



## O DEBATE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE ITALIANA (1946-1948)

THE DEBATE ON THE LEGAL REGULATION OF POLITICAL PARTIES IN THE ITALIAN CONSTITUENT ASSEMBLY (1946-1948)

KRISTAL MOREIRA GOUVEIA\*

### RESUMO

O presente artigo analisa os debates transcorridos no processo constituinte italiano que geraram o art. 49 da Constituição Italiana de 1948 e os embates sobre a regulamentação dos partidos políticos, assim como as concepções de democracia que buscaram espaço na tensão entre “controle” e “flexibilidade” que pautou o posicionamento dos constituintes. Objetiva, com isso, analisar quais os argumentos contra e a favor de um controle constitucional sobre a formação e finalidade dos partidos políticos, assim como o conteúdo teórico sobre o conceito de democracia que pautou as discussões. Essa finalidade será alcançada a partir de pesquisa histórica utilizando-se como fontes as atas da Assembleia Constituinte Italiana e produção bibliográfica a respeito.

**Palavras-chave:** Partidos políticos; História Constituinte Italiana; Controle Jurisdicional; Autoritarismo; Democracia.

### ABSTRACT

This essay aims to analyze the debates that took place in the Italian constituent process that generated the article 49 of the 1948 Italian Constitution and the clashes over the regulation of political parties, as well as the conceptions of democracy that took place in the tension between “control” and “flexibility” that guided the constituents. It aims, therefore, to analyze the arguments against and in favor of a constitutional control over the formation and purpose of political parties, as well as the theoretical content on the concept of democracy that guided the discussions. This will be reached from historical research using as sources the drafts of the Italian Constituent Assembly and bibliographic production about it.

**Keywords:** Political parties; Italian Constituent History; Jurisdictional Control; Authoritarianism; Democracy.

\* Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.  
[kristal.moreira@fapce.edu.br](mailto:kristal.moreira@fapce.edu.br)

Recebido em 10-10-2022 | Aprovado em 20-12-2022



## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO; 1 A DISCUSSÃO NA I SUBCOMISSÃO: ELABORAÇÃO DO PROJETO DE ART. 47; 2 DECLINAÇÕES DE DEMOCRACIA NA PROPOSTA ELABORADA NA I SUBCOMISSÃO; 3 A PROPOSTA MORTATI-RUGGIEGO E O DEBATE EM ASSEMBLEIA EM MAIO DE 1947; À GUIZA DE CONCLUSÃO: OS POSICIONAMENTOS VENCEDORES E VENCIDOS E A EDIÇÃO FINAL DO ART. 49; REFERÊNCIAS**

### ■ INTRODUÇÃO

No processo de reconstrução italiano pós autoritário, a discussão sobre o papel do partido político e a sua relação com a democracia assume a posição de problema central da nova organização política. Considerando que foi através da unicidade do partido que se consolidou o fundamento jurídico do antipluralismo na famigerada experiência fascista, com sua derrocada, é o pluripartidarismo que se anuncia como único possível caminho para a garantia de um regime democrático nas discussões constituintes.

A posição do partido único no espectro político do fascismo caracteriza-se com o fundamento do horizonte representativo sendo deslocado para o vértice do poder: a orientação política era captada pelo partido - enquanto órgão do Estado - de acordo com uma fabricada solução identitária na qual o Partido representava a identidade do povo através de uma avocação unilateral de seu “espírito nacional” pelo governo. Na experiência fascista, o partido era considerado o único intérprete. Ele “não poderia não ser único”<sup>1</sup>, pois também única deveria ser a orientação política construída através de sua mediação. Munido dessa função essencial, o partido compunha estruturalmente o governo e cabia a ele ler e interpretar com pretensa uniformidade a única vontade do povo (sem que este participasse desse processo de construção), consistindo nesse o aparato teórico por trás da representação política no fascismo, de acordo com a construção teórica dos juristas do regime, dentre os quais o que mais se destacou foi Sergio Panunzio (1886-1944).<sup>2</sup>

Quando o regime cai e uma classe jurídica e política atordoada coloca-se em frente à missão de reconstruir a organização estatal italiana à luz da democracia, emerge a certeza de que dois perigos devem ser afastados: a possível criação de um novo canal que tencionasse ser o único e absoluto representante da vontade política, e a absorção das instâncias representativas – os partidos – pelo controle do Estado. Isso porque foi através da estatização do partido que o controle fascista se consolidou.

Diante dessas precauções que objetivam a não repetição da recente história, se põe o pluripartidarismo como forma de garantir uma dialética constante que possibilitasse 1) a expressão livre de vontades políticas e interesses contrastantes, através do viés associativo 2) o impedimento de que o Estado absorva os canais de captação da vontade política da sociedade, institucionalizando um posicionamento ideológico dominante. Assumindo o papel de personagem central da reconstrução democrática do Estado Italiano, o partido passa a ser

<sup>1</sup> MORTATI, Costantino. *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Milano: Giuffrè, 2000 [1931]).

<sup>2</sup> LANCHESTER, Fulco; PANUNZIO, Sergio. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Vol 81, 2014.

objeto de uma série de debates que buscam assegurar a sua pluralidade contra um possível novo fenômeno ditatorial. Seu papel mais do que nunca é valorado no plano representativo das forças políticas do povo, sendo considerado “o primeiro e mais relevante sujeito do pluralismo social”.<sup>3</sup>

Nos debates constituintes, o clima que pairava sobre uma possível previsão constitucional e regulamentação dos partidos era de cautela e tensão, uma vez que havia um medo generalizado da “institucionalização da vitória política do adversário”.<sup>4</sup> Por um lado, havia a consciência entre os juristas de que a adoção do modelo liberal do Estado de Direitos, que deixava os partidos afastados de seu papel de construtores da orientação política era insuficiente, pois o individualismo fundado em uma visão atomista do sujeito já tinha se mostrado igualmente frágil em resguardar a liberdade e democracia da participação dos sujeitos, justamente por não reconhecer canais de representação política adequados a manifestar a pluralidade social subjacente.<sup>5</sup>

Por outro lado, a regulação estatal do partido era praticamente um tabu, devido aos possíveis riscos de institucionalizar-se uma posição ideológica, confundindo-a com o próprio Estado e anulando as pluralidades contrapostas como nos regimes autoritários. Este segundo receio é o que faz imperar nos debates um “clima de desconfiança e tensão”.<sup>6</sup>

As discussões constituintes sobre a regulamentação dos partidos políticos pautaram-se, portanto, na busca por um equilíbrio entre institucionalização e liberdade, fundamentada na consciência de que a soberania para determinação da orientação política repousava no povo, e sua participação deveria ser garantida e resguardada pela Constituição.

No horizonte desse objetivo em comum as soluções apresentadas muitas vezes foram opostas, trazendo calorosos debates com versões diferentes da ideia de democracia e diversas soluções para a sua garantia no delicado contexto do pós-autoritarismo. É nesse contexto dos debates constituintes que o presente trabalho busca analisar as construções e as escolhas realizadas em relação à central figura dos partidos políticos e quais elementos de regulação desse instituto foram considerados nos debates constituintes italianos sobre a regulamentação do que viria ser o artigo 49 da Constituição Italiana.

Para isso, a pesquisa se deu de forma bibliográfica e documental, através dos mecanismos da história constitucional, com análise das seguintes fontes: Atas da assembleia constituinte nas quais foi desenvolvida a discussão de aprovação do art. 49, incluindo as discussões em sede da primeira Subcomissão da Comissão para a Constituição, e em sede de Plenário, e as atas das discussões em sede de II Subcomissão da Comissão para a Constituição. O acesso a esse material se deu de forma digital através dos seguintes canais: *Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti*<sup>7</sup>: Atas das discussões nas Subcomissões e

<sup>3</sup> DE SIERVO, Ugo. Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati. In: Il pensiero giuridico di Costantino Mortati. A cura di M. Galizia e P. Grossi. Milano: Giuffrè, 1990. p. 301-357. p.324.

<sup>4</sup> FIORAVANTI, Maurizio. Giuristi e dottrine del partito politico: gli anni Trenta e Quaranta. In: FRANCESCHINI, C.; GUERRIERI, G.; MONINA, G., *a cura di*, Le idee costituzionali della Resistenza, Roma, 1997. p.203.

<sup>5</sup> FIORAVANTI, Maurizio. Stato e costituzione. In: FIORAVANTI, Maurizio [org]. *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*. Maurizio Fioravanti (org). Bari: Gius. Laterza & Figli. 2018.

<sup>6</sup> CANITANO, Elisabetta. Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente: due chiavi di lettura a confronto. Il Politico, 1998, ed.1.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente#nav>

no Plenário da Assembleia organizadas por ordem cronológica; *Portale La nascita della Costituyente* (Organizado por Fabrizio Calzaretto)<sup>8</sup>: Atas das discussões nas Subcomissões e no Plenário da Assembleia organizadas por artigo da Constituição. Aqui também foram consultados os apêndices, onde estão localizadas as discussões que não geraram artigos aprovados e *Portale Legislature Precedenti - Assemblea Costituente*<sup>9</sup>: Atas da participação dos deputados, organizadas por constituinte participante da discussão.

Todos os portais reproduzem o mesmo conteúdo, modificando-se somente os marcadores agregadores das atas, razão pela qual optamos por referenciá-los de maneira geral inicialmente e ao longo dos trechos retirados, indicando no texto a data da sessão em referência, e na referência o constituinte, sendo possível localizar a referida ata em qualquer um dos três sítios eletrônicos. Com isso, o presente trabalho busca responder à seguinte questão: quais foram os posicionamentos conflitantes na experiência constituinte italiana que viria a gerar o texto constitucional normatizador dos partidos políticos na Carta Constitucional? A partir dessa investigação, será possível compreender as noções de democracia em tensão no momento de transição entre autoritarismo e democracia na Itália do segundo pós-guerra.

## 1 A DISCUSSÃO NA I SUBCOMISSÃO: ELABORAÇÃO DO PROJETO DE ART.47

O debate constituinte sobre a previsão dos partidos políticos é polarizado por uma ala de juristas temente à sua regulamentação específica e assim a uma possível interferência estatal na liberdade associativa dos partidos, e por outra que defendia a regulação constitucional (e/ou legal) como forma de garantir a democratização interna e externa eficazmente, evitando que partidos assumissem posturas contrárias à democracia.

Ambas as posturas decorrem da mesma precaução contra a repetição de fenômenos semelhantes aos do regime fascista. A diferença é que enquanto um lado teme o controle do Estado sobre os partidos, o outro teme o controle de um partido autoritário sobre o Estado. São posturas historicamente coesas com uma experiência autoritária pautada na figura de um Partido-órgão, isto é, como pudemos ver, um Partido que gerou um regime fascista e tornou-se Estado. Na experiência fascista, portanto, tanto o partido como o Estado foram promotores da extirpação das liberdades individuais e coletivas.

Os partidos políticos, previstos na vigente Constituição Italiana de 1948 no artigo 49, passaram por um processo de discussão nos trabalhos constituintes composto por duas fases: primeiro em sede da I Subcomissão sobre “Direitos e deveres dos cidadãos” e em seguida no plenário da Assembleia Constituinte, na qual a participação de autores como Costantino Mortati conduz à problemática sobre disciplina interna dos partidos políticos e um possível controle jurisdicional sobre seus programas e atividade.

Convém primeiramente realizar um apanhado da trajetória do debate em sua origem, na I Subcomissão, onde se posicionava no âmbito da discussão sobre “princípios das relações políticas”, formando-se então o projeto a ser discutido posteriormente na Assembleia. A discussão na I Subcomissão gerou a versão do projeto do artigo sobre partidos políticos aprovada no projeto de Constituição e remetida para discussão no plenário da Assembleia

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.nascitacostituzione.it/costituzione2.htm>

<sup>9</sup> Disponível em: <https://legislatureprecedenti.camera.it/>

Constituinte. Sua primeira versão do artigo é apresentada em 15 de novembro de 1946 na primeira Subcomissão da Comissão pela Constituição, por uma proposta oriunda dos deputados Merlin e Mancini, com o seguinte texto:

Os cidadãos têm o direito de se organizar em partidos políticos que se formem com método democrático e que respeitem a dignidade e a personalidade humana, de acordo com os princípios de liberdade e igualdade. As regras para esta organização serão ditadas por lei específica.<sup>10</sup>

Nesse momento há apenas uma menção à proposta dos deputados e o assunto continua a ser tratado no momento em que a discussão sobre os partidos oficialmente inicia-se, isto é, em 19 de novembro de 1946, por provocação do presidente Tupini. O tema é primariamente tratado na I Subcomissão, cuja temática era “direitos e deveres civis dos cidadãos”, por ser considerado que um direito derivado da liberdade política, sendo o “direito a organizar-se em partidos políticos”, conforme foi discutido na sessão 30 de julho do mesmo ano<sup>11</sup>. No entanto, nesse momento, alguns constituintes (Dossetti, Moro, Tupini, Togliatti) apontam que o tema deverá passar também por um exame da II Subcomissão que trata especificamente sobre a organização do Estado, uma vez que, como Dossetti coloca, a subcomissão seria competente para afirmar o direito atinente, mas não para dispor sobre a inserção na organização estrutural do Estado.

É aprovada a rediscussão posterior em sede das duas comissões, mas antes disso se retoma o debate para delinear qual é o projeto de artigo a ser enviado para a II subcomissão. É então reapresentada a proposta de Merlin Umberto e Mancini juntamente a uma nova proposta elaborada por Lelio Basso. O texto elaborado por Basso era o seguinte:

Art. 3. Todos os cidadãos têm o direito de se organizar livremente e democraticamente em partido político, a fim de contribuir para a determinação da política do país.

Art. 4. Aos partidos políticos que obtiveram, no mínimo, quinhentos mil votos em votação pública são reconhecidos, até novas votações, atribuições de caráter constitucional de acordo com esta Constituição, leis eleitorais e de imprensa e outras leis.<sup>12</sup>

As propostas de Basso e a de Merlin e Mancini apresentavam uma dualidade que ditou as discussões da Subcomissão nos dias 19 e 20 de janeiro, uma vez que os requisitos colocados ao partido na proposta de cada um dos dois modulavam as possíveis declinações do conceito de democracia:

<sup>10</sup> MERLIN; MANCINI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti, 1946. Tradução nossa, digital).

<sup>11</sup> O “direito a organizar-se em partidos políticos” é incluso no título III “Liberdades políticas” no projeto em discussão em 30 de julho de 1946, em sede da I Subcomissão.

<sup>12</sup> BASSO. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Tradução nossa, digital).

Enquanto a proposta de Merlin e Mancini protegia o direito dos cidadãos de se organizarem em partidos que [se formaram] com o método democrático e [tinham respeitado] a dignidade e a personalidade humanas, de acordo com os princípios de liberdade e igualdade, o artigo 3 apresentado por Basso garantiu “o direito de se organizar livremente e democraticamente em um partido político, a fim de contribuir para a determinação da política nacional.”<sup>13</sup>

A diferença entre “método democrático” e “democraticamente” não se trata de um mero detalhe linguístico e sim de duas propostas diferentes de parâmetro democrático a ser utilizado na previsão dos partidos políticos, que compunham as três declinações diferentes de democracia emergentes dos debates constituintes, elencadas por uma gradação de invasividade a garantismo”.<sup>14</sup> Enquanto na proposta de Basso, a palavra “democraticamente” faz referência imediata ao princípio do pluralismo político, sem especificar uma posterior regulamentação de requisitos democráticos a vincularem a atuação do partido, a expressão “método democrático” da proposta de Mancini e Merlin abre possibilidade de interpretações várias, dependentes da vontade de um legislador ordinário futuro, que estaria habilitado a regulamentar o tema.

Identifica-se na proposta de Basso o reconhecimento de duas exigências à previsão dos partidos: a de assegurar sua liberdade, mas também a democratização, isto é, que sejam formados de forma democrática. Esse ponto é explicitado por Fernanda Bruno, que destaca que a palavra “democraticamente” na proposta de Basso se refere à fase formativa, enquanto a alusão de Merlin e Mancini a um método democrático fazia referência à fase de atuação, isto é, “operativa”.<sup>15</sup> Ao utilizar os termos “livremente” e “democraticamente” em sua proposta, refere-se primeiro à liberdade associativa dos partidos e com o segundo termo, refere-se ao que o próprio Basso explica ser o reconhecimento apenas daqueles partidos dotados de natureza e estrutura democrática.

Assim a dualidade se compunha pelo fato de que a proposta inicial de Basso não vinculava necessariamente a atuação do partido à requisitos futuros de democratização. Ao contrário, conforme aponta Gregorio:

Na fórmula proposta por Lelio Basso, os dois advérbios, “livremente” e “democraticamente”, de fato parecem formar quase uma entidade. Ou seja, eles parecem sugerir que a liberdade e a democracia estavam começando a garantir a si mesmas, garantindo a todos os cidadãos a possibilidade de acessar esse canal preciso de escolha para contribuir com a determinação da política nacional, representada pelo partido político.<sup>16</sup>

A proposta de Merlin e Mancini, por sua vez, abria espaço para um momento posterior de regulação dos partidos políticos. Ao falar em “método democrático”, indicava-se que

<sup>13</sup> GREGORIO, Massimiliano. Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento, Milano, Giuffrè, 2013. P. 319.

<sup>14</sup> GREGORIO, ibidem. P. 203.

<sup>15</sup> BRUNO, Fernanda. I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati. In: Scelte della Costituzione e cultura giuridica, II, a cura di Ugo De Siervo, il Mulino, Bologna, 1980, p. 25.

<sup>16</sup> GREGORIO, *op. cit.* p. 305.



existiriam condições mínimas para a atuação partidária ser considerada democrática e que essas condições poderiam ser colocadas posteriormente por lei.

Essa proposta ecoou nos debates do dia 19 e 20 de novembro uma principal crítica: o livre arbítrio que a previsão deixava ao legislador para regulamentar questões atinentes à disciplina do partido político em um momento pós-constitucional. O deputado Marchesi defendeu que tal proposta não oferecia “garantias contra o perigo da tirania e os abusos das organizações políticas”<sup>17</sup> e ainda que “toda limitação posta ao princípio da liberdade constitui um perigo”, posicionamento com o qual o deputado Togliatti, filiado ao partido Comunista, concordou, aceitando a proposta feita por Lelio Basso e sugerindo que se emendasse com a adição de uma proibição expressa à reconstituição do partido fascista.

Uma vez que a maior parte dos constituintes concordou com a proposta de Basso, iniciou-se a discutir a adição de uma emenda especificando que houvesse uma previsão à democratização da atividade dos partidos não só na fase de formação. Nesse sentido, o deputado Moro propôs que fosse adicionada a expressão “operar” (do original, *operare*), tornando-se: “Todos os cidadãos podem organizar-se e operar livremente e democraticamente em partidos políticos”). Massimiliano Gregorio aponta que na verdade essa sugestão traz uma nova versão do que seria o “método democrático” sugerido por Merlin e Mancini e que causou tanta rejeição.

É visível que em uma menor escala ressurgiu a desconfiança com a disposição, quando Togliatti opôs-se à adição da palavra, por considerar que “não soa nada bem”.<sup>18</sup> Togliatti sugeriu, então, a modificação pela fórmula: “organizar-se livremente em partidos políticos e operar democraticamente ao escopo de concorrer à determinação da política do país”, que foi rejeitada, gerando uma nova proposta colocada pelo Presidente Tupini, que considerou tratar-se de uma versão do artigo que provinha da colaboração de vários dos constituintes presentes, sendo esta: “Todos os cidadãos têm o direito de organizar-se livremente em partidos políticos com finalidade de concorrer democraticamente a determinar a política do País”.<sup>19</sup> O texto é aprovado, e posteriormente alterado para a seguinte versão definitiva do projeto: “Todos os cidadãos têm o direito de organizar-se livremente em partidos para concorrer com método democrático a determinar a política nacional”.<sup>20</sup>

A necessidade de introduzir um termo que referenciasse o momento operativo da democracia foi então sanada pela adoção a expressão “determinar a política nacional” e o termo “método democrático” foi resgatado, mas a ele sendo atribuído um significado muito mais brando do que o inicialmente colocado na proposta de Merlin e Mancini. Isso reflete que dentre os constituintes havia a consciência de que era necessário prever a democratização também em relação à atividade do partido, mas as ressalvas e inseguranças em relação a um controle estatal impediam a previsão expressa de um método democrático ativo de regulação dos partidos.

<sup>17</sup> MARCHESI, Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti, 1946. Tradução nossa, digital.

<sup>18</sup> TOGLIATTI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti, 1946. Tradução nossa, digital.

<sup>19</sup> ITALIA, Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 19 de novembro de 1946, tradução nossa, digital.

<sup>20</sup> Idem.

## 2 DECLINAÇÕES DE DEMOCRACIA NA PROPOSTA ELABORADA NA I SUBCOMISSÃO

Da forma como foi utilizada, a adoção da expressão "método democrático" ao invés de "democraticamente" pouco importou, pois o debate ocorrido na I Subcomissão já havia esclarecido que os partidos políticos tinham chegado a um compromisso mínimo, sem qualquer modalidade externa.

Sobre a proposta de Basso, é preciso entender, porém, que longe de eximir-se a uma regulação específica dos partidos políticos, quando considerada em sua completude consistia em um dispositivo composto de duas partes: primeiro a definição da personalidade jurídica do partido enquanto instituto de caráter constitucional, defendendo sua participação direta neste âmbito quando dotado de mais de 50.000 votos, por considerar que a "democracia dos partidos" vinha substituindo a "democracia parlamentar", esta última não mais apta a ajustar-se à situação de então. O caráter eminentemente constitucional dos partidos dotados de representatividade expressa da população, ainda que perdedores no pleito, configurando assim uma espécie de princípio que "representa uma espécie de início a superar todas as forças de tipo puramente individualista antiquado a uma nova concepção dos partidos", sendo assim essencial encontrar uma nova fórmula da constituição.

Elisabetta Canitano sublinha que para discutir-se o teor do artigo 4º proposto por Basso, outras perguntas até então ignoradas vinham à tona: "Qual é o status jurídico do partido político no novo ordenamento democrático? A constituição deve ou não disciplinar a atividade e as funções do partido no Estado como ponto de partida para os outros órgãos constitucionais?"<sup>21</sup>

Enquanto o artigo 3º deixava muitas questões intocadas sobre a problematização dos partidos, o art. 4º forçava a resolução de um status jurídico ao partido, instando a Constituição a responder sobre sua natureza e identificar especificamente as possibilidades práticas de sua função na estrutura constitucional. Com tantas questões levantadas, embora o artigo tenha tido alguns apoiadores, dentre os quais o deputado La Pira, que considera a previsão à "democracia de partidos" de Basso como uma visão orgânica do Estado atual e particular concepção da doutrina católica<sup>22</sup> e o deputado Moro que concorda que a democracia deveria direcionar-se a uma formação orgânica.

Este artigo teve vida breve, pois reconheceu-se tratar-se de competência da II Subcomissão, temática sobre a organização do Estado. Somando-se essa questão não resolvida a uma certa insegurança em propor uma solução sobre a personalidade jurídica, os deputados decidem por elaborar apenas um princípio de ordem geral e remeter o tema para uma reunião conjunta entre a I e a II Subcomissões.

Essa ideia é largamente aprovada e a subcomissão decide por elaborar apenas um princípio geral sobre o reconhecimento de funções constitucionais do partido político, para serem discutidos na futura reunião conjunta. Conforme Dossetti:

<sup>21</sup> CANITANO, Elisabetta. Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente: due chiavi di lettura a confronto. *Il Politico*, 1998, ed.1. p. 135.

<sup>22</sup> BASSO, Lelio. ITALIA, Portale Storico Camera dei deputati. *Lavori parlamentari: Atti e documenti*. Sessão de 19 de novembro de 1946, tradução nossa, digital.



A primeira subcomissão considera necessário que a Constituição afirme o princípio do reconhecimento jurídico dos partidos políticos e das atribuições constitucionais deles. Reenvia a um exame comum com a segunda subcomissão as determinações das condições e das modalidades.<sup>23</sup>

Essa discussão, porém, não aconteceria. Os motivos dessa ausência são difíceis de precisar, mas condensam uma série de fatores que envolvem a preocupação geral por parte dos constituintes de “introduzir na Constituição um princípio voltado a tutelar o pluralismo dos partidos que naquele momento histórico vem a representar a mais alta garantia do afirmar-se da democracia”.<sup>24</sup>

A regulamentação constitucional dos partidos políticos fica, portanto, desde o início de seu debate, em segundo plano em relação ao garantismo das liberdades individuais e associativas que, aos olhos dos constituintes, correriam o risco de ser ameaçadas por qualquer tentativa de regulamentação.

É nesse sentido a lição de Traverso, ao indicar que o partido político desde essa primeira fase de debate possuía dois aspectos: associativo e institucional.<sup>25</sup> O primeiro, relacionado diretamente à liberdade de ação dos partidos e ao garantismo que os tutelava foi objeto de amplos debates direcionados na Constituinte, enquanto o segundo que guardava relação com uma possível institucionalização dos partidos foi objeto de indiferença e aprofundamento pela maior parte dos constituintes.

Assim, encerra-se a discussão na I Subcomissão com o envio do *natimorto* princípio geral sobre as atribuições constitucionais, que nunca será retomado e com a evasiva versão final do artigo geral sobre os partidos políticos, que servirá de base para os debates a serem retomados pela Assembleia Constituinte: “Art. 47. Todos os cidadãos têm o direito de se organizar livremente em partidos para concorrer com o método democrático na determinação da política nacional”.

### 3 A PROPOSTA MORTATI-RUGGIERO E O DEBATE EM ASSEMBLEIA EM MAIO DE 1947

O tema é resgatado quando o projeto do art.47, aprovado na I Subcomissão, é levado ao plenário da Assembleia para discussão em maio de 1947, propondo-se uma emenda. Nesse momento do debate, muitas eram as vozes que ecoavam insatisfação<sup>26</sup> em relação ao teor genérico do artigo aprovado na I Subcomissão, gerando várias emendas que buscavam delinear do que se tratava o referido método democrático. Dentre as várias emendas propostas objetivando especificar a qual conceito de democracia deveriam ater-se as disposições relativas à regulação dos partidos, sem dúvida são as propostas de Costantino Mortati, deputado

<sup>23</sup> DOSSETI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 19 de novembro de 1946, tradução nossa, digital)

<sup>24</sup> CANITANO, Elisabetta. Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente: due chiavi di lettura a confronto. Il Politico, 98, I, p. 29.

<sup>25</sup> TRAVERSO. Partito politico e ordinamento costituzionale, contributo alla determinazione della natura giuridica del partito. Milano, Giuffrè, 1994, p.167.

<sup>26</sup> Exemplo é o deputado La Pira, que assim como Moro e Togliatti, manifesta-se contrariamente nas sessões de maio de 1947.

constituente que se ocupou detidamente da questão dos partidos políticos, que fomentam os mais calorosos debates. Na sessão de 22 de maio de 1947 inicia-se a discussão e o constituinte propõe o seguinte texto:

Todos os cidadãos têm o direito de se agrupar livremente em partidos organizados de forma democrática, a fim de garantir, com a expressão orgânica das diversas correntes da opinião pública e sua contribuição para a determinação da política nacional, o funcionamento regular das instituições representativas. A lei pode estabelecer que aos partidos em posse dos requisitos estabelecidos por ela e apurados pela Corte Constitucional sejam conferidos poderes próprios em relação a eleições ou outras funções de interesse público. Também pode ser imposto, com normas gerais, que os orçamentos dos partidos sejam tornados público.<sup>27</sup>

Essa primeira proposta expunha sua preferência por um método democrático efetivo regulador da democratização não só externa, mas também interna dos partidos. Não só prevê uma competência legislativa posterior apta a criar requisitos para a própria existência dos partidos, como um controle pela Corte Constitucional do cumprimento da forma democrática e a previsão explícita de atribuição aos partidos de funções públicas. Em relação à disciplina interna, a primeira emenda de Costantino Mortati prevê normas de caráter geral aptas a vincular a publicidade do balanço interno dos partidos.

Na mesma sessão de 22 de maio, diante de uma recepção majoritariamente negativa à ideia de controle dos partidos tal como era exposta, Mortati retira sua proposta de emenda e propõe outra, juntamente ao deputado Ruggiero, com o seguinte teor: "Todos os cidadãos têm o direito de se reunir livremente em partidos que se ajustem ao método democrático na organização interna e em ações destinadas a determinar a política nacional".

A nova proposta de emenda não apresenta uma continuidade em relação à anterior. Enquanto previamente havia a previsão explícita de atribuição de funções constitucionais ao partido, estas são completamente omitidas no novo texto. Conforme aponta Massimiliano Gregorio<sup>28</sup>, não é possível precisar o que levou Mortati a desistir da proposta anterior, mas o autor entende que talvez "Mortati tivesse se dado conta completamente que existia um enorme obstáculo à inserção em Constituição da possibilidade de atribuir aos partidos funções constitucionais: isso teria de fato reintroduzido a possibilidade de um controle estatal sobre a atividade dos partidos".<sup>29</sup> De fato, o texto da nova emenda reproduz substancialmente o texto proposto pela subcomissão, adicionando, porém, uma "especificação relativa à democracia da organização interna dos partidos".<sup>30</sup>

No ato da proposta, Mortati defende que a alteração objetiva uma maior especificação sobre o que se trata a "democraticidade da organização interna dos próprios partidos",

<sup>27</sup> ITALIA. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 22 de maio de 1947, tradução nossa, digital)

<sup>28</sup> GREGORIO, Massimiliano. Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento. Per la storia pensiero giuridico moderno. Giuffrè, 2013.

<sup>29</sup> GREGORIO, op.cit. p.323.

<sup>30</sup> BRUNO, Fernanda. I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati. In: Scelte della Costituzione e cultura giuridica, II, a cura di Ugo De Siervo, il Mulino, Bologna, 1980. P. 154.

uma vez que a ideia de democracia adotada na proposta do projeto, como já tinha sido apontado por vários constituintes naquela mesma sessão, caracterizava-se por sua vagueza e teor genérico. Segundo o deputado, a imposição de democracia interna dos partidos estava em completa consonância com o espírito da Constituição nascente e não poderia ser diferente, uma vez que se havia decidido pela democratização de todos os organismos de caráter não só público, mas também privado. Ele sustenta no debate que uma vez que até os sindicatos, organismos de interesse absolutamente privado, tinham recebido determinações relativas à sua democracia interna através das previsões aos conselhos de gestões. Se até ao exército tinha sido prevista a obrigação do espírito democrático, restava claro que a exigência de democratização dos partidos, enquanto base do Estado Democrático, era o único caminho a ser tomado.

Costantino Mortati sustenta na célebre sessão de 22 de maio, na qual todo o principal debate sobre a regulamentação dos partidos se desenvolveu e finalizou, que:

É nos partidos que de fato se preparam os cidadãos para a vida política e lhes é permitido expressar organicamente a sua vontade; é nos partidos que são selecionados os homens que representam a nação no Parlamento. Parece-me, portanto, que não é possível que eles também exijam uma organização democrática.<sup>31</sup>

A ideia de juridicização do instituto dos partidos políticos retirando-os da dimensão apenas política de um momento “pré-jurídico” era coerente com a teoria da constituição material desenvolvida pelo deputado, enquanto jurista, consagrada na obra “A constituição em sentido material”. Todo o horizonte argumentativo do autor sobre a constituição em sentido material baseava-se justamente no reconhecimento da juridicidade do momento formativo da vontade política. É o que Salvatore Bonfiglio explica:

Na teoria da constituição em sentido material, as fontes “pré-jurídicas” são “juridicizadas”, pois caracterizam tanto o estabelecimento quanto a estabilização da ordem constitucional. O direito não pode ser posterior ao estado, porque ambos nascem ao mesmo tempo. A origem factual do estado e, mais precisamente, a sua derivação de uma vontade que não lhe é estranha, não exclui de modo algum a natureza jurídica de sua formação.<sup>32</sup>

Em relação a uma das principais questões insurgentes com essa proposta, que é: “Quem faria o juízo da conformidade dos estatutos partidários com o método democrático?”, o deputado Mortati destaca que deveria ser a Corte constitucional a desempenhar esse papel, ou ainda “organismos formados das representações dos próprios partidos existentes em condição de paridade”.<sup>33</sup> Com essa proposição, Mortati sustenta também a necessidade de um

<sup>31</sup> MORTATI, Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 22 de maio de 1947, tradução nossa, digital.

<sup>32</sup> BONFIGLIO, Salvatore. IL CONTRIBUTO DI MORTATI NELLA FASE COSTITUENTE ATTRAVERSO LA PROSPETTIVA TEORICA E STORICA DELLA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE. In: Nomos. Le attualità nel diritto. 3-2017. P. 108.

<sup>33</sup> MORTATI, Costantino. Concetto e funzione dei partiti politici”, in Quaderni di Ricerca, s. l., 1949, ripubblicato da Nomos (2-2015).

juízo sobre a democraticidade dos estatutos dos partidos, certamente a proposta mais radical até então em termos de interferência na vida interna partidária. Essa intervenção demonstra que para o constitucionalista seria completamente inócua a regulamentação jurídica e a publicidade do processo de eleição dos membros, caso o programa partidário não se adequasse ao método democrático em relação à própria finalidade do partido.

Um dos poucos explícitos apoiadores - não obstante sua própria proposta de emenda - o deputado Bellavista, apontou que existia a possibilidade de um partido ser democrático *ab extra*, mas antidemocrático *ab intra*<sup>34</sup>, tratando-se de um risco real que um determinado partido exerça "sua atividade na área política nacional de forma democrática, respeitosa e fiel às regras da democracia, mas pode ser governado internamente por um princípio que derruba o princípio da democracia de Arquimedes, ou seja, não de baixo para cima, mas de cima para baixo".<sup>35</sup>

Para o constituinte, foi justamente a possibilidade de convivência entre uma máscara de democracia externa e um conteúdo antidemocrático interno que gerou os fenômenos ditatoriais. Em sua fala, Bellavista citou ainda o caso nazista e fascista - o que causou inclusive certa comoção - fazendo talvez uma das defesas mais explícitas à proposta de Mortati-Ruggiero, uma vez que, segundo o deputado, foi devido à falta de regulação democrática interna (que era tão temida nas discussões) que emergiram os fenômenos autoritários. De acordo com o constituinte, o partido nazista e o fascista chegaram ao poder "de forma perfeitamente democrática, mas uma vez no poder, instauraram as mais ferozes e as mais duráveis ditaduras".<sup>36</sup> O problema da democracia interna partidário é bem sintetizado por Alessandro Catelani:

O problema básico dos partidos políticos é o da gestão oligárquica do poder dentro deles, que deriva da presença de grupos de pressão que, em relação aos líderes partidários, criam centros de poder através do controle da economia, dos sindicatos, do aparato burocrático e, acima de tudo, dos meios de comunicação de massa. Esse fenômeno, que não pode ser eliminado por si só, pode, no entanto, ser amenizado por meio de uma regulamentação legislativa específica que garanta a democracia interna do partido. Os direitos humanos devem ser protegidos não apenas externamente, mas também dentro do partido; e isso é do interesse não apenas dos membros do mesmo partido, mas de toda a coletividade.<sup>37</sup>

Como resposta, ecoou uma rejeição escandalizada, em especial, em relação à proposta de depósito dos estatutos e controle ulterior de um terceiro organismo, fosse a Corte Constitucional ou o organismo *ad hoc* composto pelos partidos. Emblemático é o posicionamento de Merlin, que defendeu o projeto aprovado pela Subcomissão, sem que lhe fosse feita nenhuma emenda e rejeitou completamente os requisitos trazidos pela proposta de Mortati-

<sup>34</sup> BONFLIGLIO, Salvatore. *Forme di Governo e partiti politici: Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*. Milano: Dott. A. Giuffrè editore. 1993. 201p. p.02.

<sup>35</sup> BELLAVISTA. *Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti*. Sessão de 22 de maio de 1947, tradução nossa, digital.

<sup>36</sup> BELLAVISTA, *op. cit.*

<sup>37</sup> CATELANI, Alessandro. *Partiti politici e garanzie costituzionali*. In: *CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI*. Fulco Lanchester (org). *Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto"*. Vol 2. 2015. P.3.

Ruggiero, uma vez que, sendo a primeira vez que os partidos são reconhecidos em uma Constituição, não se deveria "exceder nesse reconhecimento", muito menos controlar a vida interna dos partidos. Para o constituinte todos os atos que se faziam necessários para realizar este controle andavam na contramão absoluta do espírito democrático de liberdade associativa. Firme é seu posicionamento quando questiona:

Agora, tudo isso é possível? Tudo isso é lícito? Que perigos essas possibilidades apresentam e quem exerceria esse controle? Os comissários nomeados pelo governo devem exercer? A questão é muito delicada e exorto a Assembléia, por desejo do melhor, a não provocar o pior, suscitando hostilidade que, sem dúvida, uma proposta desse tipo suscitaria.<sup>38</sup>

A solução para a eventual arbitrariedade de um partido, segundo o constituinte, era mais simples. Digamos até simplíssima. Defendia que caso um partido se organizasse militarmente ou nos termos já mencionado por Bellavista, incorreria em um ilícito penal, sendo dissolvido pela polícia. De fato, sustentava que naquele momento eles sequer deveriam se preocupar com essa possibilidade e sim "limitar-se apenas a reconhecer que esse partido, externamente, com um método democrático, contribui para determinar a política nacional. Nada além disso; e se pedirmos mais, poderemos enfrentar maiores perigos do que queremos evitar".<sup>39</sup>

O posicionamento recebeu um coro de adesões, como a de Targetti, que sustentava a existência de uma perigosa radicalidade na ideia de regulamentar os partidos e até mesmo expôs a suas dúvidas se não teria sido melhor sequer mencioná-los. Foi seguido de Laconi, que enquanto integrante da I Subcomissão que votou pela proposta de Merlin no projeto e era membro do Partido Comunista já tinha se posicionado anteriormente completamente contra a regulação dos partidos. Targetti considerava a proposta de Mortati de "extrema gravidade" e defendeu que qualquer controle exercido pelo Governo ou pela Corte Constitucional comportaria uma ameaça aos partidos de minoria em organizarem-se livremente.

De maior gravidade ainda considerava uma intervenção (a seu ver ilícita) nas finalidades próprias dos programas dos partidos. Seu posicionamento foi coerente com a posição histórica que ocupava naquele momento, como membro de um partido que na sede da própria discussão constituinte já tinha sido abertamente comparado às demais experiências autoritárias daquelas décadas.

Chegamos a ver até um posicionamento contra a simples menção dos partidos políticos no corpo constitucional. O constituinte Lucifero defendeu que o direito de constituir os partidos políticos nada mais era do que o direito de associação e que atribuir garantias a mais à espécie "partidos" seria na verdade uma "subtração de garantias", impondo-se limitações à liberdade dos constituintes do partido. Opôs-se ainda à atribuição de funções constitucionais pelos partidos, que considerava como um prelúdio para a repetição de um possível regime autoritário.

<sup>38</sup> MERLIN. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 22 de maio de 1947, tradução nossa, digital.

<sup>39</sup> BELLAVISTA, *op. cit.*

Esses são alguns dos posicionamentos que reverberaram a sequencial execração da proposta Mortati-Riuggero. E não obstante ainda tenha havido (poucas) vozes favoráveis, como a dos deputados constituintes Moro e Corsini, a majoritária rejeição à sua proposta faz Mortati renunciar à emenda, não renunciando, porém, a demonstrar insatisfação mediante a recepção, que considera contraditória em relação ao consenso que vinha sendo eloquentemente manifestado na própria Assembleia.

Mortati sublinha em sua renúncia que sua proposta continha a síntese de uma exigência que vinha sendo sinalizada ao longo de todos os debates, a de exigir que a Constituição leve em consideração o fenômeno dos partidos políticos, ao invés de ignorá-los. Além de mencionar a conexão com os posicionamentos precedentes de Basso, e ainda do constituinte Saragat, que chegara a propor um dispositivo constitucional que determine a publicidade do balanço interno e dos financiamentos dos partidos, Mortati enfatiza um posicionamento de Piero Calamandrei, que inaugurou o debate no plenário da Assembleia sobre o tema em 04 de março. O constituinte fez então uma exposição sobre a real importância ignorada dos partidos na vida pública, e conseqüentemente, a inevitabilidade de seu reconhecimento e regulação para que a Constituição esteja quite com as vicissitudes da realidade. Na ocasião, Calamandrei anuncia os partidos como a novidade mais profunda da Constituição italiana e colocou-se no sentido de que os programas dos partidos são já, por si, projetos de lei, pois vinculam a tal ponto as decisões daqueles que em Assembleia devem votar, propor, acatar ou rejeitar propostas, que mesmo aqueles que o ouviam naquele momento, ainda que fossem convencidos por seus argumentos a favor da regulamentação dos partidos, deveriam votar de acordo com as instruções do programa do partido do qual faziam parte. Sendo assim, é demonstrado que as decisões que guiam a vida política do país se formam antes do ato formal da assembleia, no ato de constituição do programa dos partidos.

É o que Mortati continua a sustentar mesmo após a resolução dessa questão (ainda em 22 de maio de 1947), quando poucos meses depois publica na revista *Studium* o ensaio *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, ao lembrar que com a rejeição de sua proposta, rejeitou-se também que houvesse ao menos “adoção do método democrático na formação da vontade que, uma vez manifestando-se no interno dos partidos, depois é destinada a influenciar a ação dos órgãos estatais”.<sup>40</sup> Na visão de Mortati a democratização deveria pausar todas as atividades internas do partido, incluindo a formação de listas eleitorais, com um regulamento sobre as modalidades e procedimentos. Esse seria um caminho “para assegurar a sua aderência às exigências de uma organização verdadeiramente democrática do Estado, e promover a formação da classe política”.<sup>41</sup>

Segundo Gabriele Maestri<sup>42</sup>, quando Mortati enfatiza na longa discussão do 22 de maio que é nos partidos que se selecionam os homens que representam a nação no Parlamento, presume-se que a democracia deveria começar a ser imposta mesmo antes das eleições, isto é, no momento de escolha dos participantes das listas eleitorais dos partidos. Esse

<sup>40</sup> MORTATI, Costantino. Il potere legislativo nel progetto di Costituzione, in *Studium*, luglio-agosto 1947, n. 7-8. P. 464.

<sup>41</sup> MORTATI, La costituente, 1945, Raccolta di Scritti, I, p.267.

<sup>42</sup> MAESTRI, Gabriele. I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al primo Mortati. In: CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI. Fulco Lanchester (org). Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”. Vol 2. 2015. Disponível em: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/concetto-e-funzione-dei-partiti-politici/>



seria o verdadeiro significado de “método democrático”, expressão cuja ambivalência de interpretação pautou boa parte da dualidade de posicionamentos que se formaram na Constituinte.<sup>43</sup>

No sentido que foi dado a essa expressão na Assembleia Constituinte, Mortati analisa que “método democrático” referia-se unicamente à democracia externa, isto é, à pluralidade partidária, ignorando os procedimentos internos – como de fato ocorreu – tais como um assunto particular dos partidos, fora do alcance da verificação estatal. Conforme em seu ensaio de 1957, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, no qual revisita a questão, sustenta que o significado de “método democrático”, “que o constituinte quis enfatizar, é aquele que se refere a assegurar as condições às quais permanece ligada a alternativa de poder das forças políticas”<sup>44</sup>, isto é, a própria pluralidade partidária e somente ela.

## ■ À GUIA DE CONCLUSÃO: OS POSICIONAMENTOS VENCEDORES E VENCIDOS E A EDIÇÃO FINAL DO ART. 49

O saldo final da discussão sobre a possibilidade de inserção dos mecanismos de controle é que a democracia interna, aos olhos da maior parte dos deputados constituintes que se manifestaram, andava lado a lado com a ingerência e a invasão estatal. Conforme explica Salvatore Bonfiglio:

Em Assembleia prevalece a preocupação de que o explícito chamado na Constituição à democracia interna dos partidos pudesse ter aberto o caminho para futuros governos interferirem nos objetivos e na organização dos partidos da oposição: a opção pelo “método democrático” antes de tudo, deveria afirmar o princípio do pluralismo partidário negado pelo fascismo.<sup>45</sup>

A versão final do artigo, portanto, nada incorporou das propostas de Mortati e Ruggiero, restando aprovado um sucinto artigo com poucas alterações em relação ao vago projeto elaborado pela I Subcomissão em novembro de 1946. Assim, em 20 de dezembro de 1947, é aprovada a versão final do artigo com o seguinte texto: “Art. 49. Todos os cidadãos têm o direito de se associar livremente nos partidos, para concorrer com método democrático à determinação da política nacional.”;

Ao refletirmos sobre as causas da rejeição à ideia de regulação dos partidos e à forma “intencionalmente lacunosa”<sup>46</sup> na qual se delineou a redação final do art. 49, muitas razões

<sup>43</sup> MAESTRI, Gabriele. I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al primo Mortati. In: CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI. Fulco Lanchester (org). Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”. Vol 2. 2015. Disponível em: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/concetto-e-funzione-dei-partiti-politici/>

<sup>44</sup> MORTATI, Costantino. Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano, in Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, vol. II, Padova, 1957, p.141.

<sup>45</sup> BONFIGLIO, *op. cit.* p. 215.

<sup>46</sup> MUSELLA, Fortunato. L’articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant’anni dalla Costituente. In: CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI. Fulco Lanchester (org). Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”. Vol 2. 2015.

histórico-concretas aparecem: de um lado, a já abordada dualidade entre a liberdade dos partidos e a intervenção Estatal, de outro razões pontuais que motivaram alguns dos constituintes mais irredutíveis a ideia de regulamentação.

Um grande fator de impulso à rejeição das propostas tendentes à regulamentação veio da antipatia à proposta Mortatiana por parte de Palmiro Togliatti, que juntamente aos deputados Laconi e Marchesi, direcionou boa parte dos argumentos de oposição. Os três constituintes, enquanto integrantes do partido Comunista, viam na conformidade dos programas internos dos partidos a critérios regulamentados pelo Estado um risco ao seu próprio partido, que enquanto “antissistema” naquele período de bifurcação mundial, temiam que fosse considerado antidemocrático caso um critério dessa natureza fosse realizado na nascente República Italiana. O quadro é ilustrado por Alessandro Cappelli, em relação à proposta Mortati-Ruggiero:

A oposição a essa hipótese foi expressa novamente pelo PCI pelas palavras da intervenção do Sr. Laconi. Segundo o expoente comunista, qualquer controle destinado a verificar a existência da democracia interna de um partido político poderia permitir a invasão repressiva das minorias pela maioria, com riscos evidentes para a posse democrática do país.<sup>47</sup>

Esse foi o posicionamento com maior acatamento, como coloca Musella ao dizer que “em particular em sede constituinte pesaram os temores de Palmiro Togliatti que temia que um governo e uma expressão da maioria na corte constitucional pudessem banir um partido anarquista que não se reconhecesse nos princípios constitucionais”<sup>48</sup>, e afirma ainda que não é difícil perceber que com esse temor, preocupava-se também com seu próprio partido.

Claro que isso não é dito diretamente – embora fique bem claro em especial no debate do dia 21 de maio – mas é através do exemplo do partido anarquista que Togliatti questiona sobre quais bases se deveria combater um partido que contrariasse o status democrático: “enquanto hoje se conhecem os partidos existentes, amanhã poderia desenvolver-se na Itália um movimento novo, anárquico, por exemplo, e se pergunta sobre quais bases se deveria combatê-lo”.<sup>49</sup> A proposta sobre esta “base” apresentada pelo constituinte é que esse combate deveria ser feito unicamente através da “competição política democrática”, através da qual, permitindo-se que o partido exista, deveriam convencer os aderentes a não anuir com a ideologia daquele partido, mas em hipótese alguma negar seu direito de existir.

No cômputo final foram essas razões, somadas à deficiência em reconhecer qual o conceito de democracia que se queria utilizar de parâmetro para o novo modelo de partido, construído em simbiose com a ideia democrática, juntamente com elementos histórico-políticos daquele contexto pós-autoritário, tais como a progressiva escalada da situação internacional e a divisão cada vez mais clara do mundo em dois blocos opostos, que formularam um

<sup>47</sup> CAPELLI, Alessandro. LA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI POLITICI. BILANCI E PROSPETTIVE. Tesi di dottorato. DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE. SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO. 2013. P.61.

<sup>48</sup> MUSELLA. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 21 de maio de 1947, tradução nossa, digital.

<sup>49</sup> TOGLIATTI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 22 de maio de 1947, tradução nossa, digital.

cenário absolutamente inóspito para uma previsão constitucional dos partidos que não os levasse a uma inatuação futura dos preceitos democráticos. O resultado dos compromissos firmados no debate é colocado por Alessandro Capelli:

Basicamente, dois acordos foram implementados implicitamente: os partidos se comprometeram, também para o futuro, em não ativar, nem mesmo no futuro, qualquer controle sobre ideologias e democracia interna enquanto o respeito pelo método democrático seria confiado aos mesmos partidos, garantido apenas por um amplo pluralismo político.<sup>50</sup>

Nesse estado das coisas, segundo Gregorio, o art.49 “foi um dos artigos da Carta que pagou o imposto mais pesado” e ficou conhecido mais pelo que não diz do pelo que diz, mais por suas lacunas do que por sua clareza”.<sup>51</sup>

## REFERÊNCIAS

BONFIGLIO, Salvatore. IL CONTRIBUTO DI MORTATI NELLA FASE COSTITUENTE ATTRAVERSO LA PROSPETTIVA TEORICA E STORICA DELLA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE. In: Nomos. Le attualità nel diritto. 3-2017.

BONFIGLIO, Salvatore. Forme di Governo e partiti politici: Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana. Milano: Dott. A. Giuffrè editore. 1993. 201p. p.108

BRUNO, Fernanda. I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati. In: Scelte della Costituzione e cultura giuridica, II, a cura di Ugo De Siervo, il Mulino, Bologna, 1980.

CANITANO, Elisabetta. Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente: due chiavi di lettura a confronto. Il Politico, 1998, ed.1. p. 27—66.

CAPELLI, Alessandro. LA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI POLITICI. BILANCI E PROSPETTIVE. Tesi di dottorato. DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE. SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO. 2013. P.61.

CATELANI, Alessandro. Partiti politici e garanzie costituzionali. In: CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI. Fulco Lanchester (org). Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”. Vol 2. 2015. P.3.

DE SIERVO, Ugo. Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati. In: Il pensiero giuridico di Costantino Mortati. A cura di M. Galizia e P. Grossi. Milano: Giuffrè, 1990. p. 301-357. p.324.

<sup>50</sup> CAPELLI, *op. cit.* p. 63.

<sup>51</sup> GREGORIO, *op. cit.* p. 269.

FIORAVANTI, Maurizio. Giuristi e dottrine del partito politico: gli anni Trenta e Quaranta, in FRANCESCHINI, C., GUERRIERI, G., MONINA, G., a cura di, *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1997. p.203.

FIORAVANTI, Maurizio. Stato e costituzione. In: *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*. Maurizio Fioravanti (org). Bari: Gius. Laterza & Figli. 2018.

GREGORIO, Massimiliano. Parte totale. *Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013. P. 41.

LA PIRA, 11 de março, Assembleia Constituinte, seduta di 20 maggio 1947 (resoconto stenografico).

LANCHESTER, Fulco. PANUNZIO, Sergio. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Vol 81, 2014.

MAESTRI, Gabriele. I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al primo Mortati. In: *CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI*. Fulco Lanchester (org). Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto". Vol 2. 2015. Disponível em: <http://www.nomos-leattualita-neldiritto.it/nomos/concetto-e-funzione-dei-partiti-politici/>

MORTATI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 22 de maio de 1947, tradução nossa, digital.

MARCHESI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti. Sessão de 19 de novembro de 1946, tradução nossa, digital.

MERLIN; MANCINI. Portale Storico Camera dei deputati. Lavori parlamentari: Atti e documenti, 1946. Tradução nossa, digital.

MORTATI, Costantino. Il potere legislativo nel progetto di Costituzione, in *Studium*, luglio-agosto 1947, n. 7-8, pp. 242-252. Ripubblicato in C. Mortati, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, cit., pp. 463-464.

MORTATI, Costantino. Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, p.141

MORTATI, *La costituente*, 1945, Raccolta di Scritti, I, p.323.

MUSELLA, Fortunato. L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente. In: *CONCETTO E FUNZIONE DEI PARTITI POLITICI*. Fulco Lanchester (org). Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto". Vol 2. 2015.

TRAVERSO. *Partito politico e ordinamento costituzionale*, contributo alla determinazione della natura giuridica del partito. Milano, Giuffrè, 1994, p. 167.