Noi crediamo che la democrazia potrà realizzarsi in Italia nella misura in cui potrà realizzarsi l'educazione popolare e potrà essere contenuta la demagogia, nemica irriducibile di ogni educazione. Ripetendo esattamente le parole di Mazzini, noi potremmo dire: l'educazione è la grande parola che racchiude tutta quanta la nostra dottrina.

[...]

LACONI (Renzo, Partito Comunista – Ndr)

[...] Noi abbiamo sostenuto un tipo di regime democratico non per quel piccolo calcolo politico che l'onorevole Calamandrei, mi duole ancora dirgli, ha voluto attribuirci, non perché contiamo sopra una maggioranza e solo in vista di questa maggioranza siamo fedeli assertori delle idee democratiche, ma perché noi siamo invece mossi dalla fede e dalla fiducia che abbiamo nelle istituzioni democratiche; per questo abbiamo sostenuto, in ogni momento e ad ogni passo, il regime democratico più avanzato, il più lucido, quello che traducesse in un modo più semplice e schietto la volontà popolare.

Uno sforzo considerevole in questo senso è stato fatto e trapela dalle pagine di questo progetto. È innegabile che la Costituzione della Regione, come organo di decentramento amministrativo dello Stato, consente di avvicinare tutta la macchina dello Stato al popolo e di sottoporla ad un suo più diretto ed immediato controllo. È indubbio che l'abolizione dei prefetti, e degli organi burocratici che governano oggi la vita delle nostre province, è un passo avanti, è un radicale passo avanti in questo senso. È anche indubbio che il potere legislativo, integralmente rimesso ad istanze di pressoché diretta origine popolare, è un altro passo avanti che noi facciamo verso la democrazia. Il riconoscimento, l'ammissione nel corpo della nostra Costituzione della iniziativa popolare e del *referendum* sono altri passi che noi facciamo su questa strada. Il fatto che il Capo dello Stato sia eletto dall'Assemblea Nazionale e il fatto che il Governo debba riscuotere la fiducia espressa del Parlamento, e cioè dell'istanza democratica più alta del Paese, sono elementi indubbiamente positivi e così anche il fatto che nella Carta costituzionale sia stato introdotto il principio che al Governo della Magistratura partecipa una rappresentanza del Parlamento, ed è ancora più positivo il fatto che l'Alta Corte sia anch'essa designata dal Parlamento.

Ma (...) è indubbio che nel progetto è rimasta traccia anche di un'altra tendenza, di una vecchia tendenza che si ricollega ad una dottrina di nobili ed antiche origini: la tendenza a limitare, a correggere, a bilanciare l'azione popolare, tendenza che suona sfiducia nel popolo e nei suoi organi rappresentativi, la tendenza a limitare l'azione delle istanze democratiche, a frenarla, a disperderla nel tempo, ad impedire cioè che la democrazia diventi qualche cosa di efficiente, qualche cosa di decisivo nella vita del Paese, a togliere cioè allo Stato democratico la capacità di tradurre in atto la volontà popolare.

Questa tendenza rimane nel progetto, la si vede la si sente. Si sente, da un lato, attraverso quel congegno complicato di Consigli, di Camere che si controllano l'una con l'altra, quell'ordinamento così complesso di Regioni che condividono con le Camere determinati poteri e secondo determinate forme e in limiti particolari. Si sente attraverso la lentezza prevista per il funzionamento degli organi legislativi.

Io penso che uno sforzo più in là si possa fare in questo senso e che noi dobbiamo fare questo sforzo. Dobbiamo tentare di realizzare una democrazia più conseguente, nel delineare l'ordinamento della Repubblica, e dobbiamo d'altro lato cercare di dare una vitalità maggiore, una forza maggiore allo Stato democratico che stiamo creando.

Questa tendenza si manifesta in tutte le diverse parti dell'ordinamento costituzionale previste

---

nel progetto; è quella tendenza cui si richiamava ieri l'onorevole Lucifero, dicendo di crederci. «Io sono un credente - diceva - negli antagonismi costituzionali». Io credo che avesse un senso dichiararsi un credente nella teoria della divisione, dell'equilibrio dei poteri, nel sistema dei contrappesi; quando si dava come condizione pregiudiziale — e purtroppo ineliminabile — il fatto che uno di questi poteri avesse un'origine non popolare, quando si era nella condizione di dover bilanciare questo potere assoluto non derivato dal popolo: il potere della corona.

Ma che senso ha oggi il voler bilanciare e frenare i poteri del popolo, il voler stabilire un limite alla sovranità popolare? Questo io chiedo.

[...]

Ma questo intervento di un'istanza giurisdizionale, di un corpo tecnico giudicante, nella vita e nello svolgimento dell'attività di un Governo e nell'attività legislativa del nostro Paese risponde ad un criterio, ad una tendenza che ha trovato i suoi assertori nelle Commissioni e che ha lasciato traccia — come dicevo — in tutto il progetto di Costituzione: ed è la tendenza a inserire il giudice, il tecnico, il possessore dei criteri interpretativi della legge, come giudice e arbitro tra i poteri, come discriminatore dei loro conflitti, come il meglio adatto ad interpretare la volontà del legislatore ed a correggere l'indirizzo dell'esecutore o del legislatore stesso, quando si tratti dell'interpretazione e dell'applicazione dei principî di questa Carta.

[...]

Si vuole risolvere con particolari congegni, con particolari strutture quello che è un problema eminentemente politico e soltanto politico. Io comprendo che impedire, frenare, limitare, trattenere hanno un significato ed hanno un valore politico in quanto frenare e trattenere vuol dire conservare, e risponde quindi all'indirizzo di una politica eminentemente conservatrice il frapporre ostacoli all'attività dello Stato, o il mettere in uno stato di crisi permanente i diversi poteri, o il predeterminare congegni di una particolare lentezza. Io comprendo che tutto ciò ha un significato politico, che significa conservare quello che vi è, impedire che le forze nuove che sono la espressione del popolo manifestino la loro volontà, esprimano la volontà di rinnovamento che pervade tutta la democrazia italiana. Ma noi dobbiamo svelare che cosa si cela dietro questo tentativo. Dietro questo tentativo e dietro questa tendenza si cela unicamente e soltanto una fondamentale paura del popolo, un timore della volontà popolare, una paura del popolo e dei partiti in cui il popolo si organizza, dai quali invece deve partire, sui quali deve fondarsi ed a cui deve tendere tutta l'organizzazione dello Stato.

L'onorevole Lombardi, se non erro, in altra discussione constatava che ormai la sostanza del potere politico è fuori di questa Assemblea, e lamentava questo fatto ricordando come in altri tempi il Parlamento era realmente centro del dibattito e della lotta politica del Paese. Ma io credo che questo accada oggi fatalmente perché il potere politico è nel popolo, e deve essere fatalmente nel popolo quando noi poniamo a fondamento della nostra Costituzione la sovranità popolare.

Non noi, non questa Assemblea è sovrana, ma il popolo che sta fuori di questa Assemblea e di cui noi siamo i genuini e legittimi rappresentanti. Nel popolo, quindi, e nei partiti in cui il popolo si organizza, risiede la sostanza del potere politico. Da chi vogliamo garantirci noi? Da questo potere politico? Dai partiti, dal popolo? Vogliamo quindi misconoscere la sovranità popolare, menomarla, limitarla quanto più è possibile? Io credo che tutti i difetti del parlamentarismo scompaiano man mano che i partiti avanzano, man mano che i partiti si consolidano e penetrano nella coscienza dei cittadini, man mano che diventano forme di organizzazione popolari e raggruppano quanto più è possibile intorno a movimenti ideali e ad indirizzi pratici le più grandi masse.

Io credo che questa forza dei partiti tenda ad eliminare i difetti del parlamentarismo. La sovranità è nel popolo, non è nel Parlamento, e noi qui contiamo unicamente per quel che

---

rappresentiamo. È per questo che tutto ciò che è stato previsto per la difesa delle minoranze ha un valore, ma un valore limitato, nelle forme attuali in cui si sviluppa e si orienta la nuova democrazia italiana.

[...]

### *Assemblea Costituente in seduta plenaria*

*20 maggio 1947:*

*prosegue la discussione generale del titolo quarto  
della Parte prima del Progetto di Costituzione: "Rapporti politici".*

PREZIOSI (Costantino, Democrazia del Lavoro – Ndr).

(...) E passo all'articolo 47 del nostro progetto di Costituzione. A me pare che l'articolo 47 sia non troppo esplicitivo, quando afferma che «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la vita politica nazionale». Bisogna dire qualcosa di più per quello che concerne il metodo democratico che debbono adottare questi partiti che possono sorgere liberamente, come libere associazioni di cittadini. Bisogna dire qualcosa di più, nell'interesse supremo della Nazione e dello Stato repubblicano, cioè bisogna impedire a qualunque costo il sorgere di partiti che apparentemente possano dire di avere un metodo democratico, ma che in effetti non fanno che sostenere i metodi dittatoriali del passato regime. È necessario impedire che il sorgere libero di certi partiti possa procurare enorme danno al nostro paese. A tal proposito penso che è giusto quello che dice il collega onorevole Mastino nel suo emendamento, quando sostiene la necessità di una esplicazione maggiore di questo metodo democratico, messo nel nostro progetto di Costituzione. Allorché il collega Mastino sostiene che: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti, per concorrere, nel rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla presente Costituzione, a determinare la politica nazionale» a me pare che esprima un concetto abbastanza chiaro, assai più chiaro che il progetto di Costituzione, perché fissa in maniera precisa gli obblighi che debbono rispettare questi partiti che sorgono con metodo democratico; debbono rispettare certi obblighi perché solo così la Nazione non sarà minacciata da nuovi metodi dittatoriali.

[...]

DI GIOVANNI (Edoardo, Partito Socialista Lavoratori Italiani, Ndr).

(...) All'articolo 47, laddove è detto: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», a me sembra che la particella «per» limiti quasi la funzione della organizzazione dei partiti al concorso nella determinazione della politica nazionale; ritengo che possa essere utilmente sostituita dalla congiunzione «e»; perché l'organizzazione libera dei partiti può anche prescindere dal concorso alla politica nazionale.

Quindi: «Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti e concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

[...]

SULLO (Fiorentino, Democrazia Cristiana, Ndr). (...)

Per quanto riguarda l'articolo 47, devo dire di non essere completamente soddisfatto della sua formulazione. Vi sono anche qui due tesi in contrasto. Sulla organizzazione dei partiti vi sono infatti coloro che ritengono che i partiti debbono essere concepiti in forma adatta ad una democrazia organica, con una

---

personalità giuridicamente riconosciuta, se mai con funzioni di rilevanza costituzionale, e d'altra parte vi sono coloro i quali vogliono conservare ai partiti soltanto il carattere di comitati, di persone private senza nessuna rilevanza costituzionale e giuridica.

Io credo che in questa questione giochi molto il ricordo del partito di Stato fascista e che quando noi ci opponiamo ad un riconoscimento sul piano giuridico dei partiti, in effetti, non facciamo che subire ancora sentimentalmente le conseguenze di quel disagio interiore che soffrivamo allorché vedevamo un segretario di partito diventare per questa sua stessa funzione ministro di Stato. Ma quando più pacatamente ci convinciamo che il terreno debba essere sgombrato da questi sentimentalismi e che, permettendo e difendendo la pluralità dei partiti, non potremo ricadere, comunque, anche con il riconoscimento della personalità giuridica, negli inconvenienti che abbiamo lamentato per il passato, noi troviamo la vera chiave che ci può far comprendere lo stato d'animo di coloro che vorrebbero unicamente riconoscere il partito come un comitato di privati.

Onorevoli colleghi, noi non dobbiamo dimenticare un altro dato ormai acquisito e cioè che nel nostro Stato, nella nostra Costituzione vi sono altri organi che potrebbero anche essi essere chiamati comitati, associazioni e che tuttavia sono stati giuridicamente riconosciuti. Vi è stato infatti il riconoscimento giuridico, in un altro articolo della nostra Costituzione, dei sindacati. Noi abbiamo ammesso la registrazione dei sindacati, abbiamo preteso che vi debba essere uno statuto democratico dei sindacati, come elemento da accertare per il riconoscimento giuridico dei sindacati.

Ora, non v'è chi non veda come, non dico a controbilanciare, ma, per lo meno, a dare una maggiore organicità a questa struttura di uno Stato in cui si sono riconosciuti i sindacati, occorra dare un riconoscimento giuridico anche ai partiti. Non è a dire che i partiti trovino la loro naturale lotta, il loro naturale terreno di azione nel Parlamento. Si sa bene che oggi, come oggi, il Parlamento non è più quello che era un tempo. Io ho sentito molto spesso in quest'Aula delle giuste lagnanze da parte di autorevoli colleghi i quali hanno lamentato che il Parlamento non ha più quel valore di prima, e probabilmente chi è studioso di storia dell'800, non può non ricordare, con un certo romanticismo e con una certa simpatia, il Parlamento subalpino. Ma questo Parlamento, anche se può rappresentare il sogno di noi tutti, tuttavia è molto lontano dalla realtà dei tempi moderni. Non si può dire certamente che un Gruppo parlamentare oggi rappresenti tutta la vita politica del Paese; non rappresenta forse altro che un'arma del partito, che nello stesso tempo si serve di quest'arma e da quest'arma riceve delle indicazioni.

È un male? È un bene? Comunque si risponda, non è in nostra facoltà modificare lo stato di fatto che è questo: i Gruppi parlamentari non si può dire che assorbano in se stessi tutta la vita e l'attività molteplice dei partiti. Ora, l'uomo è *l'homo oeconomicus* sotto un certo aspetto, ma non è soltanto questo, non è soltanto quello che partecipa dei sindacati ed ha una sua attività professionale specifica, e che, pertanto, per questa sua attività professionale, ha bisogno dell'azione dell'associazione professionale; l'uomo è anche quello che, indipendentemente dalla sua struttura sociale, si organizza seguendo moventi psicologici, culturali, religiosi, intellettuali, direi con termine comprensivo, spirituali oppure, tanto per intenderci, extrasindacali, immateriali.

L'uomo ha bisogno di essere riconosciuto non soltanto quindi sotto l'aspetto di lavoratore che si organizza in sindacato, ma anche sotto l'aspetto di collaboratore della vita pubblica, di amministratore associato della ricchezza o della povertà collettiva, differenziato a seconda delle tendenze.

A me pare, quindi, che l'articolo 47, così come formulato, di fatto, non faccia che cercare di trovare, ma non trovi, una strada media fra quello che è il misconoscimento effettivo dei partiti sul piano giuridico e quello che può essere il riconoscimento dei partiti sul medesimo piano.

Noi non sappiamo quello che potrà accadere domani.

Domani i partiti potranno avere funzioni molto più larghe, che potranno essere date dalla legge; se i partiti funzioneranno bene, come ci auguriamo, non dobbiamo lasciarci chiusa la porta per attribuire ad essi determinate funzioni che possono anche non essere strettamente costituzionali ma sono di un certo valore sul piano sociale e che la legge dovrà non ignorare.

---

Io, pertanto, ho presentato un emendamento in cui si dice che ai partiti è riconosciuta la personalità giuridica quando concorrono determinate condizioni.

Ora il problema è quello di stabilire quali sono queste condizioni. Nel '45 la Commissione per la Costituzione in Francia aveva proposto delle condizioni che dovevano essersi verificate nel caso che si dovesse concedere ai partiti una personalità giuridica. Erano quattro: 1) salvaguardare la loro pluralità; 2) garantire l'adesione alle dichiarazioni dei diritti; 3) assicurare il carattere democratico dell'ordinamento interno; 4) permettere il controllo delle spese e delle risorse. Indubbiamente, il principio della pluralità è affermato già costituzionalmente in questo nostro articolo ed è un bene, è una conquista su cui ognuno di noi non vuole neppure discutere: speriamo di non discutere mai a parole né a fatti di andar contro questo principio! Ma il secondo e il terzo principio, cioè quello della garanzia della adesione alle dichiarazioni dei diritti e del carattere democratico dell'ordinamento interno sono indubbiamente principî necessari a verificarsi perché un partito abbia un riconoscimento giuridico.

Per quel che riguarda il quarto punto, cioè il controllo delle spese e delle risorse, sarebbe in teoria da attuarsi, ma di fatto è molto lontana la possibilità pratica di realizzarlo, perché altrimenti apriremmo una via pericolosa all'ingerenza del potere esecutivo, del potere legislativo o della magistratura nella vita interna del partito, cosicché in uno Stato che adottasse un sindacato di tal genere si potrebbe non permettere affatto che i partiti (certi partiti) possano vivere. Mentre in linea teorica il quarto punto dovrebbe essere il più importante, di fatto è il meno attuabile. Ma il riconoscimento della personalità giuridica dei partiti, quando sussistano queste condizioni, una struttura democratica interna e l'affermazione teorica e pratica che si vuol concorrere a determinare la politica del Paese attraverso il metodo della libertà, può essere un mezzo per dare effettivamente la possibilità (a questi partiti) di un riconoscimento giuridico di cui domani il legislatore si potrà valere secondo quello che sarà il cammino della società moderna e secondo quella che sarà l'evoluzione politica della nostra Italia.

[...]

GIOLITTI (Antonio, Partito Comunista – Ndr).

(...)

Una formulazione che, a nostro avviso, ha una notevole importanza e concorre a dare un senso moderno a questa parte della nostra Costituzione, è quella dell'articolo 47, dove a noi pare importante il riconoscimento specifico che viene dato al diritto di organizzazione dei cittadini in partiti politici. È un concetto, dicevo, che risponde ad un criterio più moderno della democrazia, e, se vogliamo, accoglie anche una istanza che era stata formulata, in una dotta relazione del collega democratico cristiano La Pira, quella del pluralismo, della considerazione cioè dei diversi gradi di organizzazione sociale in cui il cittadino esplica il suo diritto, esplica la sua partecipazione alla vita pubblica.

Però a questo proposito, cioè a proposito di questo articolo 47, noi crediamo che sarebbe prematuro oggi andare oltre questa semplice formulazione del riconoscimento specifico del diritto di associazione dei partiti politici, anche per la considerazione che, nella ancora instabile situazione politica del nostro Paese e negli instabili rapporti di forze fra i partiti, noi pensiamo che una formulazione più avanzata, come quella che si trova proposta nell'emendamento dell'onorevole Mortati, possa determinare uno svantaggio a danno dei partiti di minoranza, fornendo l'occasione di abusi da parte dei partiti più forti. Per queste ragioni, noi crediamo che la menzione dei partiti nel testo della Costituzione non debba andare al di là della formulazione predisposta dalla Commissione all'articolo 47 del progetto medesimo.

[...]

---

L'emendamento di Carlo Ruggiero: metodo democratico principio imprescindibile anche per la struttura interna dei partiti. Il deludente parere del Relatore Umberto Merlin: "Non preoccupiamoci di scrivere nella Costituzione tutto quello che su ciascun argomento può essere detto".

*Assemblea Costituente in seduta plenaria*

21 maggio 1947:  
prosegue la discussione generale del titolo quarto  
della Parte prima del Progetto di Costituzione: "Rapporti politici".

[...]

RUGGIERO (Carlo, Partito socialista Lavoratori Italiani – Ndr).

Onorevoli colleghi, prendo la parola per richiamare la vostra attenzione su un solo articolo del titolo che ci occupa: precisamente sull'articolo 47. Mi sembra che questo articolo possa diventare, onorevoli colleghi, il più significativo e anche il più importante della Carta costituzionale per la grande influenza che può esercitare sulla vita politica nazionale. Questo articolo dice: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Come vedete, con questo articolo si stabilisce la norma per cui tutti i partiti, quando esprimano una attività che vada al di là dell'ambito del partito stesso, cioè un'attività che concorra alla formazione della politica nazionale, devono usare il metodo democratico. È un articolo il quale ha un contenuto di grande portata politica ed etica ed io penso che noi concordemente lo voteremo. Però, modestamente, mi pare che debba essere completato da una proposizione integrativa che dovrebbe risolversi in un piccolo emendamento da me proposto. L'emendamento è questo:

«Sostituirlo col seguente:

«Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti *che si formino* (corsivo del redattore) e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale».

Dirò subito che questo emendamento trova i suoi precedenti nei lavori della prima Sottocommissione, dove fu fatta una proposta che aveva affinità con l'emendamento, una proposta un poco vaga, che non aveva limiti di completezza precisa. Gli onorevoli Togliatti e Marchesi vi si opposero e quindi non se ne fece più niente in sede di Sottocommissione.

In che cosa sta la divergenza tra l'articolo 47 contenuto nel progetto ed il mio emendamento? Sta in questo: che mentre l'articolo 47 considera l'attività dei partiti come fatto esterno, cioè come fatto che vada al di là dell'ambito del partito, come attività la quale opera in un campo nazionale per la determinazione della politica del Paese, nel mio emendamento, invece, si chiede che il metodo democratico venga affermato, usato ed esercitato anche nell'ambito della vita del

---

partito, cioè venga considerato come un principio imprescindibile anche per la struttura interna di un partito.

Ripeto, la proposta fu avversata dagli onorevoli Togliatti e Marchesi. L'onorevole Togliatti ebbe a dire in proposito: «Domani potrebbe svilupparsi in Italia un movimento nuovo, anarchico, per esempio. E io mi domando su quali basi si dovrebbe combatterlo. Io sono del parere che bisognerebbe combatterlo sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee. Ma non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rinuncia al metodo democratico».

L'onorevole Togliatti affermava così il principio imprescindibile della libertà di riunione da parte di tutti i cittadini; però, naturalmente, implicitamente anzi, riconosceva il diritto anche alla esistenza delle formazioni antidemocratiche. E per far valere la sua tesi faceva rilevare, come voi stessi avete osservato, che sarebbe lesa quello che è il sacro principio della associazione da parte di tutti i cittadini nel caso (in ciò consiste il mio emendamento) in cui venisse imposto il metodo democratico anche nell'interno dei partiti.

Io mi permetto di osservare che non vi sarebbe nessuna lesione e nessuna menomazione al diritto di associazione in caso di approvazione del mio emendamento. E ciò per motivi i quali, secondo me, hanno una grande evidenza pratica ed anche un contenuto giuridico certo.

Primo motivo: possiamo noi tutelare e garantire il diritto di libertà, nella specie di libertà di associazione, nei confronti di quelli i quali spontaneamente, con una forma di coscienza, volontaria, deliberata abdicazione, hanno rinunciato a questo diritto? Perché in effetti quando c'è della gente che dice: io accetto il metodo antidemocratico nella struttura intima del mio partito, questa gente rinuncia implicitamente, anzi esplicitamente, al principio della libertà; onde, quando la legge intervenga per dire: non è concesso a voi il diritto della esistenza, perché voi non volete portare alla libertà il rispetto che a questo principio è dovuto, mi sembra che dall'altra parte non si possa muovere legittimamente nessuna forma di lagnanza o protesta o querela, perché in effetti si nega a costoro il diritto che costoro hanno già calpestato, inquantochè il metodo antidemocratico è incompatibile con il principio della libertà.

Vi è un secondo motivo, questo di ordine, diremo, strettamente pratico, perché trova la sua applicazione nell'azione concreta di cui è fatta la politica.

Coloro i quali abbiano adottato il principio dell'antidemocraticità nella struttura interna, cioè nei confronti di sé stessi, direi quasi contro sé stessi, quando poi entrano in rapporto con altri, quando operano cioè in campo nazionale, quando entrano nella lotta politica, avendo già questo principio, questa concezione, questa natura, questo carattere, rinunceranno al metodo antidemocratico? Mi pare che se fossimo di questa opinione urteremmo un po' contro la logica ed anche un po' contro il principio che la storia ci suggerisce attraverso la sua grande esperienza; perché la storia dice che tutti i grandi partiti i quali adottano, nell'ambito interno, la forma antidemocratica, hanno per principio la conquista violenta del potere e quindi la soppressione della libertà. Quindi per questo secondo motivo mi pare che non vi sia ragione di lagnarsi da parte degli enti democratici della menomazione o della lesione del principio della libertà.

Vi è un terzo ed ultimo motivo che dovrebbe, secondo me, legittimare e giustificare giuridicamente la richiesta contenuta nell'emendamento.

Che cosa succederebbe nel caso in cui una formazione antidemocratica venisse soppressa, appunto perché antidemocratica? Avremmo una soppressione di diritto, e sia pure. Però, tutti sappiamo che non tutte le soppressioni di diritto sono illegittime e che non tutti i diritti meritano una tutela e una garanzia. Se, nella specie, ci troviamo di fronte ad un diritto che è un diritto particolare, cioè il particolare diritto all'esistenza da parte dell'associazione antidemocratica, si vede come questo principio automaticamente si pone in una posizione di antitesi, di conflitto, di dissidio con l'interesse generale, cioè con l'interesse della collettività; perché l'interesse della

---

collettività è quello di vedere rispettato il principio della libertà. Il principio che viene adottato dalla singola formazione è un principio particolare che deve essere considerato in rapporto al principio generale; per cui non possiamo non far valere quella grande affermazione di diritto secondo la quale tutti i principî particolari ed individuali, anche quando meritano la tutela e la garanzia della legge, devono cedere se si trovano in contrasto con quello che è il diritto della collettività, che è un diritto veramente sovrano ed intangibile. Quindi, anche per questo motivo di ordine strettamente giuridico, mi sembra che non patisca il diritto della libertà nessuna forma di menomazione o di lesione.

Vi è un'altra considerazione. Non tutte le associazioni, per il solo fatto che esiste il principio della libertà di associazione, hanno diritto ad essere tutelate, perché il diritto all'esistenza di ogni associazione è subordinato al fine, cioè alla natura ed al carattere del fine che l'associazione persegue. Se l'associazione ha fini antisociali o antiggiuridici, o contrari ai principî del diritto o dell'etica, essa non ha diritto di esistere. Quindi, se noi riconosciamo, onorevoli colleghi, che la formazione antidemocratica, per il fatto stesso che è antidemocratica, cioè costituisce una minaccia immanente a quello che è l'apparato democratico della vita nazionale, non persegue un fine legittimo o giuridico, per questa ragione, l'eventuale soppressione di questa formazione non costituisce nessuna lesione di diritto.

Io vi dirò (per portare il principio alle estreme conseguenze, perché, come si dice generalmente, il principio si saggia, nella sua portata e nel suo valore normativo, quando è portato ai suoi limiti estremi) che nessuno di voi potrebbe lagnarsi nel caso che la legge colpisse, per esempio, un'associazione di carattere terroristico. Nessuno di voi potrebbe querelarsi. Perché? Perché il fine che quell'associazione persegue è antiggiuridico e contrario agli ordinamenti sociali, e non è concepibile, per le leggi che regolano la nostra vita, che quella istituzione possa esistere. E la legge non aspetta che una organizzazione terroristica abbia dato una manifestazione concreta della sua esistenza, per impedirla; la legge interviene per il solo fatto che il fine perseguito dall'associazione è antiggiuridico e contrario all'ordinamento sociale.

Voi vedete dunque che, nella specie, non vi può essere diritto di asilo in una repubblica veramente democratica, per queste formazioni che, come prima dicevo, si risolvono in una minaccia immanente per i principî così faticosamente raggiunti dalla democrazia in Italia. Vi è l'obiezione dell'onorevole Marchesi, il quale nella Sottocommissione, citando l'esempio del partito comunista che molti ritengono come favorevole ed incline alla violenza ed alla dittatura, faceva osservare che un governo, sulla base di questa falsa interpretazione del partito comunista, servendosi del disposto del testo del progetto, potrebbe arbitrariamente abolire tale partito.

L'obiezione dell'onorevole Marchesi si risolve nella tema che il Governo, in malafede o per una falsa interpretazione della norma, possa metter fuori legge il partito comunista sotto l'incriminazione di essere un partito antidemocratico. Io non debbo entrare in merito alla questione, ma faccio osservare che non si può tener presente questa osservazione fatta dall'onorevole Marchesi, per questi motivi: se tutte le volte che si fa un complesso di norme, si pensa a quella che potrà esserne l'applicazione eventuale, e si considera quali possano essere le difficoltà di interpretazione, noi non avremo mai nessun complesso di norme che possano essere tradotte nel fatto concretamente normativo.

Le difficoltà di interpretazione sorgono per ogni legge perché la legge passa attraverso quello che è il vaglio dell'uomo. Ora, io penso che dalla Carta costituzionale fino al regolamento, per esempio, di polizia urbana, non si avrebbe mai la possibilità di creare una legge, se si sia sempre tenuti dalla tema di una falsa interpretazione da parte di chi deve considerare ed applicare la norma stessa. Quindi, mi pare che non possa essere sostenuta questa tesi, anche perché il rischio di essere colpito da questa sanzione da parte del partito comunista secondo me non ha ragione di essere, perché è un rischio che potrebbe correre ogni partito. Ogni partito il quale si mettesse su

---

una via illegittima potrebbe essere colpito da questa sanzione, né mi pare che le idee arbitrarie che da parte di qualcuno si possono fare sul partito comunista valgano a determinare una struttura ed una natura diversa in questo partito. Questo partito è quello che è, e quindi necessariamente non subirà arbitrarie interpretazioni.

Del resto, non è detto che la valutazione sulla struttura democratica di un partito debba essere fatta necessariamente dal Governo. Può essere fatta da una Corte costituzionale o da una Commissione paritetica di tutti i partiti esistenti.

[...]

Vi dirò un'ultima cosa, ed ho finito. Badate che larghi strati del popolo italiano oggi non sentono la politica in forma ideologica, ma in una forma che io chiamerei economica. Questo è un po' il vizio profondo della nostra democrazia: vi sono larghi strati i quali oggi vanno orientandosi verso forme di destra estremistiche, che vanno al di là degli stessi programmi dei partiti di destra che siedono nell'Assemblea, perché questi larghi strati intendono la politica come una forma di tutela degli interessi capitalistici, come irriducibile, tenace difesa di interessi capitalistici; quindi in termini economici. Dall'altra parte esistono larghi strati del nostro popolo che vanno orientandosi verso forme di sinistra estremistiche, che vanno al di là degli stessi partiti di sinistra che siedono in questa Assemblea. Sapete perché? Perché intendono la politica come uno spossamento violento, come una forma di attacco feroce alla proprietà che dovrebbe risolversi a loro vantaggio: cioè intendono la politica anche in termini prettamente economici.

Ora, badate bene, se è vero che questi larghi strati di popolo che appartengono all'uno o all'altro gruppo sono presi da forme estremistiche, se è vero che questi strati non sentono la politica in forma ideologica, ma in forma brutta, sarà anche vero che questi strati vogliono far valere le loro istanze attraverso metodi antidemocratici.

Questi gruppi, automaticamente, per il fatto che si trovano in posizione di contrasto, di dissidio, di conflitto, cercano di buttarsi l'uno addosso all'altro per la prevalenza dell'uno sull'altro. Il che significa pericolo di dittatura. Quindi è necessario porre freno a questa forma di enucleazione, che non trova nessuna sistemazione attraverso un partito che abbia il suo statuto, la sua insegna, tendendo fatalmente all'organizzazione che domani o in avvenire prossimo si presenterà anti-democratica.

Per tutti questi motivi, penso che il mio emendamento dovrebbe essere accolto, perché in effetti porta con sé questa grande istanza verso la libertà, che è il bene di cui oggi abbiamo più bisogno, più che di ogni altro bene, forse anche più del pane.

[...]

CONDORELLI (Orazio, Gruppo liberale – Ndr).

(...) Vi è un secondo punto di questo titolo, l'articolo 47, il quale veramente costituisce una delusione, perché mi pare che siamo venuti meno ad uno dei temi fondamentali della nostra Costituzione: un tema che peraltro era stato annunciato nel solenne discorso con cui il nostro grande maestro Vittorio Emanuele Orlando aprì, come decano, i lavori di questa Assemblea. Noi eravamo chiamati a prendere atto di questa nuova realtà, di questa realtà che, se non è totalmente nuova, adesso si colorisce di nuovi aspetti e di nuova importanza: del partito e dello stato di partiti, che, non so se per un processo fisiologico o patologico dello Stato moderno, sono alla base della presente politica. A me pare che la Costituzione abbia rinunciato non solo a regolare questa realtà, ma addirittura a conoscerla, perché si occupa del partito in una norma che è perfettamente superflua, che non è che un inutile scolio della norma che pone la libertà di associazione. Si reca, alla norma che pone la libertà di associarsi, l'aggiunta che ci si può associare anche in vista di fini politici. Non si aggiunge altro che questo. E, del resto, è ovvio che è fine perfettamente lecito, per il quale, dunque, ci si può associare, quello di concorrere alla formazione ed alla determinazione della politica del proprio Paese. Nessuno ne poteva dubitare.

---

Il diritto di associazione produce di per se stesso, per ovvia conseguenza, il diritto di associarsi in partiti.

L'articolo, se rimane quale è, è perfettamente inutile; dunque, da togliersi, perché le cose inutili in un testo legislativo non hanno ragione di essere. Le ridondanze sono già un difetto. Credo che l'unica ragione che potrebbe giustificare la presenza di questo articolo nella Costituzione si potrebbe ricavare da qualcuno degli emendamenti presentati; per esempio da quello che testé ha illustrato l'onorevole Ruggiero: far divenire il metodo democratico non soltanto elemento del fine, che l'associazione vuole raggiungere, ma principio regolatore della struttura dei partiti.

Ed allora, sì, avremmo dettato una regola della esistenza dei partiti.

Poi, è superfluo andare ad indagare oggi, in sede costituzionale, chi dovrà affermare o negare la democraticità d'un partito. Ci penserà il legislatore. Certo, onorevole Ruggiero, non potrà essere il Governo ad indagare ciò; sarà la Corte costituzionale, come propone l'onorevole Mortati, o sarà l'autorità giudiziaria.

Non dobbiamo essere noi a tirare queste conseguenze.

Non sarà certo male, per la stessa sincerità della funzione che i partiti devono avere, che essi si organizzino democraticamente, in modo che la loro azione sia veramente espressione della volontà dei consociati.

[...]

COLOMBI Arturo (Partito Comunista - Ndr).

(...)Noi siamo d'accordo con l'articolo 47 così come è redatto nel progetto di Costituzione. Nessuno può disconoscere l'alta e importante funzione che hanno i partiti nella vita democratica del Paese. Essi non sono solo uno strumento di organizzazione delle masse, ma sono anche uno strumento di educazione politica, di educazione civile, sono un mezzo per elevare la coscienza delle masse. Sono i partiti democratici, uniti nei Comitati di liberazione, che hanno organizzato la resistenza e l'insurrezione nazionale salvando l'Italia dall'estrema rovina. È l'azione dei partiti democratici che ha gettato le fondamenta della nuova democrazia italiana che è una conquista delle masse popolari, e non una concessione graziosa. Sono i partiti, con la loro organizzazione, con la loro politica, che hanno contenuto entro limiti democratici e civili la lotta politica e sociale di questo travagliato dopo guerra portando la vita democratica verso un livello più elevato. Da taluna parte si è parlato di introdurre degli emendamenti che comportino «un controllo dello Stato sui partiti», si è parlato di «riconoscere solo quei partiti che abbiano una natura e una struttura democratiche». Noi respingiamo ogni formulazione che possa fornire pretesti a misure antidemocratiche, prestandosi ad interpretazioni diverse ed arbitrarie.

Vi è chi ha detto, per esempio, che «certi partiti potrebbero esprimere pensieri solo apparentemente democratici, ma che poi sotto sotto vi potrebbero essere chissà quali diabolici disegni». È evidente che lo stabilire un controllo sui partiti creerebbe situazioni per cui l'arbitrio potrebbe manifestarsi. Noi respingiamo perciò ogni formulazione dell'articolo che possa fornire pretesti a misure antidemocratiche; noi pensiamo che ogni controllo statale sui partiti costituirebbe una limitazione della libertà e ogni limitazione posta al principio della libertà costituisce un pericolo per la democrazia stessa. I partiti hanno un controllo: il controllo sui partiti lo esercita il Parlamento, lo esercita sopra tutto il Paese. È evidente che in regime democratico i partiti hanno tutte le possibilità per combattere democraticamente e con efficacia eventuali partiti o movimenti che si ispirassero ad idee false o antidemocratiche. È evidente che il Paese, attraverso le elezioni, attraverso le più diverse manifestazioni della vita democratica, giudica i partiti e i loro programmi e le loro azioni; è questo il vaglio migliore, il vaglio più democratico dei partiti, è questo il controllo, il vero controllo che il popolo esercita democraticamente sui partiti stessi. Noi pensiamo che, qualora sorgano partiti e correnti che

---

nella loro attività escano dalla legalità democratica e impieghino la violenza come metodo di lotta politica, vi sono le leggi di pubblica sicurezza, vi sono le leggi dello Stato democratico per reprimere gli attentati alla vita democratica. Se fosse necessario, altre leggi possono essere fatte per difendere la Repubblica e la libertà, ma in ogni caso la repressione della illegalità deve essere fatta senza portare pregiudizio ai principî della libertà e della democrazia. (*Applausi*).

[...]

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il Relatore, onorevole Merlin Umberto.

MERLIN Umberto, *Relatore*. [...] Restano due punti soltanto, ed io li ho tenuti per ultimo volutamente per sottolinearne l'importanza.

Vi è il punto che riguarda la organizzazione dei partiti e vi è il punto del voto degli italiani all'estero. Per la organizzazione dei partiti, coloro fra i colleghi (non saranno certamente tutti, ma spero almeno alcuni) che abbiano letto la mia relazione, sanno che le stesse preoccupazioni, che ha manifestato il collega Ruggiero in questa Assemblea, le ho scritte prima io nella mia relazione. Quindi ho sentito anch'io questo desiderio di perfezionare la norma. Però, faccio osservare che con la formula votata nella Costituzione tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale; il principio che sta a cuore al collega Ruggiero è sufficientemente affermato.

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

---

L'emendamento di Costantino Mortati sostitutivo dell'emendamento di Carlo Ruggiero: partiti che si uniformino al metodo democratico (sia) nell'organizzazione interna (sia) nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale. “Abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato democratico”. La replica del Relatore Umberto Merlin: “non facciamo che riconoscere (nei partiti) una realtà obiettiva che già esiste”, “senza voler controllare la (loro) vita interna”. Le rassicuranti precisazioni di Aldo Moro a proposito dei pericoli del controllo. La “gravità” (che alla fine si impone) dell'emendamento Mortati: nessun partito potrebbe essere “così sicuro di sé, anche se oggi è un partito di maggioranza, da poter accettare ad occhi chiusi una limitazione così grave per la democrazia del Paese”.

*Assemblea Costituente in seduta plenaria*

22 maggio 1947:

prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo quarto della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti politici».

PRESIDENTE (...).

Passiamo ora all'articolo 47: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

L'onorevole Ruggiero Carlo ha presentato il seguente emendamento, già svolto:

«Sostituirlo col seguente:

«Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si formino e concorrano,

---

attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale».

[...]

PRESIDENTE. L'onorevole Mortati ha presentato il seguente emendamento:

«Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative.

«La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse.

«Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti».

Ha facoltà di svolgerlo.

MORTATI (Costantino, Democrazia Cristiana – Ndr).

Ritiro l'emendamento che ho presentato e lo sostituisco con un altro formulato d'accordo con l'onorevole Ruggiero, che ritira anche il suo perché concorda con il mio. Questo nuovo testo dice così: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

Questo testo nella sostanza riproduce quello proposto dalla Commissione, limitandosi ad una più precisa esplicazione del concetto in esso implicito. Mentre infatti l'articolo 47, nella formulazione proposta dalla Commissione, parla di diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, qui vi è invece una specificazione relativa alla democraticità dell'organizzazione interna dei partiti stessi.

Mi pare che tutti coloro che voteranno a favore dell'articolo 47 — e credo si tratti della maggioranza, perché non v'è alcuna proposta di soppressione di questo articolo — potranno facilmente indursi a dare anche il consenso a questa esplicazione che io propongo, nel senso della democraticità dell'organizzazione interna, la quale appare consona a tutto lo spirito della nostra Costituzione.

Noi abbiamo disposto infatti che questa democraticità si attui non solo nell'organizzazione dei poteri statali, bensì anche in tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato. Abbiamo infatti stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato democratico.

È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica.

Sorgono tuttavia dei dubbi; dubbi a cui ha fatto cenno l'onorevole Ruggiero: e che consistono nella preoccupazione che mediante la richiesta di un'organizzazione interna democratica si possa limitare la libertà di formazione dei partiti, a cagione dei necessari accertamenti che essa esige. Io penso che questi accertamenti non dovrebbero consistere in altro che nel deposito degli statuti e, per quanto riguarda il giudizio della conformità di questi statuti al metodo democratico, bisognerà organizzare delle garanzie tali da avere la sicurezza che si possa impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze. Io avevo proposto l'intervento della Corte costituzionale. Si potrebbe anche pensare a organismi formati dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizione di pariteticità.

---

Insisto perciò sull'accoglimento di questo emendamento.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Sullo già svolto:

«Sostituire l'articolo 47 col seguente:

«Hanno diritto al riconoscimento giuridico tutti i partiti, democraticamente costituiti, mediante i quali i cittadini intendano con il metodo della libertà concorrere a determinare la politica del Paese».

Segue un emendamento dell'onorevole Di Giovanni, già svolto:

«Sostituire la particella: per, con la congiunzione: e».

Segue un emendamento dell'onorevole Bellavista:

«Aggiungere il seguente comma:

«Le leggi della Repubblica vietano la costituzione di partiti che abbiano come mira la instaurazione della dittatura di un uomo, di una classe o di un gruppo sociale, o che organizzino formazioni militari o paramilitari.

«Qualora l'emendamento non fosse approvato, aggiungere, nel testo attuale dell'articolo, dopo la parola: metodo, le parole: e programma».

L'onorevole Bellavista ha facoltà di svolgerlo.

BELLAVISTA (Girolamo, Gruppo Liberale – Ndr). Onorevoli colleghi, quale che sia la sorte dei vari emendamenti presentati, compreso quello che sto illustrando, appare certo sin da ora che la formulazione dell'articolo 47, così come sorge dal progetto di Costituzione, non sembra soddisfacente, se da diversi settori della Camera appunti e critiche si sono ad essa rivolti. Ed è subito facile rendersene conto, perché, nella giusta preoccupazione del progetto di assicurare le garanzie della democraticità ai partiti, si è unicamente volto il pensiero ad una funzione strumentale, ad una funzione di mezzo, nella quale un partito esercita nella lotta politica nazionale la sua attività; e si è invece per l'opposto trascurato completamente il fine che un partito, che un'organizzazione politica può proporsi.

Questo sorge evidente dalla parola «metodo», che attiene alla strumentalità della azione che il partito svolge nella lotta politica nazionale, ma non certamente attiene alla funzione teleologica, allo scopo che detto partito persegue. E anche dal punto di vista strumentale la formulazione è apparsa certamente imprecisa all'onorevole Ruggiero, che col suo emendamento — cui ha aderito anche l'onorevole Mortati — intendeva far rilevare questo appunto: che si può essere democratici *ab extra*, ma si può essere antidemocratici *ab intra*; un partito, cioè, può svolgere la sua attività nell'agone politico nazionale democraticamente, rispettoso, ligio alle regole della democrazia, ma può nel suo interno essere retto da un principio che capovolga il principio di Archimede della democrazia, che vada cioè non dal basso verso l'alto, ma che dall'alto discenda invece verso il basso. Ed è perciò che io porto una adesione generica a questa parte dell'emendamento dell'onorevole Ruggiero (...).

Ma l'emendamento che io propongo, non tanto alla strumentalità del partito attiene, quanto alla sua funzione, al suo scopo. Noi non dobbiamo dimenticarci che alcuni partiti sono arrivati al potere in forma perfettamente democratica ma, una volta impadronitisi del potere, hanno instaurato la più feroce, la più durevole — purtroppo — delle dittature. È il caso di Hitler in Germania; è il caso di Mussolini in Italia. (Interruzione dell'onorevole Schiavetti - Fernando, Autonomista - Ndr).

Sì, è vero, le violenze purtroppo possono essere soltanto un dato sintomatico del partito; ma si distinguerà come al solito — e come si è distinto già — fra il fatto dei pochi e il fatto dei molti. Allora invece veramente si sarebbe rivelato — se fosse esistita una Costituzione quale quella che noi stiamo fabbricando — che il partito fascista era diretto alla dittatura, quando dalla violenza degli squadristi si cominciò ad esaltare il mito soreliano della violenza, si proclamò santa la violenza. Ora, è chiaro che un partito che fa le elezioni, ma che esalta il mito soreliano della violenza, è un partito nemico della democrazia e noi dobbiamo difenderci contro questo pericolo.

---

Del resto, non vale opporre che nella prima delle disposizioni finali sia prevista espressamente — in obbedienza anche ad una precisa norma del Trattato di pace — la proibizione della creazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista. Il legislatore deve essere presbite quanto più può e non miope, perché non si può prevedere quanti partiti possano sorgere e si propongano quale fine mediato o immediato la dittatura. Del resto, possono sorgere organizzazioni le quali abbiano come scopo la distruzione dello Stato: l'anarchismo, contro cui si difendono tutti gli Stati, rappresenta un partito che è certamente diretto contro la democrazia perché è diretto contro lo Stato democratico.

Ora, se è vero che la dolorosa esperienza ventennale passata — e per la quale ha versato lacrime e sangue la gran maggioranza innocente del popolo italiano — ci ha insegnato qualche cosa, noi dobbiamo premunirci contro il risorgere di una dittatura, la quale rievochi la formula ricordata dal Tasso degli «orli del vaso» cosparsi di «soave licor» da porgere all'«egro fanciul», ma che in fondo non muta l'amore e il tossico contenuti nel vaso. Noi dobbiamo premunirci contro il ritorno della dittatura ed essere espliciti non soltanto quanto alla strumentalità ma quanto alla finalità che un partito può proporsi.

Se noi avremo fatto questo noi avremo ascoltato nella democrazia la grande parola di Voltaire per la quale egli combatteva l'opinione contraria, ma combatteva fino alla morte perché il contraddittore avesse il diritto di dirla e di sostenerla. (*Applausi a destra*).

[...]

PRESIDENTE. L'onorevole Relatore ha facoltà di esprimere il parere della Commissione sugli emendamenti presentati.

MERLIN Umberto, *Relatore*. Io devo difendere soltanto il testo come è stato presentato nella proposta di progetto di Costituzione. L'articolo dice così: «Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Faccio osservare che è la prima volta che in una Carta statutaria entrano i partiti con una propria fisionomia, con una propria organizzazione e quindi con la possibilità domani che a questi partiti si affidino dei compiti costituzionali. La proposta era stata già presentata nel progetto della Costituzione francese, ma poi non è stata inclusa. Noi andiamo più in là: noi concediamo ai partiti tale possibilità. Faccio osservare ai colleghi che notevoli correnti di pensiero nel Paese si adombrano di questa introduzione dei partiti nella Costituzione, quindi è bene non esagerare e cominciare con la formula proposta.

La Commissione, di fronte alla realtà dei partiti, ha creduto che convenga riconoscerla, possibilmente disciplinarla e domani anche fissare i compiti costituzionali che a questi partiti saranno concessi. Già oggi qualche cosa è in atto; già oggi in quest'Assemblea noi siamo organizzati in Gruppi; già oggi è notevole l'influenza che nella vita politica del Paese i partiti esercitano soprattutto per esempio in periodo di crisi. Quindi noi non facciamo che riconoscere una realtà obiettiva che già esiste. Però la Commissione — ed io in questo momento esprimo il parere collettivo della Commissione — non ha voluto eccedere in questo suo riconoscimento, non ha voluto andare al di là di quelle che possono essere per il momento le concessioni da fare, non ha voluto cioè entrare a controllare la vita interna dei partiti. Ora, tanto l'emendamento del collega Ruggiero (...) come quello anche del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista vogliono ottenere un controllo interno nella vita dei partiti, che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche (come fu scritto in relazioni presentate al Ministero della Costituente) i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei commissari nominati dal Governo? La questione è molto delicata ed io esorto l'Assemblea, per il desiderio del meglio, a non

---

provocare il peggio, sollevando ostilità che indubbiamente una proposta di questo genere susciterebbe. Perché, come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all'esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all'interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all'interno. Saranno colpiti e puniti se essi all'esterno compiranno degli atti contro le nostre istituzioni. Quindi non c'è bisogno di fissare questo principio. Se un partito si organizzerà militarmente come prevede uno degli emendamenti; se un partito farà quello che prevede l'onorevole Bellavista (...), potrà cadere sotto le disposizioni del Codice penale ed essere sciolto di autorità dal Governo.

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

Osservo, come ho detto ieri riassumendo la discussione generale, che ognuno di questi articoli esigerà una legge particolare. In quella sede potremo, eventualmente, discutere di tutto quello che sta a cuore dei colleghi su questo punto, ma oggi no.

E perciò io prego gli onorevoli colleghi di ritirare gli emendamenti e di votare il testo proposto dalla Commissione.

Non posso accettare nemmeno la modificazione proposta dall'onorevole Di Giovanni, che riguarda la particella «per», perché la Commissione ha voluto proprio quella particella, che è espressiva nel concetto logico che lega tutte le parole dell'articolo 47.

PRESIDENTE. Chiederò ai presentatori di emendamenti se intendano mantenerli.

[...]

PRESIDENTE. Onorevole Mortati, mantiene il suo emendamento?

MORTATI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Sullo, mantiene il suo emendamento?

SULLO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Non essendo l'onorevole Di Giovanni presente, il suo emendamento si intende decaduto.

Onorevole Bellavista, mantiene il suo emendamento?

BELLAVISTA. Lo mantengo.

[...]

PRESIDENTE. La prima parte dell'articolo 47 nel testo proposto dalla Commissione è del seguente tenore:

«Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti».

Gli onorevoli Mortati e Ruggiero hanno proposto di sostituire alla parola: «organizzarsi», l'altra: «riunirsi». Pongo in votazione la formula:

*«Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi (corsivo del Redattore) liberamente in partiti».*

**(È approvata).**

Passiamo alla seconda parte dell'articolo: «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

[...]

Gli onorevoli Mortati e Ruggiero hanno proposto la seguente formula: «che si uniformino al metodo democratico nella organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

TARGETTI (Ferdinando, Partito Socialista Italiano – Ndr). Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

---

TARGETTI. Il mio Gruppo respingerà tutti gli emendamenti presentati a questo articolo, per attenersi al testo presentato dalla Commissione.

Come ha detto l'onorevole Merlin, è la prima volta che una Costituzione si occupa dei partiti; è la prima volta che i partiti entrano in una Carta costituzionale.

Aggiungeva l'onorevole collega che il desiderio di migliorare la norma ci fa correre il rischio di peggiorarla. Noi siamo persuasi di questa verità, trattandosi di una materia così difficile a essere regolamentata che rimane sempre il dubbio se non sarebbe stato meglio non regolamentarla in alcun modo.

[...]

MORO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO. Dichiaro che voteremo a favore dell'emendamento Mortati riguardante i partiti politici; e voteremo a favore, perché pensiamo che, dopo aver stabilito, come è stato fatto giustamente, il carattere democratico della vita interna dei sindacati, sia opportuno sancire eguale disposizione per quanto riguarda i partiti. Noi abbiamo presenti quelle preoccupazioni che sono state fatte valere, e cioè che sulla base di una norma relativa ai partiti si cominci un'attività tendente a limitarne l'opera nella vita politica del Paese.

Ed è per questa ragione che fin dal primo momento, in sede di Commissione, noi, d'accordo con altri colleghi, ci opponemmo a che fosse posta una norma relativa al cosiddetto carattere democratico delle mire perseguite dai partiti. Noi pensiamo che un richiamo alla democraticità della meta perseguita dai partiti sia cosa veramente pericolosa, in quanto il controllo che fosse stabilito potrebbe di volta in volta condurre ad impedire l'attività di determinati partiti sulla base del presunto carattere antidemocratico del loro programma.

[...]Per la stessa ragione siamo contrari all'emendamento Bellavista, in quanto anche qui si parla di mire, di programmi, e si sa quanto sia pericoloso un controllo stabilito sulle intenzioni e sui propositi.

Ma, poste da parte queste formulazioni, ci sembra che non si possa riscontrare alcun pericolo nel richiamo non solo al carattere democratico della prassi politica nella quale operano i partiti, ma anche al carattere democratico della loro struttura interna. Si tratta di organismi i quali devono operare con metodo democratico quale è universalmente riconosciuto, ed è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese.

Non credo che vi sia su questo punto alcun pericolo. Si tratta soltanto di stabilire che l'organizzazione interna debba ispirarsi a principî democratici, escluso ogni controllo intorno ai programmi e intorno alle mire remote dei partiti, cose queste che darebbero luogo veramente a pericoli che vogliamo evitare. Per questa ragione voteremo in favore dell'emendamento Mortati.

LACONI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Nel chiarire le ragioni per cui il mio Gruppo voterà per il mantenimento della primitiva formulazione di questo articolo, io desidererei richiamare l'attenzione della Assemblea sull'estrema gravità degli emendamenti che sono stati proposti. Forse da parte di taluno dei presentatori si è potuto pensare che l'introduzione di un riferimento all'ordinamento democratico interno dei partiti possa rivolgersi contro l'uno o contro l'altro settore di questa Assemblea, o contro l'una o l'altra parte dello schieramento politico nazionale. In realtà si rivolge contro tutto lo schieramento politico ed in particolare contro quei partiti che in un determinato momento non si trovino al Governo. Io mi chiedo quale efficacia avrebbe un riferimento di questo genere se esso non comportasse un controllo sull'ordinamento interno dei partiti, ed allora noi dobbiamo chiedere in quale misura e attraverso quali organi questo controllo potrà essere domani esercitato

---

dallo Stato. È evidente che organi di questo controllo potrebbero unicamente essere o il Governo o la Corte costituzionale. Tengo a far considerare all'Assemblea che accettare gli emendamenti proposti vorrebbe dire che domani la maggioranza parlamentare, di cui tanto il Governo quanto la Corte saranno espressione, potrebbe entrare nella vita interna dei partiti di minoranza.

Noi sappiamo bene a quanti abusi una cosa di questo genere si potrebbe prestare. Le preoccupazioni a questo riguardo non devono quindi sorgere nell'animo di una parte di noi, ma in tutti noi, in tutti i settori di questa Assemblea perché tutti abbiamo interesse a che le minoranze possano liberamente organizzarsi.

Non chiederemo dunque nessuna garanzia ai partiti per l'ordinamento interno? Ma una tale garanzia e un tale controllo vi sono di fatto e vi saranno sempre più, a mano a mano che si svilupperà la vita democratica del Paese, ed è il controllo che gli aderenti stessi esercitano nel proprio partito. Tutti i partiti, infatti, hanno statuti e norme sancite negli statuti alle quali gli aderenti possono sempre appellarsi. Questo è un controllo legittimo ed efficace. Io non credo che il modo migliore per controllare che un partito abbia un ordinamento democratico possa consistere nell'intervento di altri partiti o di organi da essi direttamente o indirettamente controllati. Credo, anzi, che questo si presti a qualsiasi possibilità di intervento illecito e di intromissione nella vita degli altri partiti, soprattutto se di minoranza. Per questo desidererei che l'Assemblea fosse unanime nel respingere gli emendamenti proposti in questo senso.

Una proposta ancora più avanzata mi è parsa quella formulata dall'onorevole Bellavista, il quale chiede non soltanto il controllo sull'organizzazione interna dei partiti, ma anche sulle intenzioni e sugli scopi che i partiti possono proporsi. È probabile che l'onorevole Bellavista abbia presentato questa proposta in quanto sapeva che sarebbe stata respinta, perché non è credibile che egli ritenga di appartenere ad un settore che possa essere immune da qualsiasi sospetto, riguardo alle intenzioni. Entrando in un processo alle intenzioni sarebbe, per il suo settore, difficile esentarsi dalle conseguenze della sua proposta.

Per le ragioni che ho esposte, dichiaro che il mio Gruppo voterà per il mantenimento della formulazione originaria e desidero far rilevare che l'approvazione di questi emendamenti sarebbe di enorme danno per lo sviluppo della democrazia italiana e per il libero svolgimento della vita interna dei partiti.

CODIGNOLA (Tristano, Autonomista – Ndr). Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CODIGNOLA. Desidero richiamare l'attenzione di tutti i settori dell'Assemblea sulla gravità delle conseguenze che potrebbero derivare dall'accettazione dell'emendamento Mortati, e vorrei che l'Assemblea su questo emendamento evitasse di creare schieramenti che potrebbero essere artificiosi. Ho difatti l'impressione che in merito a questo emendamento vi sia da una parte dell'Assemblea l'intenzione di dare ad esso una interpretazione determinata, mentre, come giustamente ha indicato il collega Laconi, le preoccupazioni, che sono in alcuni di noi, dovrebbero essere condivise da tutti i colleghi di tutti i settori: poiché effettivamente, se passasse questo emendamento, noi verremmo a sopprimere una delle garanzie fondamentali della vita democratica del Paese; in quanto trasferiremmo il giudizio sulla democraticità interna dei partiti dalla sede costituzionale alla sede politica, e cioè alla maggioranza parlamentare, o peggio ancora al Governo, espressione di questa maggioranza parlamentare, che verrebbe in qualsiasi momento a disporre dei poteri di intervenire arbitrariamente nella vita democratica del paese e nella vita interna dei partiti di qualsiasi settore.

Io credo che nessun partito possa essere così sicuro di sé, anche se oggi è un partito di maggioranza, da poter accettare ad occhi chiusi una limitazione così grave per la democrazia del Paese. Se, in sede costituzionale, si dovesse entrare nel merito del problema che stiamo discutendo, allora la discussione dovrebbe essere molto più ampia, perché dovremmo stabilire i

---

limiti di attività dei partiti e i loro poteri, dovremmo porre il problema del riconoscimento della loro personalità giuridica, e dovremmo affrontare tutta una serie di altre questioni di carattere costituzionale. Ma, se questo non si fa, l'unica soluzione accettabile è quella proposta dalla Commissione, che si astiene dall'entrare nel problema della organizzazione interna dei partiti. Invero, se noi entrassimo in questo problema senza chiarire quali saranno i poteri, quali gli organi che avranno facoltà di determinare se un partito sia nella sua organizzazione interna democratico o no, accetteremmo un principio assolutamente arbitrario. Penso quindi che il problema debba essere guardato con la massima obiettività da tutti i settori dell'Assemblea e che l'emendamento Mortati-Ruggiero debba essere respinto.

[...]

BELLAVISTA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BELLAVISTA. Io dichiaro di rinunciare al mio emendamento, sia nella forma principale che in quella subordinata, e ciò dico perché me ne hanno fatto convinto, non tanto le osservazioni dell'onorevole Laconi (al quale per ricambiare gentilezza per gentilezza io debbo ricordare il broccardetto *excusatio non petita*) quanto le osservazioni più ponderate dell'onorevole Moro. Aderisco quindi, anche a nome del Gruppo cui appartengo, all'emendamento congiunto Mortati-Ruggiero.

LUCIFERO (Roberto, Gruppo Liberale – Ndr). Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIFERO. Onorevoli colleghi, io ho ritenuto, insieme con i settori contrapposti della Camera, di non poter votare nemmeno la prima parte di questo articolo, perché confesso sinceramente che io quest'articolo non l'ho capito: non l'ho capito nella prima parte, né nelle fioriture di emendamenti che seguono questa prima parte. Il diritto dei cittadini di organizzarsi in partiti politici, onorevoli colleghi, è quel diritto di associazione che abbiamo già sancito e consacrato, ed io non vedo quale altra sanzione e quale altra garanzia dobbiamo dare a degli uomini liberi di associarsi, per perseguire fini comuni, se non quelle di consacrare il loro diritto di associarsi a qualunque fine che la legge consenta. Né abbiamo il diritto di stabilire limiti, a questa associazione, perché i limiti sono dati dalla legge. Se una associazione di cittadini, in campo politico, come in qualunque altro campo, viola quelle che sono le leggi che la Nazione si è data, la Nazione, attraverso i suoi strumenti, colpirà questa associazione, che non è più una associazione legale, ma illegittima. Ma se queste associazioni nelle loro azioni, nei fini che perseguono, nei loro metodi sono legittime e consone alle leggi del Paese, queste associazioni, per il solo diritto di associarsi, hanno diritto di cittadinanza e non hanno bisogno di altre garanzie.

Queste altre garanzie significano, per me, una sottrazione di garanzie; perché il voler fare una particolare menzione di partiti politici, in una particolare sede, con delle particolari definizioni, vuol dire porre a queste particolari associazioni politiche di liberi cittadini delle limitazioni, che sono limitazioni alla loro libertà. Ed io mi domando se ad un certo momento noi non ci troveremo di fronte ad uno «statuto tipo» imposto dalla maggioranza (e su questo concordo con l'onorevole Laconi) ai partiti di minoranza. Perché quando l'onorevole Merlin dice che per la prima volta un partito politico o i partiti politici assumono una forma costituzionale in un Paese, io debbo dirgli che, se non nella forma scritta, nella sostanza questo è già avvenuto, ed è avvenuto purtroppo anche da noi, appunto quando i partiti politici si sono prese determinate funzioni che non sono loro, perché funzioni costituzionali e non più di azione politica; le quali hanno condotto da noi, come negli altri Paesi, a situazioni che deprechiamo e che vogliamo non si ripetano più.

Dichiaro, pertanto, che ritengo tutto questo articolo una violazione di quella libertà di associazione che abbiamo già consacrata e che, come ho votato contro la prima parte, io voterò contro ogni emendamento, perché sono del parere che qualunque cittadino e gruppo di cittadini

---

hanno il diritto di agire e di associarsi, nell'ambito delle leggi e della legalità, secondo le condizioni proprie, per il bene del Paese, senza il beneplacito, l'*exequatur* o il consenso di nessuna maggioranza.

CORSINI (Tommaso, Unione Nazionale - Ndr). Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORSINI. Dichiaro che voteremo a favore dell'emendamento Mortati-Ruggiero, e ciò per le ragioni già abbondantemente esposte da altri colleghi e che non starò a ripetere. A queste ragioni ne vorrei aggiungere altre due: la prima è che a noi, come partito che attualmente si trova in minoranza, non sembra di dover avere alcun timore di quanto è detto in questo emendamento, in quanto l'eventuale controllo che viene demandato alla Corte costituzionale ci garantisce la più assoluta imparzialità. La seconda ragione è che a noi sembra che il nostro Paese abbia molto bisogno di apprendere i metodi democratici, e che pertanto oltre alla palestra che si può fare nelle amministrazioni civiche, l'esercizio del sistema democratico, anche nell'interno dei partiti, potrà essere molto più utile a chi si dispone ad avviarsi alla carriera politica.

PRESIDENTE. Onorevole Mortati, mantiene il suo emendamento?

MORTATI. Dichiaro di ritirarlo; faccio osservare però che il mio emendamento presentava, come ho già spiegato, un carattere semplicemente esplicativo di quella che è la formulazione del testo della Commissione. Il mio emendamento era stato anche ispirato dal consenso che mi pareva si fosse eloquentemente manifestato in questa Assemblea. (*Commenti*).

Ricordo che l'onorevole Calamandrei, parlando in sede di discussione generale, si è pronunciato nel senso di affermare l'esigenza che la Costituzione non ignori il fenomeno dei partiti. Inoltre l'onorevole Basso, il quale già in sede di Commissione aveva anch'esso sostenuto questo punto di vista, ha ribadito qui in Assemblea l'esigenza di una regolamentazione dell'ordinamento dei partiti. L'onorevole Saragat ha egli pure ribadito la stessa necessità, ed anzi si è spinto fino al punto di richiedere che, nei riguardi dei partiti, venga adottata quella stessa disposizione che noi abbiamo sancita per la stampa, quella cioè relativa al controllo o alla pubblicità dei bilanci.

Vi è stato quindi un coro di voci favorevoli a tale orientamento; ed appunto a questo coro di voci si era ispirato il mio emendamento. Poiché mi avvedo che questi consensi, che apparivano così chiari e concordanti, sono venuti meno, non desidero esporre ad un sicuro insuccesso la mia proposta, e quindi la ritiro, pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà.

RUGGIERO CARLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUGGIERO CARLO. Mi associo alle dichiarazioni fatte dall'onorevole Mortati.

[...]

BELLAVISTA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BELLAVISTA. Io ho rinunciato al mio emendamento per ripiegare su quello presentato dagli onorevoli Mortati-Ruggiero; ora che essi lo ritirano, dichiaro di farlo mio. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Sull'emendamento Mortati-Ruggiero, fatto proprio dall'onorevole Bellavista, è stata chiesta la votazione per appello nominale dagli onorevoli Laconi, Negro, Saccenti, Barontini Ilio, Sicignano, Secchia, Pellegrini, Bardini, Iotti Leonilde, Nobile, Minio, Molinelli, Togliatti, Cremaschi Olindo, Fantuzzi.

Chiedo ai presentatori della richiesta se la mantengono.

LACONI. La ritiriamo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mortati Ruggiero fatto proprio dall'onorevole Bellavista:

---

«...che si uniformino al metodo democratico nella organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

*(Non è approvato).*

Pongo quindi in votazione il testo della Commissione:

«...per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

*(È approvato).*

[...]

In base al Regolamento, la discussione si intende pertanto rinviata a domani.

L'articolo 47 risulta, nel suo complesso, così approvato:

«Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

---

*Evoluzione dell'Articolo 49 della Costituzione italiana*

Testo approvato dalla prima Sottocommissione per la Costituzione  
il 19 novembre 1946:

«Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici, allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del paese.  
(...)»

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione per la  
Costituzione:

Art. 47. Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Testo approvato dall'Assemblea Costituente il 22 maggio 1947:

*«Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».*

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e  
distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 49. Tutti i cittadini hanno diritto di *associarsi* (corsivo del Redattore) liberamente in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Testo definitivo dell'articolo:

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