

Massimiliano Gregorio

# IL RUOLO COSTITUZIONALE DEL PARTITO POLITICO NELLA MODERNITÀ GIURIDICA EUROPEA

*The constitutional role of political party in European juridical modernity*

The essay provides an account of the different conceptions of party in European juridical modernity. Between the 19<sup>th</sup> and the 20<sup>th</sup> centuries, continental juridical culture interpreted the role and the nature of party within the whole constitutional architecture through a geometrical metaphor: party occupies a space that can be imagined as a segment limited by two extreme positions. On the one hand, the whole, or unity; on the other hand, the part, or partiality. In thinking the party, European constitutional culture moved – and still moves – within this segment, sometime inclining towards one of its extremes, sometimes towards the other, but always looking for a balance among them.

*Keywords:* political party, Europe, constitution, constitutional modernity

## 1. Alcune utili premesse metodologiche

Nell'approcciare una questione la cui dimensione multidisciplinare è così marcata come nel caso del tema «partito» si avverte l'onere di dichiarare in anticipo quale sarà il taglio che ci si propone di adottare, così che il lettore possa sapere che cosa aspettarsi dalle pagine seguenti. Sarà dunque il ruolo costituzionale del partito, come indicato nel titolo, al centro della presente analisi. Ma dire questo non è ancora sufficiente. Perché un profilo di storia costituzionale si può tracciare in molti modi. Quanto qui si cercherà di ricostruire, allora, è una storia concettuale dell'idea di partito politico, così come l'ha elaborata la cultura costituzionale (termine questo che, se da un lato allude in primo luogo al fondamentale apporto della dottrina costituzionalistica, dall'altro serve esattamente a non confinare l'analisi esclusivamente all'interno del dibattito giurpubblicistico) in Europa, nell'età della modernità giuridica e, più in particolare, tra Otto e Novecento.

Massimiliano Gregorio, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli studi di Firenze, via delle Pandette 35, 50127 Firenze – [massimiliano.gregorio@unifi.it](mailto:massimiliano.gregorio@unifi.it)



A questo punto, si tratta di spiegare le ragioni delle scelte che si sono effettuate con questa delimitazione di campo. Perché identificare l'intorno di tempo con la modernità giuridica? E ancora: quale significato si attribuisce all'espressione? Prima di fare ciò, tuttavia, è importante anticipare un dato costante della tematizzazione dell'idea di partito politico che si intende ricostruire: Essa occupa infatti uno spazio che è possibile immaginare geometricamente come un segmento, delimitato da due estremi: da un lato quello di parte, di parzialità; dall'altro quello di tutto, di unità. Ogni tematizzazione del concetto di partito sotto il profilo costituzionale si colloca cioè su un certo punto del segmento, in posizione più prossima all'uno o all'altro dei due corni del dilemma, a senza mai potersi annullare in uno dei due estremi, dovendo invece sempre negli in considerazione entrambi. Perché se la parzialità resta iscritta – come evidente sin dall'etimo – nella natura più profonda del partito, d'altro canto orientare quest'ultimo sulla scena costituzionale significa necessariamente fare conti con l'altrettanto evidente necessità, propria di qualsivoglia associazione politica, di ispirare la propria azione a una certa logica, ossia a un principio di unità.

Ciò premesso, si può adesso agevolmente rispondere alle due domande di cui accennava sopra. E cioè: perché assumere la modernità giuridica come intorno di tempo per questa riflessione? E cosa si intende con questa espressione? Innanzi tutto va detto che per modernità giuridica si intende quella peculiare esperienza giuridica prodotta dalla straordinaria frattura inaugurata alle rivoluzioni di fine Settecento (e nel nostro caso da quella francese in articolare) e che si dipana poi coerentemente tra i secoli XIX e XX, che costituiscono il cuore della presente analisi. Quella frattura spezzò completamente i equilibri ormai acquisiti nei sistemi di antico regime, dove parti e tutto avevano trovato una propria – per quanto dinamica – proporzione. L'unità politica delle monarchie assolute si era andata costruendo, infatti, senza annullare il particolarismo attuale che aveva dominato l'ordine giuridico medievale e ancora, pur dopo numerose trasformazioni, costellava le società europee. Inzi, possiamo dire che l'unità politica degli Stati assoluti si realizza proprio attraverso le parti, a partire da esse<sup>1</sup>. La cesura rivoluzionaria fece *tabula rasa* tutto questo, mutando il lessico stesso della *Weltanschauung* pubblicistica. La persona fisica del sovrano si sostituì quella astratta dello Stato e i vari ceti (i loro ordinamenti giuridici) vennero spazzati via dalla società, che divenne uno spazio abitato solo da due soggetti, peraltro non meno astratti dello Stato: l'individuo (borghese) e la nazione. E questo spiega il perché si sia scelta modernità giuridica come intorno di tempo nel quale svolgere l'indagine. a partire da questo momento, e solo da questo momento, che tentare di costruire le differenti tematizzazioni del concetto di partito politico acquista fatti un senso. Perché è allora che nasce il concetto moderno di rappresen-

<sup>1</sup> Così, ad esempio, M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa: istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-36.

tanza<sup>2</sup> e che comincia a porsi, naturalmente in termini assai problematici, la necessità di immaginare – una volta cancellata l'equazione «volontà del Sovrano = volontà dello Stato» – nuove vie e nuove procedure in grado di produrre la volontà del nuovo Stato, da adesso non più persona fisica, ma giuridica.

## 2. Il «partito parlamentare» ottocentesco

La riflessione europea sul partito politico, però, non è una vicenda che si lascia ricostruire in modo lineare. Nell'Europa continentale del dopo-rivoluzione, ad esempio, essa fatica enormemente a trovare un proprio spazio. Per recuperare la metafora geometrica del segmento, la riflessione si schiaccia infatti decisamente sull'estremo del principio di unità, comprimendo al massimo l'altro polo dialettico, quello della parzialità. Quanto si intende affermare, cioè, è che, almeno agli albori, la tematizzazione dell'idea di partito è descrivibile come una sorta di processo di emancipazione da un pregiudizio: quello che vuole il partito portatore di un pericoloso spirito disgregatore, strutturalmente pericoloso per il principio di unità e sostanzialmente poco compatibile con la ricerca del bene comune. Si fa riferimento a quell'«equivalenza tra partito e funzione, mirabilmente cristallizzata nelle due leggi Le Chapelier<sup>3</sup>», e mai del tutto scomparsa dalla cultura giuridica occidentale. Di tale pregiudizio, infatti, era ancora certamente permeata la mentalità ottocentesca la quale, tuttavia, viveva anche, al tempo stesso, l'urgenza di superarlo; perché man mano che la borghesia liberale andava vincendo la propria battaglia contro la reazione, finiva per conquistare non solo carte costituzionali e quindi diritti, ma anche spazi di rappresentanza politica, ottenibili solo attraverso una progressiva parlamentarizzazione dei sistemi costituzionali. Di qui la necessità di un cambiamento di prospettiva nell'affrontare il tema del partito ed il bisogno, quindi, di reperire un convincente modello di riferimento.

Lo sguardo si volse così – anche per il nostro tema – verso l'Inghilterra, la cui tradizione costituzionale plurisecolare, costruita sempre sul solco della via mediana del bilanciamento, appariva agli uomini dell'Ottocento, al tempo stesso, un esempio da seguire e una promessa di realizzazione di quella che possiamo considerare una delle mitologie più potenti prodotte dal liberalismo politico (e dal suo mercato positivismo), quella cioè di un progresso moderato, lento ma inesorabile. Venendo più specificatamente alla riflessione britannica

<sup>2</sup> Cfr. H. Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano Giuffrè, 2007.

<sup>3</sup> La prima, e più celebre, è quella approvata dall'Assemblea Costituente nel giugno del 1791, con la quale venivano soppresse le corporazioni. Ai nostri fini, tuttavia, risulta più interessante la seconda, approvata dalla stessa Assemblea nel settembre dello stesso anno prima di sciogliersi e di cui fu relatore ancora Le Chapelier. Questa recitava: «nessuna società, club, associazione di cittadini può avere, sotto alcuna forma, un'esistenza politica». Cfr. sul punto P. Rosanvallon, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 170 (il corsivo è di chi scrive).



il partito, essa appariva, inoltre, perfettamente coerente con le premesse culturali continentali, perché anche oltre Manica aveva attecchito il pregiudizio che vedeva nel partito un'entità perniziosa perché faziosa, come si evince facilmente dalla teoria di Bolingbroke sul «country party»<sup>4</sup>. Tuttavia, quel pregiudizio era stato superato. Se già Hume aveva distinto le fazioni dai partiti, diritto accettato questi ultimi come conseguenza della dialettica insita in uno stato libero<sup>5</sup>, Burke riconobbe proprio in tale dialettica il principale elemento costitutivo di quello Stato, elevando quindi il partito, di cui si ottiene finalmente un'immagine pacificata e razionalizzata, come un virtuoso e fondamentale granaggio del governo parlamentare e, quindi, come indicatore affidabile di una sana vita politica<sup>6</sup>. Tuttavia la possibilità di una traslazione a-problematica alla riflessione britannica in continente – per tutta una serie di marcate divergenze – era assai più apparente che reale.

In primo luogo, infatti, il liberalismo continentale faticò assai di più a superare la perdurante idea di un partito rappresentato, ad esempio ancora da osmini<sup>7</sup>, come un verme che rodeva la società per piegarsi ai propri interessi faziosi. Troppo forte era, probabilmente, il bisogno di recuperare, dopo la rivoluzione francese, una serena e ordinata ricostruzione della relazione tra Stato e società. Non che non mancassero, sia chiaro, voci volte a rivalutare il ruolo della presenza dei partiti. «Wo irgend in einem Staate sich politisches Leben mit reiheit bewegt, da zeigen sich politischen Parteien»<sup>8</sup>, esordiva trionfalmente Bluntschli nell'*incipit* di una delle sue opere più celebri. Ma non si trattava un'accettazione incondizionata. Specularmente a quanto sosteneva anche Mohl<sup>9</sup>, pur giungendo a conclusioni solo apparentemente opposte, non tutti i partiti erano meritevoli di tale considerazione. Lo erano solo i partiti puramente politici (Bluntschli) o addirittura statali (Mohl), ossia quelli che riuscivano a superare la propria natura parziale per farsi portatori degli interessi politici generali e assumere così a un superiore e ideale modello di partito. Solo questi potevano dirsi compatibili con una sana vita statale.

Ed è qui che insiste una delle principali frizioni esistenti tra l'esperienza britannica e quella continentale. Se oltre Manica il principio di unità politica era, in ultima analisi, incarnato dalla *ancient constitution*, nel continente i partiti dovevano confrontarsi con un soggetto ben più ostico e riottoso: con quello Stato, cioè, che sempre più tendeva ad assomigliare alla celeberrima

descrizione fattane da Treitschke e cioè: «Macht, Macht und wieder Macht»<sup>10</sup>. Non a caso, proprio alla problematica relazione tra partiti e macchina statale sono dedicate due delle riflessioni più celebri della nostrana dottrina di fine secolo: quelle di Minghetti e di Spaventa<sup>11</sup>, entrambe originate dal timore delle storture che la faziosità partitica poteva causare allo Stato e alla macchina amministrativa. Pur tuttavia, anche in queste opere, ritorna prepotente un bisogno di partito. Perché in fin dei conti, l'esigenza era quella di tenere insieme due necessità differenti, ma entrambe fondamentali: da un lato quella di costruire un'autorevole sovranità statale; dall'altro quella di assicurare un principio di rappresentanza politica, volto a garantire che l'azione del governo risultasse quanto meno consonante con le aspettative della nazione. Come uscire dunque dal dilemma? La soluzione, a ben vedere, era già stata sostanzialmente ipotizzata nei primi anni del secolo, ad opera proprio del liberalismo francese. Quando Constant aveva tradotto l'idea della «souveraineté du peuple» nel più generale e tranquillizzante principio «la suprématie de la volonté générale sur toute volonté particulière»<sup>12</sup>, infatti, non aveva solo disinnescato il più potente e temibile dei concetti rivoluzionari, ma aveva anche ottenuto l'effetto di incardinare – e soprattutto di esaurire – il principio rappresentativo all'interno dell'istituzione parlamentare. Non si può comprendere la visione ottocentesca del partito politico senza considerare questo aspetto, frutto della progressiva ma nettissima separazione della società dall'istituzione statale che il liberalismo realizzò, trasformando la hegeliana metafisica dello Stato in vera e propria *Staatslehre*, ad opera di autori quali Orlando, Jellinek o Carré de Malberg. Perché l'idea di partito prodotta dall'Ottocento liberale è, per l'appunto, l'idea di un partito meramente parlamentare, perfettamente cristallizzata dalla celebre frase di Bonghi, secondo cui i partiti «dividono la classe che governa»<sup>13</sup>. Il partito, per la cultura liberale non emana dalla società, non nasce dal basso. Stante la netta separazione tra società e Stato è in quest'ultimo che il partito dei liberali va ricercato e, per l'esattezza, all'interno di un preciso organo dello stesso, ossia il Parlamento. Ma occorre fare attenzione: rispetto alla Camera, infatti, il partito non svolge alcuna funzione legittimante, proprio perché non possiede alcun carattere di rappresentatività. È l'assemblea a essere rappresentativa e i partiti, quindi, all'interno di essa, svolgono una funzione meramente ordinante l'istituzione.

È alla luce di questa considerazione che va interpretato, per meglio problematizzarlo, un ulteriore recepimento della riflessione britannica, ossia quella

<sup>10</sup> H. von Treitschke, *Bundesstaat und Einheitsstaat*, in Id., *Historische und politische Aufsätze*, II, Leipzig, Hirzel, 1903, p. 152.

<sup>11</sup> Cfr. M. Minghetti, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), Napoli, ESI, 1992 e S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione (discorso pronunciato all'Associazione costituzionale di Bergamo la sera del 7 maggio 1880)*, ora in Id., *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949.

<sup>12</sup> B. Constant, *Principes de politique*, Paris, Eymery, 1815, p. 13.

<sup>13</sup> R. Bonghi, *I partiti politici nel Parlamento italiano* (1868), Bologna, Forni Editore, 1972 (ristampa anastatica), p. 7. Il corsivo è dell'autore.

<sup>4</sup> Cfr. J. Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties* (1733-1734), in Id., *Political writings*, cura di D. Armitage, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>5</sup> D. Hume, *Dei partiti in generale* (1741-1742), in Id., *Saggi e trattati morali letterali politici ed economici di David Hume*, Torino, UTET, 1974, pp. 234 ss.

<sup>6</sup> Cfr. E. Burke, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), in Id., *The works of the Right Honourable Edmund Burke*, vol. I, London, J. C. Nimmo, 1887. Ma su questa discussione cfr. il saggio di Luca Cobbe in questo stesso fascicolo.

<sup>7</sup> Cfr. A. Rosmini, *Filosofia della politica* (1839), Milano, Rusconi, 1985.

<sup>8</sup> J.K. Bluntschli, *Charakter und Geist der politischen Parteien* (1869), Aalen, Scientia Verlag, 1970, p. 1.

<sup>9</sup> Cfr. R. Von Mohl, *Encyclopedie der Staatswissenschaften*, Tübingen, Laupp, 1859.



generalizzata accettazione dell'opzione bipartitica, figlia della tradizionale dialettica tra *whigs* e *tories*. Oggi sappiamo che la mitologia del bipartitismo fornicava in realtà un'immagine largamente semplificata dell'articolazione politica del parlamentarismo inglese<sup>14</sup>, ma il suo carattere consolatoriamente ordinato risultava perfettamente aderente alle esigenze della cultura giuspubblicistica ottocentesca e, soprattutto, all'idea di partito parlamentare. Se il partito emergeva solo in Parlamento, infatti, la sua principale manifestazione di esistenza non poteva che essere essa stessa parlamentare; e la più semplice ed elementare delle modalità di funzionamento dell'assemblea era per l'appunto il voto. Di fronte a un provvedimento o, più in generale, all'intero operato ministeriale, infatti, le mille sfumature concettuali attraverso le quali si poteva articolare un'opinione politica erano chiamate a ridursi a una semplice e binaria opzione ultima: sì o no, favorevole o contrario. Col che, si produsse una sostanziale identificazione dei partiti con gli schieramenti di maggioranza e opposizione, che incarna, probabilmente, la rappresentazione più plastica dell'idea di partito parlamentare.

La riflessione britannica sul partito, dunque, servì alla dottrina e alla classe politica continentale come autorevolissimo modello di riferimento, ma l'omaggio, come è evidente, fu più formale che sostanziale. Riconoscere ai partiti una qualche cittadinanza, infatti, risultava al nascente *Rechtsstaat* europeo indispensabile, per permettere al parlamentarismo di funzionare a pieno regime. D'altro canto, però, troppo diversi rimanevano i retroterra che sorreggevano l'elaborazione del concetto moderno di rappresentanza di qua e di là dalla Manica. In Inghilterra il Parlamento si era progressivamente formato come «corporazione di tutte le corporazioni del regno»<sup>15</sup> e continuava a portare con sé i retaggi di tale processo di evoluzione. I rapporti tra l'assemblea e il territorio risultavano infatti estremamente ramificati e complessi, e ciò consentiva al Parlamento di riflettere quell'articolata e peculiare composizione socio-economica propria della comunità politica del regno d'Inghilterra. Al contrario, il liberalismo continentale muoveva, come detto, da una ricostruzione del rapporto tra Stato e società completamente differente: un rapporto marcatamente astratto e formalizzato, figlio della straordinaria stagione rivoluzionaria, rispetto alla quale il secolo XIX pretese di rappresentare una discontinuità nettissima, ma della cui antropologia individualistica e borghese riproduceva invece tutti i crismi. Inoltre, la tradizione costituzionale britannica poteva vantare almeno quattro o cinque secoli di esperienza parlamentare, mentre invece l'Europa continentale a essa si affacciava solo adesso e, conseguentemente, aveva di fronte a sé

<sup>14</sup> Ad esempio, non tiene conto dell'esistenza del partito irlandese, come non considera la forte articolazione interna ai due schieramenti, in cui coesistevano criteri di aggregazione su base nazionale (inglesi, gallesi, scozzesi), su base culturale-politica (si pensi alla divisione dello schieramento liberale in *whigs*, *liberals* e *radicals*), oppure al cosiddetto *fourth party* di Lord Randolph Churchill, raggruppamento interno ai *tories*, nonché *lobbies* varie e logiche di aggregazione basate sulla fedeltà a certi leader locali. Cfr. sul punto P. Pombeni, *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1985, in particolare pp. 203 ss.

<sup>15</sup> H. Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione*, cit., p. 413.

problemi completamente diversi da risolvere. In fondo non può stupire che la *Rechtsstaatslehre* europea pretermesse il ruolo dei partiti politici, per privilegiare un'analisi tutta focalizzata invece sull'istituzione parlamentare. Era infatti quest'ultima la chiave di volta per la costruzione della nuova forma di governo, che avrebbe dovuto innanzi tutto coniugare il ruolo e le prerogative della Corona - ancora molto forti - con quelle dell'assemblea rappresentativa. Non va dimenticato, infatti, che nel «monarchisches Typ des Konstitutionalismus»<sup>16</sup> era ancora il Capo dello Stato a fornire la principale legittimazione al Ministro; come notava Orlando «l'elemento della fiducia delle camere [...] tempera ma non snatura l'indole essenziale del rapporto»<sup>17</sup>.

### 3. Dal «Parteienstaat» al partito come «parte totale»

Va da sé che l'idea ottocentesca di un partito parlamentare, proprio perché figlia di una peculiare ricostruzione della relazione tra Stato e società e dell'antropologia elitaria che la produceva, resse fintanto che restò valida quest'ultima. Quando la crisi di fine secolo la mise in discussione, anche l'idea di partito dovette essere ripensata. Il lunghissimo Novecento giuridico<sup>18</sup> trovò dunque la propria epifania esattamente nella scoperta del pluralismo sociale che, pur con qualche ritardo rispetto ad altri rami del diritto, giunse ben presto a reclamare una qualche cittadinanza anche in campo giuspubblicistico. Le prime analisi sul partito di massa, a opera di Michels e Ostrogorski<sup>19</sup>, ne indagarono prevalentemente la natura e la struttura organizzativa, ma di lì a breve si rese necessario prendere in considerazione anche le conseguenze che questa nuova idea di partito riverberava sulla sfera della forma di governo. Ciò avvenne, mi pare, in due tempi.

Il primo di essi, estremamente breve e concitato, è collocabile nell'immediato primo dopoguerra. È il tempo in cui nascono le prime costituzioni ascrivibili alla famiglia delle costituzioni democratiche novecentesche, come quella di Weimar del 1919 o quella austriaca del 1920. Si tratta di costituzioni nuove anzitutto perché prodotte dall'esercizio di una volontà costituente che, a sua volta, torna ad affacciarsi sulla scena pubblica come risposta a un problema per certi versi nuovo, almeno rispetto alla vulgata liberale: quello cioè della

<sup>16</sup> Di un «monarchisches Typ des Konstitutionalismus» come tipologia caratterizzante il «Verfassungstaat Kontinentaleuropas des 19. Jahrhunderts» parla M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999, p. 24.

<sup>17</sup> V.E. Orlando, *La formazione del gabinetto nei governi parlamentari e una proposta di riforma*, in «Archivio di diritto pubblico», 1894, n. 4, p. 245.

<sup>18</sup> Sul Novecento giuridico come secolo tutt'altro che breve si veda P. Grossi, *Novecento giuridico: un secolo post-moderno*, in Id., *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 3 ss.

<sup>19</sup> R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Werner Klinkhardt, 1911; M.Y. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici* (1902), Milano, Rusconi, 1991.



legittimazione politica delle istituzioni. Le soluzioni raffinatissime ed astratte che la dottrina ottocentesca aveva fornito al problema (si pensi al *Volk* di Savigny, al *popolo* di Orlando o alla *nazione* di Carré de Malberg) non potevano più essere sufficienti dopo la Grande guerra e ciò si avvertì anche in quei paesi, come l'Italia, in cui, pur in assenza di un momento costituente, le richieste di partecipazione democratica ruppero comunque gli argini producendo un profondo momento di rottura, incarnato, nel nostro caso, dall'approvazione della legge elettorale proporzionale del 1919. Protagonisti di questa nuova stagione furono, ovviamente, i partiti di massa che, tuttavia, almeno da un punto di vista giuridico, non divennero ancora oggetto diretto di studi. L'attenzione della dottrina, infatti, continuò a soffermarsi sul ruolo del Parlamento, ma con ovvie quanto profonde discontinuità rispetto al passato, dovute all'inedito ruolo che le assemblee rappresentative presero a rivestire nella nuova dimensione del *Parteienstaat*. I Parlamentari di cui parlano Weber in *Parlament und Regierung* (1918) o Kelsen in *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1920), infatti, sono estremamente diversi da quelli descritti pochi anni prima nelle riflessioni della *Rechtsstaatslehre* europea. Le assemblee vivono anzitutto un novello protagonismo, presentandosi come il vero e proprio centro di direzione politica dello Stato. È questo è possibile soprattutto perché questi Parlamenti risultano non solo funzionalmente, ma anche strutturalmente diversi dai precedenti, essendo adesso abitati dai partiti di massa, che conquistano così prepotentemente la scena costituzionale, della quale divengono indiscussi protagonisti. Il pendolo tra parzialità e principio di unità torna così a mettersi in moto e reclama, pertanto, un nuovo punto di equilibrio. Anche in questo caso, però, il compito non fu semplice. Il pluripartitismo, si pensi a quello weimariano, ma anche quello italiano del triennio 1919-1922, portò inevitabilmente con sé una buona dose di instabilità politica e, pur con alcune parziali eccezioni, tra le quali spicca – vale la pena ricordarlo – quella di Gaspare Ambrosini<sup>20</sup>, la vulgata dottrinale tornò a soffiare forte sul fuoco dell'inconciliabilità tra partiti e principio di unità politica. Non che non vi fossero proposte dirette in senso contrario, naturalmente. Almeno in questa prima fase, quella teoreticamente più robusta e coerente venne ovviamente da Kelsen, che si mostrò perfettamente disponibile a riconoscere ai nuovi partiti di massa un ruolo di primo piano, non esitando a qualificarli come «organi della formazione della volontà dello Stato»<sup>21</sup>. Si trattava però di una soluzione comunque monistica. L'idea di democrazia che Kelsen propugnava, infatti, fondata sulla rappresentanza proporzionale, si presentava come procedurale e relativistica, finendo così per sacrificare inevitabilmente il principio di unità, la cui esistenza restava così affi-

<sup>20</sup> Si fa riferimento a G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921, sul cui contributo sia consentito rimandare a M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 95 ss.

<sup>21</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 63.

data semplicemente alla capacità dell'ordinamento giuridico di presentare una propria coerente e omogenea articolazione interna.

Il secondo tempo di riflessione sul partito, dunque, fu caratterizzato proprio dalla determinazione a rimettere la questione del principio di unità politica al centro della riflessione dottrinale; ma su basi completamente nuove rispetto a quelle del secolo precedente. La lucina in cui questa seconda fase si forgiò fu senza dubbio il dibattito interno alla dottrina weimariana che, per quanto composta da un coro di voci decisamente vario (Schmitt, Smend, Triepel, oltre a Leibholz ed Heller), si caratterizzò immediatamente per il generale e condiviso rifiuto del relativismo kelseniano, tanto da essere definita dallo stesso Smend, a cinquanta anni di distanza, come una vera e propria *Kampfsmein-schaft*. In realtà la riflessione weimariana, con l'unica eccezione di Heller, non fu affatto tenera nei confronti del ruolo dei partiti, ma gettò comunque le basi per la definizione del loro assetto novecentesco. L'obiettivo polemico dei vari Triepel, Smend e Schmitt, infatti, non era tanto il partito in sé, quanto piuttosto il *Parteienstaat* e quindi il caotico parlamentarismo che esso esprimeva. A quell'inconcludente frammentazione occorre allora opporre un forte principio di unità che, si badi bene, non poteva essere che politico. E fu proprio questa precisazione a determinare le sorti dell'idea di partito. Perché questo era sì parte, ma parte politica. E pertanto non si poteva più ignorare, come notava Schmitt, «l'odierna superiorità delle organizzazioni partitiche rispetto al parlamento» perché «una vera identità (perfino di una sola parte del popolo) è superiore a una rappresentanza spuria»<sup>22</sup>. Il partito politico cominciò così a essere considerato come potenziale motore per la creazione di un principio di unità, presupposto fondamentale senza il quale non avrebbe mai potuto affermarsi un'altra idea che invece, a partire dagli anni Trenta, comincia a circolare in tutta Europa attraversando culture diversissime: l'idea, cioè, che guarda al partito come a uno Stato in potenza.

Nel dieci anni che intercorrono tra lo Schmitt di *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1923) e quello di *Staat Bewegung Volk* (1933), complice l'affermazione dei regimi a partito unico, è questo il mutamento che si registra: il partito cessa di essere complice del caos tipico dello Stato di partiti, per venire progressivamente riconosciuto come potenziale portatore di unità, proprio perché Stato *in fieri*. Già nel 1921 Gramsci aveva del resto avuto modo di precisare che il partito è tale «solo in quanto possiede una sua propria dottrina costituzionale»<sup>23</sup>, per chiarire meglio nei *Quaderni*, poi, che il moderno principe non era un qualsiasi tipo di partito, ma solo «quel determinato partito che intende (cd è razionalmente e storicamente fondato a questo fine) fondare un nuovo tipo di Stato»<sup>24</sup>. Ma di partito come «Stato

<sup>22</sup> C. Schmitt, *La dottrina della costituzione* (1928), Milano, Giuffrè, 1984, p. 324.

<sup>23</sup> A. Gramsci, *Lo Stato operato*, in «L'Ordine Nuovo», 1 gennaio 1921.

<sup>24</sup> A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, a cura di V. Cerrata, vol. III, Torino, Einaudi, 1975, p. 1601, «Quaderno 13».



virtuale e in *nuclei*<sup>25</sup> parlava anche Giovanni Gentile, anticipando peraltro un tema poi sviluppato in maniera assai più estesa (anche se ancora incompleta) da Panunzio, per il quale il PNF era uno «Stato nel suo farsi, Stato *condensatus*»<sup>26</sup>. Nella cultura giuridica del fascismo, così impregnata di statualismo, si trattava però di una posizione tutto sommato minoritaria o, quantomeno, difficile da condurre alle sue ultime conseguenze. Non ebbe questo problema invece la dottrina nazionalsocialista, cui Hitler sin dal Congresso di Norimberga del 1934, aveva dettato la linea sulla base dello slogan *Die Partei bezieht dem Staat*. La priorità del partito sullo Stato (di «Vorrang der Partei» parla ad esempio esplicitamente Neeße)<sup>27</sup> divenne quindi per i giuristi nazionalsocialisti un dato di fatto spiegabile solo con la medesima natura dei due soggetti: ancora prima del 1933, affermavano Johanny e Redelberger, il partito era già «ein Staat im Staat»<sup>28</sup>.

Non si tratta, naturalmente, di tracciare improbabili comunanze tra culture e pensieri molto distanti, ma più semplicemente di registrare un dato di fatto. E cioè che in Europa, a partire dagli anni Trenta, prende a circolare un'idea che trova grande diffusione: l'idea cioè che il partito, accanto alla sua natura *partziale*, abbia anche una seconda natura *totale*; che sia portatore cioè di una visione complessiva, avente il carattere della generalità, perché naturalmente orientata a estendersi e ad applicarsi a tutta l'associazione politica. È questa la base teorica, ad esempio, che consente a Mortati, nel 1940, di elaborare la sua nozione di *costituzione in senso materiale*<sup>29</sup>, di approdare cioè a un concetto giuridico, quello di costituzione, che si propone finalmente come punto di equilibrio tra l'irrequieta mutevolezza politica della società e la necessaria solidità e certezza dello Stato. La costituzione infatti non coincide né con la prima né col secondo, collocandosi esattamente a metà strada tra i due poli. Ma soprattutto – ed è questo l'aspetto più rilevante – essa risulta essere il frutto di un percorso di progressiva definizione e articolazione politica interna alla sfera sociale (di per sé caotica ed inadeguata allo scopo), resa possibile solo dalla presenza del partito politico, fattore non solo ordinante, ma anche creativo di quel percorso che consente alla società, attraverso il partito, di produrre una propria costituzione e, per questa via, di farsi Stato.

In altre parole, dall'intuizione che pensava il partito come uno Stato in potenza si sviluppò in seguito l'idea del partito inteso come *parte totale*, cioè come elemento si parziale, ma portatore di una visione generale, valida per l'intera società. Non si trattò, però, di un percorso lineare. Ad ostacolarlo, infatti, stava il perdurare di un paradigma di lunghissimo corso, proveniente addirittura

dal secolo passato: quello statualismo che aveva rappresentato la spina dorsale della cultura giuridica liberale, ma che seppur servire alla perfezione anche la causa totalitaria, come nel caso del fascismo italiano. L'incrinarsi di questo paradigma, avvenuto attraverso un processo lento e faticoso, ma per certi versi anche inesorabile, possiamo ritenerlo uno dei frutti più significativi del Novecento giuridico, venuto ormai in evidenza già negli anni a cavallo tra i Trenta e i Quaranta<sup>30</sup>.

#### 4. Una nuova coniugazione di «parte totale» nell'esperienza della democrazia costituzionale: problemi e prospettive

Stando così le cose, si potrebbe pensare – come del resto è stato anche autorevolmente sostenuto<sup>31</sup> – che alle democrazie costituzionali del secondo dopoguerra sia stato sufficiente, per pensare il partito, trasformare un singolare in plurale. Ma in realtà le cose sono un po' più complicate.

Certamente, la sostanza profonda del concetto di *parte totale* restò valida anche dopo il 1945, ma in fondo questo può essere considerato come un coerente proseguimento di quel processo, avviato col Novecento giuridico, che mirava a riempire di contenuto politico – seguendo un percorso che andava dal basso verso l'alto – quella potentissima astrazione giuridica che era lo Stato. E altrettanto certamente restò valida l'introduzione, in questo percorso ascendente, del concetto di costituzione intesa mortaiamente come prodotto della società politica. Ma è proprio alla luce di tale introduzione che occorre misurare il nuovo ruolo del partito politico nel secondo dopoguerra, perché esso è chiamato a ripensarsi in un ambiente completamente mutato: quello cioè della *democrazia costituzionale*, sul quale conviene spendere qualche parola, perché non è possibile comprendere le democrazie del secondo Novecento se non le si considerano pienamente democrazie costituzionali<sup>32</sup>.

Se la democrazia kelseniana degli anni Venti era relativistica e procedurale e quella schmittiana al contrario integralmente politica, ognuna di queste due idee, nel secondo Novecento, cede qualcosa all'altra. Le costituzioni del secondo dopoguerra, infatti, sono certamente costituzioni politiche. In primo luogo perché prodotte dalla politica, visto che sono il frutto dell'esercizio del potere costituente, a sua volta pensabile grazie alla riaffermazione del principio della sovranità popolare. Ma sono costituzioni politiche anche per un secondo motivo. Perché contengono in sé, cioè, un contenuto politico, magari minimo, ma essenziale: ossia un determinato patrimonio di valori che si traducono, con-

<sup>25</sup> G. Gentile, *Il partito e lo Stato*, in *Il partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, a cura di O. Fanfani, Roma, EIA, 1931, p. 99.

<sup>26</sup> S. Panunzio, *Lo Stato-partito*, in Id., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma, Bionacci, 1987, p. 268.

<sup>27</sup> G. Neeße, *Partei und Staat*, Hamburg, Anscatische Verlaganstalt, 1936, pp. 26-27.

<sup>28</sup> C. Johanny – O. Redelberger, *Volk, Partei, Reich*, Berlin-Leipzig-Wien, Deutscher Rechtsverlag, 1941, p. 79.

<sup>29</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998.

<sup>30</sup> La rottura fu rilevantissima. Di «eccezione dottrinale di fine anni Trenta» parlo infatti in M. Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 217 ss.

<sup>31</sup> Il riferimento è al discorso di Giuliano Amato alla Camera del 21 aprile 1993.

<sup>32</sup> Cf. M. Fioravanti, *I principi fondamentali della Costituzione: alle origini della democrazia costituzionale*, in *A 60 anni dalla Costituzione*, Bologna, ANPI Bologna Editore, 2007, pp. 27 ss.



seguentemente, in un ampio catalogo di diritti (civili, politici e, non dimentichiamo, sociali). Accanto a quella appena illustrata, tuttavia, le costituzioni novecentesche hanno anche un'altra faccia, decisamente più kelseniana: esse si fondano infatti su un complesso sistema di equilibri tra i poteri, che procedono e limitano il funzionamento di questi ultimi. Da ciò scaturiscono ovvie conseguenze anche sul modo di intendere il partito, il cui ruolo non potrà più essere, quindi, né quello assolutamente relativistico immaginato da Kelsen, né quello integralmente politico descritto da Schmitt. Nelle nuove democrazie costituzionali la sua posizione va ricostruita, quindi, alla luce di due diversi assunti.

Il primo di questi è il *pluralismo*. Le democrazie costituzionali europee sono anzitutto democrazie pluralistiche. Nate dopo la tragedia dei totalitarismi, esse hanno, come detto, un contenuto politico ma questo, lungi dall'esprimere una qualche verità assoluta, si costruisce al contrario come negazione dell'esistenza di un'unica verità. La costituzione, dunque, come casa comune; come patrimonio di valori magari minimo ma condiviso, che consente a tutti gli attori politici di spiegare liberamente la propria azione, a patto però di non infrangere la cornice generale.

Il secondo assunto fondamentale è poi la *supremazia della costituzione*. Per i giuristi, questa espressione ha un immediato significato tecnico: con essa si allude infatti alla primazia della norma costituzionale che, nella scala gerarchica delle fonti del diritto, si presenta come superiore a tutte le altre, secondo una strada inaugurata dalla *supremacy clause* della Costituzione statunitense, a sua volta figlia di quel principio di rigidità costituzionale che caratterizza anche tutte le carte europee del secondo dopoguerra. Ma al netto del significato maggiormente tecnico e immediato, l'espressione contiene anche un'altra e più profonda accezione, in grado di connotare intensamente il significato stesso della democrazia. Si tratta dell'idea, cioè, che la costituzione sia superiore ma perché rappresenta la premessa (e non il frutto) dell'agire democratico. È la democrazia, in altre parole, che produce la costituzione ma, dopo questo momento fondativo, essa «presuppone la costituzione, [...] si svolge nella costituzione»<sup>31</sup>; è cioè pensabile ed esiste a patto che dipani il proprio agire entro i confini tracciati dalla carta, attribuendo in questo modo il significato più pieno all'espressione democrazia costituzionale.

È da questi due assunti che si ricava quindi il nuovo significato dell'idea di partito come parte totale: ne deriva la funzione che esso è chiamato a svolgere nelle democrazie contemporanee, ma anche le aporie che vive e che ha vissuto, nonché le sfide che ancora lo attendono.

Ad esempio, la supremazia della costituzione come cornice insuperabile dell'agire politico marca una profonda discontinuità con le teorizzazioni del partito degli anni Trenta e Quaranta, introducendo un limite all'azione dei partiti prima sconosciuto. Questi, abituati a considerare la costituzione come prodotto di un compromesso politico (che per sua natura è elastico e, soprattutto,

<sup>31</sup> Ivi, p. 31.

risulta sempre nella disponibilità delle parti contraenti), hanno dovuto fare i conti con la costituzione intesa come norma giuridica e perciò come vincolo indisponibile, perché modificabile solo nella misura e con le procedure previste dalla costituzione stessa. Il che ha creato, naturalmente, inevitabili tensioni di cui il nostro paese è probabilmente l'esempio più paradigmatico, con una carta, quella del 1948, passata quasi senza soluzione di continuità dall'inattuazione all'inattualità<sup>34</sup>, visto che le forze politiche si sono risolte ad attuarla completamente solo dopo molti anni e innumerevoli ostruzionismi per poi cominciare immediatamente, una volta portato a compimento tale processo di implementazione, a lamentarne i limiti e ad invocarne in maniera sempre più pressante la modifica.

Ma le tensioni maggiori si sono probabilmente verificate a proposito del ruolo e delle funzioni che i partiti sono chiamati a svolgere nelle democrazie costituzionali. La natura pluralistica di tali democrazie, infatti, assegna inevitabilmente ai partiti una straordinaria centralità, perché il riconoscimento del pluralismo come elemento strutturale della forma democratica del secondo dopoguerra non annulla affatto l'esigenza dello Stato di agire secondo un coerente indirizzo politico che ne caratterizzi l'operato. Da ciò deriva, pertanto, la sempre più necessaria funzione di composizione politica degli interessi che rappresenta il compito essenziale che i partiti sono chiamati a svolgere nelle democrazie contemporanee e che, a ben vedere, è anche la ragione prima della loro costituzionalizzazione nelle carte europee del secondo dopoguerra. Alla luce di questo fatto, possiamo serenamente affermare che il partito non solo è ancora parte totale, ma lo è, per così dire, doppiamente. Perché la funzione di sintesi politica che è chiamato a svolgere, in un certo senso, si duplica. Non solo esso deve produrre un proprio programma politico (e lo può fare solo componendo la pluralità di interessi diversi – per quanto accomunati da una visione omogenea – che vanta al proprio interno), ma laddove non ottenesse un consenso maggioritario, esso è chiamato successivamente a operare una nuova sintesi tra il proprio programma e quello degli altri partiti con i quali decide di governare. Ora, se è vero che questa è la funzione principale dei partiti, è altrettanto vero, tuttavia, che proprio su questo versante si sono registrati i più rilevanti profili di problematicità. Il compito loro affidato è infatti gravoso: presuppone una grande capacità di progettazione politica e, soprattutto, l'autorevolezza di imporsi sui diversi portatori di interessi, spesso organizzati in *lobbies* dotate di grande potere contrattuale e non minori capacità di ricatto. Avviene così che i partiti trovino più agevole – e spesso politicamente più redditizio – venire incontro alle richieste dei diversi portatori di interessi (a partire ovviamente dai più forti), privilegiando in questo modo il sentiero consociativo rispetto a quello, certamente più faticoso, della sintesi. Naturalmente questa disfunzione presenta un conto piuttosto salato da pagare. Se i partiti vengono meno alla

<sup>34</sup> Cfr. Dalla costituzione «inattuata» alla costituzione «inattuale»? Potere costitutivo e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana, a cura di G. Brunelli – G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013.



funzione di mediazione politica degli interessi, infatti, finiscono per chiudersi in una dimensione autoreferenziale, mentre i portatori di quegli interessi – peraltro sempre più diffusi, sfaccettati e conflittuali – perdono fiducia nei partiti e li percepiscono non più come facilitatori di un percorso rappresentativo, ma addirittura come elementi ostacolanti tale percorso. Questa gravissima crisi di rappresentatività dei partiti, assai evidente nel nostro paese ma chiaramente rilevabile anche nelle altre democrazie europee, produce quindi disfunzioni che non sono solo contingenti, ma decisamente sistemiche.

Ci troviamo cioè di fronte a una crisi dell'intero modello costituzionale novecentesco che, per reggersi, ha bisogno di appoggiarsi su due solide gambe: una è incarnata dalla costituzione, intesa nel suo più pieno carattere normativo, sia procedurale sia sostanziale (e quindi nel suo insieme di valori, diritti, garanzie, pesi e contrappesi); mentre l'altra è incarnata dalla politica, dal carattere cioè rappresentativo del modello. Se questa seconda gamba viene meno, il sistema prova naturalmente ad equilibrarsi tentando di sopperire alla zoppia. Ad esempio, il sempre più intenso protagonismo della giurisprudenza e, in particolare, delle Corti supreme<sup>15</sup>, pur originato dal declino della statolatria Sette-Ottocentesca e alimentato senza dubbio dalla dimensione sovranazionale, europea e non, in cui oggi il diritto è immerso, ha anche svolto però, in varie occasioni, un'indubitabile funzione di supplenza rispetto alle risposte che la politica non ha potuto o saputo dare. Tanto da indurre a parlare di una sorta di *Verfassungswandel*, un mutamento cioè del modello costituzionale novecentesco originato per l'appunto dal ridimensionamento della sua componente politico-rappresentativa<sup>16</sup>. Ma di ridimensionamento è corretto parlare, perché tale componente non è ovviamente eliminabile e nessuna corte – per quanto ampia possa intendere la propria attività interpretativa (che, vale la pena ricordarlo, anche sempre creativa di diritto) – può sostituire il potere deputato a fare la legge e legittimato, a tale scopo, dalla volontà popolare.

È importante ricordare questo assunto quando ci troviamo di fronte alla vulgata – sempre più in voga nella pubblicistica – che annuncia la morte dei partiti. Che essi si siano trasformati è innegabile e non meno evidente è la gravissima crisi di rappresentatività che li colpisce. Inoltre, le numerose critiche a loro mosse nel corso degli anni da una nutrita letteratura, risalente addirittura agli anni Quaranta – si pensi al caustico libello di Simone Weil o alla celeberrima

ma polemica antipartitocratica di Maranini<sup>17</sup> – vanno certamente riconosciute, almeno in parte, legittime e fondate. Tuttavia, se si guarda al problema con gli occhiali del costituzionalista, occorre anche ricordare un'altra evidenza. Spostando l'attenzione dal partito in sé alla sua principale funzione costituzionale, infatti, emerge chiaramente che la sua ragion d'essere non è affatto venuta meno. La realtà sociale infatti, lungi dal divenire meno articolata, si presenta invece sempre più multiforme e prismatica e, col crescere della complessità, si moltiplicano inevitabilmente anche gli interessi che la abitano e quindi i conflitti tra essi. Ne deriva, pertanto, un bisogno ancora maggiore di quella capacità di mediazione e composizione politica di tali interessi che, sola, è in grado di dare loro dignità e cittadinanza nel discorso pubblico. È difficile quindi dire se in futuro si potrà fare a meno dei partiti. Sicuramente, però, non si potrà fare a meno di questa fondamentale funzione che essi sono stati chiamati a svolgere.

<sup>15</sup> Uno delle grandi questioni del diritto contemporaneo, ad esempio, è il fenomeno recente ma importantissimo del cosiddetto «dialogo tra le corti». Sul punto si cfr. il bel saggio di R. Caponi, *Dialogo tra corti nazionali e corti internazionali*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, Treccani, 2013, pp. 500 ss., nonché le celebri riflessioni del Presidente della Corte costituzionale tedesca A. Voßkuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in «Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht», 2010, I, pp. 1-18.

<sup>16</sup> Sul punto si veda M. Fioravanti, *La trasformazione del modello costituzionale*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, vol. IV, pp. 301 ss.

<sup>17</sup> Il pamphlet di Simone Weil, pubblicato postumo negli anni Cinquanta, a cui si fa riferimento è *Note sur la suppression générale des parties politiques*, Paris, Gallimard, 1957, mentre per quanto concerne la critica maraniniana alla partitocrazia si veda soprattutto G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico 1949/50*, Firenze, Editrice Universitaria, 1950.