

## CAPITOLO PRIMO

# PARTITI POLITICI, DEMOCRAZIA, PARLAMENTARISMO

SOMMARIO: 1. Dal «partito in parlamento» alla «democrazia di partiti». – 2. I partiti politici nello stato costituzionale di democrazia pluralistica. – 3. Partiti politici e assetti di governo: tra democrazia rappresentativa e democrazia plebiscitaria.

### 1. Dal «partito in parlamento» alla «democrazia di partiti»

È affermazione comune che anche in epoche storiche lontane sono esistiti partiti e che in ogni comunità politica la lotta per il potere ha condotto alla formazione di gruppi in competizione fra loro. Partiti potrebbero qualificarsi pertanto, in senso lato, i gruppi di potere che si formarono nelle città greche e nella repubblica romana, le fazioni medievali, le formazioni antagoniste sorte durante le guerre di religione<sup>1</sup>. Ma se invero antichissima è la storia dei partiti, ha origini più recenti la vicenda costituzionale del partito politico, la quale prende le mosse dal consolidamento dello stato costituzionale rappresentativo per protrarsi sino al sorgere degli ordinamenti democratici contemporanei. In questo arco di tempo i partiti politici assumono l'attuale fisionomia di istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali, sino a divenire gra-

---

<sup>1</sup> V. le pagine classiche di D. HUME, *Essays*, I, 8 (*of Parties in general*, 1741), ora in G. GIARRIZZO (a cura di), *Antologia degli scritti politici*, Bologna, 1961, 148 ss.; J.K. BLUNTSCHLI, *Politischen Parteien* (1862), ora in M. ZIEBURA (a cura di), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Darmstadt, 1969, 22 ss.; M. WEBER, *Economia e società* (1922), trad. it., Milano, 1974, 282 ss.; M. DUVERGER, *I partiti politici* (1951), trad. it., Milano, 1970, 15 ss. Per una sintesi della storia del concetto di partito politico, v. G. PERTICONE, *Partito politico*, in *Nss.D.I.*, XII, 1965, 519 ss.

dualmente gli effettivi detentori del potere politico nella vita dello stato<sup>2</sup>.

Di questa evoluzione, che ha portato gli ordinamenti costituzionali a misurarsi con la realtà dei partiti politici, il Triepel individuò quattro fasi, tutte succedutesi tra la prima metà del XIX e la prima metà del XX secolo, che condussero da un atteggiamento di ostilità dello stato nei confronti del partito politico (*Bekämpfung*), ad uno stadio di indifferenza del diritto costituzionale verso il fenomeno partitico (*Ignorierung*), al riconoscimento giuridico dei partiti (*Anerkennung und Legalisierung*), ed infine all'inserimento di essi nell'organizzazione statale (*Inkorporation*)<sup>3</sup>. È noto che la vicenda storica efficacemente tratteggiata dal Triepel si svolge tutta lungo il filo conduttore dell'avvento delle masse sulla scena politica, e che anzi il dibattito scientifico sulla posizione costituzionale dei partiti, avviato dai giuristi nei primi decenni del XX secolo, costituisce uno dei principali momenti di riflessione sulla crisi dello stato liberale rappresentativo e sull'ampliamento delle basi della partecipazione politica nella società di massa<sup>4</sup>.

Ma questa evoluzione non potrebbe essere compresa appieno, se di essa si evidenziasse soltanto il superamento della legislazione repressiva nei confronti delle associazioni politiche, la quale traeva origine dalla condanna delle società parziali nelle ideologie della Rivoluzione francese<sup>5</sup>, e non anche

---

<sup>2</sup> Sulle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici, cfr. R. VON MOHL, *Die Parteien im Staate* (1872), ora in *Beiträge*, cit., II ss.; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung and die politischen Parteien*, Berlin, 1930, 12 ss.; C. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza, s.d. (ma 1950), 586 ss. Fra i contributi più recenti, cfr. A. SCHLESINGER, *Political Parties*, in *International Encyclopedia of the social Sciences*, XI, 1968, 428 ss.; A. COLOMBO, *La dinamica storica dei partiti politici*, Milano-Varese, 1970, 15 ss.

<sup>3</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *op. cit.*, 12 s.

<sup>4</sup> V. soprattutto, fra i contributi più significativi negli anni Venti e Trenta, oltre al saggio di H. TRIEPEL, *loc. ult. cit.*, C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Munchen und Leipzig, 1926; H. KELSEN, *Vom Wesen and Wert der Demokratie* (1929), trad. it. in *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966, 5 ss.; R. THOMA, *Der Begriff der Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff*, in *Erinnerungen für Max Weber*, II, Munchen and Leipzig, 1923, 37 ss. Tale dibattito è diffusamente ricostruito da G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, 78 ss. (al quale si rinvia per ulteriori indicazioni).

<sup>5</sup> Su di esse v. l'ampia ricostruzione di M.A. CATTANEO, *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della Rivoluzione francese*, Milano, 1964. Per una suggestiva critica di tali ideologie, cfr. J. TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria* (1952), trad. it., Bologna, 1967, 156 ss. Per una rassegna della legislazione sui *clubs* del periodo rivoluzionario, cfr. P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, III, Paris, 1867, lezione 61; e sinteticamente, J. MORANGE, *La liberté d'association en droit public français*, Paris, 1977, 48 ss.

la radicale trasformazione subita dalla stessa idea del partito politico rispetto alla concezione liberale che ravvisava nei partiti una espressione spontanea della varietà e della concorrenza delle opinioni politiche<sup>6</sup>: tratto comune, questo, alle riflessioni del pensiero politico sette-ottocentesco partiti, già messo in luce da Hume, che nel partito di principi intravvide la formazione politica peculiare dei tempi moderni, sorta dal superamento delle fazioni personali e delle «fazioni per interesse» di passate epoche storiche<sup>7</sup>. Di questo indirizzo di pensiero appare emblematica la definizione data dal Constant del partito come «associazione di persone che professano la stessa dottrina politica», nella quale l'accento cadeva per l'appunto sulla esclusiva dimensione ideale del partito e sulla spontaneità della adesione individuale al vincolo associativo<sup>8</sup>. In armonia con i principi del liberalismo classico, il partito era espressione della competizione e della libera aggregazione delle opinioni, quasi riflesso nella vita pubblica di quella sfera di autonomia individuale che si riassumeva nella formula constantiana della «libertà dei moderni», sicché non a caso il Minghetti poteva ravvisare nell'«interesse privato» la molla principale che determinava la formazione dei partiti<sup>9</sup>.

Questo retroterra culturale, al quale era evidentemente estranea la consapevolezza della «specificità» e della posizione e del ruolo dei partiti, spiega perché nel pensiero di molti costituzionalisti dell'Ottocento la libertà di azione e di propaganda dei partiti finisca spesso per restare assorbita nelle libertà di riunione e di opinione<sup>10</sup>. Per converso, considerato insieme a queste come un efficace strumento di formazione dell'opinione pubblica e di po-

---

<sup>6</sup> V. in proposito, G. BURDEAU, *Traité de science politique*, I. *Le pouvoir politique*, Paris, 1949, 424 ss.; G. RADBRUCH, *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, in G. ANSCHÜTZ-R. THOMA, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, I, Tubingen, 1930, 286 ss.

<sup>7</sup> D. HUME, *op. cit.*, 152 ss.; ma anche la definizione del Burke riportata da M. MINGHETTI, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, 71. Su questo filone di pensiero, v. S. COTTA, *La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII*, in *Il Mulino*, 1959, 445 ss.; nonché, limitatamente a quello tedesco, T. SCHIEDER, *Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus*, in *Beiträge*, cit., 33 ss.

<sup>8</sup> Cfr. B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, II, Paris, 1861, 285; ed analogamente L. PALMA, *I partiti politici in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1882, XVII.

<sup>9</sup> Cfr. M. MINGHETTI, *op. cit.*, 64.

<sup>10</sup> Emblematica di tale indirizzo è l'impostazione di G. ARCOLEO, *Riunioni ed associazioni politiche*, Napoli, 1878, specialmente 32 ss.; A. FERRACCIU, *Intorno alla libertà di riunione e di associazione nello Stato moderno*, Sassari, 1897, 31 ss.; G. ARANGIO-RUIZ sen., *Associazione (diritto di)*, in *Enc. giur.*, I, t. 4, 1895, 877 ss., 971 ss.

tenziamento delle libertà politiche, il diritto di associazione fu collocato in un ambito strettamente affine a queste ultime<sup>11</sup>, ma ad un tempo circondato da limiti rigorosi, finalizzati al contenimento della dimensione associativa e ad evitare che le associazioni, arrivando «ad invadere le funzioni dei poteri dello Stato», assumessero un ruolo alternativo rispetto all'organizzazione statale<sup>12</sup>.

Sul piano del regime giuridico, la stessa matrice ideologica ispirò d'altra parte la tendenza normativa ad una completa attrazione delle associazioni politiche nella sfera delle garanzie del generale diritto di associazione. Questa è, ad esempio, la situazione a lungo protrattasi in Francia, ove associazioni e gruppi politici, dopo il progressivo superamento della legislazione repressiva dei *clubs* rivoluzionari, ancora nella legge generale del 1901, e non a caso nel quadro della impostazione prettamente contrattualistica di questa, furono regolati dal diritto comune delle associazioni: indirizzo che subirà una evoluzione solo nel periodo a cavallo fra le due guerre con la comparsa di leggi speciali volte regolare, alcune attività svolte gruppi politici nel procedimento elettorale o in seno alle assemblee parlamentari, ovvero alla repressione dell'estremismo politico<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> V., in questo senso, V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative* diretta da Brunialti, V, Torino, 1890, 1053; nonché A. FERRACCIU, *op. cit.*, 44 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, 966 ss.; A. BRUNIALTI, *Associazione e riunione (diritto di) (storia del diritto e diritto pubblico)*, in *D.I.*, IV, t. 2, 1893-1899, 37 ss.; L. MINGUZZI, *La teoria dell'opinione pubblica nello Stato costituzionali*, Bologna, 1887, 35 ss.

<sup>12</sup> L'espressione fra virgolette è di A. BRUNIALTI, *op. cit.*, 28 ss.; ed analogamente G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, specialmente 890 ss. La vicenda storica del regime delle associazioni politiche in Italia è ricostruita da E. CHELI, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, in P. BARILE (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP), La tutela del cittadino, II. La pubblica sicurezza*, Vicenza, 1967, 273 ss.

<sup>13</sup> Cfr. M.R. KHEITMI, *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris, 1964, 211 ss., secondo il quale il legislatore avrebbe riconosciuto l'esistenza dei partiti politici già durante la III Repubblica, in particolare con la legge 12 luglio 1919 che istituì lo scrutinio di lista, e con la *Résolution* del 1° luglio 1910, che segnò l'ingresso ufficiale dei gruppi parlamentari nell'organizzazione della Camera dei deputati (a questo autore si rinvia per un'ampia rassegna della legislazione elettorale e del diritto parlamentare). Quanto alle leggi repressive dell'estremismo politico, v. soprattutto la legge 10 gennaio 1936 su *les groupes de combat* ed il *décret-loi* 26 settembre 1939 sulle organizzazioni comuniste: su questo filone legislativo, v., oltre a M.R. KHEITMI, *op. cit.*, 135 ss., K. LOEWENSTEIN, *Contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes*, Paris, 1939, 22 ss. Sulla storia dei partiti politici francesi v. anche, in chiave fortemente polemica, M. WALINE, *Les partis contre la République*, Paris, 2948, specialmente 14 ss.

Anche il rilievo che i partiti della tradizione liberale ottocentesca furono per lo più di origine parlamentare, o, per usare la terminologia duvergiana, di origine interna<sup>14</sup>, si collega alla concezione del partito che si è illustrata. In un contesto istituzionale caratterizzato dal suffragio elettorale ristretto, e nel quale pertanto la partecipazione politica si svolgeva in un ambito sociale omogeneo, il tessuto connettivo del partito parlamentare fu a lungo identificato nell'affinità ideologica, nell'*idem sentire de re publica* dei notabili che si raccoglievano in esso. A questa concezione, della quale già intorno alla metà del XIX secolo alcuni autori avvertirono l'astrattezza<sup>15</sup>, era estranea anzitutto la consapevolezza dell'intreccio fra le ideologie di partito e la complessa trama di interessi contrapposti esistente nella società civile. Nel *politischer Parteigeist* fu pertanto ravvisata una sorta di oggettività e di neutralità rispetto alle reali divisioni del tessuto sociale, che si esprimeva nella concezione liberale della rappresentanza politica come rappresentanza della nazione e fu alla base del principio del divieto del mandato imperativo<sup>16</sup>: se la lotta politica è soltanto scontro di opinioni, il partito politico appare, secondo l'efficace definizione minghettiana, «accolta di uomini aventi voce nella cosa pubblica» ciascuno portatore di una propria visione generale dell'interesse della nazione e libero da vincoli di mandato con gruppi od organizzazioni particolari<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. M. DUVERGER, *op. cit.*, 16 ss.

<sup>15</sup> V., ad esempio, la più articolata classificazione dei partiti prospettata da J.K. BLUNT-SCHLI, *op. cit.*, 24 ss., il quale distingue partiti nascenti da differenze di carattere religioso, regionali o di interessi di classe, o dalla contrapposizione fra diversi principi costituzionali, fra gruppi al governo o all'opposizione, fra conservatori e progressisti; nonché il pensiero di Treitschke e di Naumann, sui quali ampiamente T. SCHIEDER, *op. cit.*, 46 ss.; ed J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), trad. it., Bari, 1974, 240 ss. Il presupposto liberale che la comunanza di dottrine politiche abbia costituito «il motore essenziale» della formazione dei partiti parlamentari è stato poi parzialmente confutato dall'indagine storico-sociologica: cfr. M. DUVERGER, *loc. ult. cit.*; ma già, con riferimento all'origine dei partiti inglesi, M.J. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques* (1902), ed. a cura di P. ROSANVALLON, Paris, 1979, 43 ss.

<sup>16</sup> V. ancora in questo senso i penetranti rilievi di T. SCHIEDER, *op. cit.*, 43 ss., ed J. HABERMAS, *op. cit.*, 243. L'astrattezza della teoria della rappresentanza della nazione è messa in luce da V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civ.*, 1958, n. 10-11, 23 ss. Per una ampia ricostruzione della concezione liberale della rappresentanza politica, v., oltre alla classica opera di G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, 44 ss.; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, 532 ss.; A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo «Stato dei partiti»* (1964), in *La forma Stato*, Milano, 1977, III ss.; C. ROSSANO, *Partiti e parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 301 ss.

<sup>17</sup> La definizione di M. MINGHETTI si può leggere in *op. cit.*, 64. Che «die argumentie-

Che del resto la configurazione del partito come mera *force spirituelle*<sup>18</sup> affondasse le radici nella visione prettamente oligarchica della vita pubblica che caratterizzò lo stato liberale ottocentesco è dimostrato dal rilievo che, in tale contesto, la dimensione istituzionale-organizzativa del partito politico apparve per converso soltanto occasionale: il partito fu infatti generalmente identificato con il gruppo parlamentare, la cui presenza nel paese era assicurata da una saltuaria rete di collegamenti tra il partito parlamentare ed i comitati elettorali<sup>19</sup>.

L'allargamento del suffragio elettorale ed il conseguente ampliamento della partecipazione politica avviarono un processo di democratizzazione destinato ad avere profonda e fondata incidenza sulla funzione e sulla struttura dei partiti politici<sup>20</sup>. Con l'emancipazione politica di più ampi strati della popolazione, i partiti politici divengono espressione della maggiore complessità sociale della cittadinanza politicamente attiva e tendono dunque a

---

*rende öffentliche Diskussion»* fosse il carattere peculiare del parlamentarismo classico, la cui *ratio* risiedette per l'appunto in «un processo di contrapposizione di principi e di opinioni», dal quale doveva scaturire la volontà statale, è dimostrato lucidamente da C. SCHMITT, *op. cit.*, 10 s., 43 ss.; nello stesso senso G. RADBRUCH, *op. cit.*, 286 s.

<sup>18</sup> Così G. BURDEAU, *op. cit.*, 425.

<sup>19</sup> Sul funzionamento e l'organizzazione del «partito di notabili», cfr. M. WEBER, *Economia e società*, cit., II, 713 ss.; e M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., 20 s. (in particolare sull'origine dei comitati elettorali). Nota l'HABERMAS (*op. cit.*, 240) che «proprio il fluido legame organizzativo del partito-frazione – cioè in pratica esisteva solo in parlamento – con gli elettori del paese tramite le cerchie di notabili, corrispondeva al flusso neutro di comunicazioni all'interno di un unico pubblico». La funzione parlamentare dei partiti ottocenteschi è emblematicamente sottolineata da M. MINGHETTI, *op. cit.*, 67, che li considera infatti «un modo per disciplinare e guidare l'attività delle assemblee parlamentari». Profondamente radicata nei presupposti teorici del parlamentarismo liberale è la nota concezione crociana dei partiti, come «genere letterario», «come derivazione e non come scaturigine dell'azione politica, come conseguenza e non come premessa» di essa: così B. CROCE, *Il partito come giudizio e come pregiudizio* (1912), in *Cultura e vita morale*, Bari, 1955, 191 ss.; ed anche ID., *Elementi di politica* (1925), Bari, 1966, 29 ss. L'estraneità del momento organizzativo alla concezione crociana del partito è ampiamente criticata da A. GRAMSCI, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Roma, 1977, 15 ss., particolarmente ove questi osserva che «la concezione del Croce della politica-passione esclude i partiti ed esclude ogni piano di azione concertato preventivamente, perché non si può pensare ad una passione organizzata e permanente».

<sup>20</sup> Sul collegamento fra allargamento del suffragio ed origine dei partiti di massa, cfr. G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel*, cit., specialmente 85 ss.; O. KIRCHHEIMER, *Parteistruktur und Massendemokratie in Europa* (1953-54), in *Beiträge*, cit., 288 ss.; J. LA PALOMBARA-S. WEINER, *The Origin and Development of Political Parties*, in *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, 3 ss.; F. NEUMANN, *Nascita e sviluppo dei partiti politici* (1968), in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1972, 47 ss.

riflettere gruppi di potere caratterizzati da divisioni sociali ed economiche<sup>21</sup>. Pertanto, da un lato il raccordo tra partiti parlamentari e comitati elettorali diviene meno occasionale, e questi ultimi si trasformano in strutture permanenti, allo scopo di mantenere il collegamento con la più ampia base elettorale<sup>22</sup>. Dall'altro, accanto ai tradizionali partiti di origine parlamentare, compaiono e si rafforzano partiti sorti al di fuori del quadro parlamentare, espressione di formazioni di lavoratori, di categoria, confessionali, già operanti nella società<sup>23</sup>. L'azione del partito tende dunque ad estendersi dal parlamento alla società civile, all'interno della quale esso viene ad assolvere alla funzione di organizzare in modo permanente i nuovi ceti ammessi a partecipare alla vita politica<sup>24</sup>.

Il distacco dal modello liberale del *government by discussion*, modello che, ristretto il circuito rappresentativo entro l'ambito omogeneo della borghesia politicamente attiva, faceva del parlamento, attraverso il confronto di opinioni che vi si svolgeva, il fulcro del processo di formazione della volontà statale, appare evidente<sup>25</sup>. Il passaggio dal partito di notabili al parti-

---

<sup>21</sup> Così C. SCHMITT, *op. cit.*, 1.1. Nello stesso senso, G. RADBRUCH, *op. cit.*, 286; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, cit., 13; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, 602 ss.

<sup>22</sup> Su questa evoluzione, v. ampiamente M. DUVERGER, *loc. ult. cit.*; F. NEUMANN, *op. cit.*, 57 ss.; J. LA PALOMBARA-S. WEINER, *op. cit.*, 8 ss.

<sup>23</sup> V., ancora, M. DUVERGER, *op. cit.*, 23 ss.

<sup>24</sup> In questo senso, cfr. F. NEUMANN, *op. cit.*, 49 ss.; G. LEIBHOLZ, *op. cit.*, 79 ss.; e L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa (ISLE)*, I, Milano, 1966, 14 ss. Emblematica di questa funzione e organizzativa assunta dai partiti di massa è l'origine dei partiti socialisti in Italia ed in Germania: cfr. C. FRIEDRICH, *op. cit.*, 618 ss.; G. SIVINI, *La sociologia dei partiti e lo Stato*, in *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bologna, 1979, specialmente 23 ss.; G. ROTH, *I socialdemocratici nella Germania imperiale*, Bologna, 1971, 29 ss., 243 ss.

<sup>25</sup> Impostazione, questa, il cui approfondimento si deve soprattutto ai giuristi weimariani: cfr. C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage*, cit., specialmente 10 ss., 43 ss.; ID., *Verfassungslehre*, München und Leipzig, 1928, 315 s.; G. RADBRUCH, *op. cit.*, 286 (ove si sottolinea efficacemente che nello Stato di partiti «*die Meinungsbildung durch Diskussion*» tende a spostarsi all'interno dei partiti, e che la competizione fra questi non è più «*Meinungskampf*» ma «*Machtkampf*»); H. TRIEPEL, *op. cit.*, 115 ss.; R. SMEND, *Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl* (1919), in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, II ed., 1968, 60 ss. Questa tematica è largamente ripresa dalla più recente dottrina tedesca (v., ad esempio, K. HESSE, *Die Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staate*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1959, XVIII, 18 ss.; U. SCHEUNER, *Staatstheorie und Staatsrecht*, Berlin, 1978, 153 ss.); e, nella letteratura italiana, in particolare da V. GUELI, *Parlamento e partiti come problema attuale della*

to di apparato, efficacemente descritto dalla sociologia classica dei partiti<sup>26</sup>, ne è una delle manifestazioni più significative: il sorgere dei partiti di massa, presenti nella società con una organizzazione stabile e capillare, saldamente coesi intorno ad un apparato con accentuati caratteri di professionismo e di burocratizzazione, e quindi capaci di una intensa azione di aggregazione e di mobilitazione collettiva e di un controllo penetrante sulle rappresentanze parlamentari, determina una spiccata valorizzazione del momento organizzativo nella considerazione del fenomeno partitico<sup>27</sup>.

Se invero il carattere prettamente individualistico del parlamentarismo liberale presupponeva che, per rappresentare il popolo nella sua unità politica, ogni parlamentare dovesse possedere una propria "qualità" personale incompatibile con ogni forma di mandato imperativo<sup>28</sup>, nella democrazia di massa il sorgere di organizzazioni costituenti un momento di aggregazione delle articolazioni della volontà popolare fece sì che più larghi strati della popolazione divenissero capaci di agire nella sfera politica<sup>29</sup>. In questa funzione di intermediazione del partito politico, il quale, aggregando le domande emergenti dalla società civile, ed operandone una sintesi politica, le trasferisce sul piano della organizzazione statale, è stato colto l'aspetto carat-

---

*democrazia* (1964), in *Scritti vari*, II, Milano, 1976, 1339 ss. Sul punto, v. anche i rilievi di K. LOEWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957, 76 (ove sottolinea il ruolo determinante svolto dai partiti di massa nella transizione «dal controllo oligarchico-borghese del potere alla moderna democrazia costituzionale»).

<sup>26</sup> Cfr. M. WEBER, *op. cit.*, II, 706 ss.; M.J. OSTROGORSKI, *op. cit.*; R. MICHELS, *La sociologia del partito politico* (1925), Bologna, 1966.

<sup>27</sup> V., infatti, M. WEBER, *Politik als Beruf*, trad. it., in *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, 1976, 79 ss.; H. TRIEPEL, *op. cit.*, 33; H. HELLER, *Staatslehre* (1934), Leiden, 1965, 247; H. NAWIASKY, *Allgemeine Staatslehre*, II, I, Zürich-Köln, 1952, III ss. Un'attenta descrizione dell'organizzazione dei primi partiti operai è compiuta da L. BASSO, *op. cit.*, 35 ss.; G. SIVINI, *op. cit.*, 26 ss.; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 309 ss.

<sup>28</sup> Così G. LEIBHOLZ, *op. ult. cit.*, 81 ss.; ID., *Volk und Partei im neuer deutschen Verfassungsrecht* (1950), in *Strukturprobleme*, cit., 73; e, *amplius*, ID., *Das Wesen*, cit., 72 ss. Nella letteratura più recente, cfr. C. MÜLLER, *Das imperative und freie Mandat*, Leiden, 1966. Il superamento del «partito di notabili», oltre che un'accentuazione del profilo organizzativo, avrebbe pertanto determinato una sorta di «personalizzazione» del sistema rappresentativo (cfr. U. SCHEUNER, *op. cit.*, 245 ss.), poiché l'adesione ad un programma avrebbe acquistato rilievo preponderante rispetto alla scelta degli uomini (così V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, 604).

<sup>29</sup> G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel*, cit., 89 s. (che definisce i partiti della moderna democrazia di massa come «politischen Handlungseinheiten»); H. TRIEPEL, *op. cit.*, 33; U. SCHEUNER, *op. cit.*, 324.

terizzante del moderno «stato di partiti», nel quale il partito politico è divenuto per l'appunto «il momento centrale del processo di integrazione politica del popolo»<sup>30</sup>.

Se ora si considera brevemente in che modo questa evoluzione del partito politico è stata riflessa dai testi costituzionali, il processo che condusse i partiti ad uscire dal terreno puramente sociologico ed a trovare riconoscimento a livello costituzionale appare più graduale, e l'idea che i principi basilari della forma di governo parlamentare fossero di ostacolo alla *Legalisierung* dei partiti si protrasse a lungo. Ancora agli inizi di questo secolo, lo Jellinek osservava che nel diritto dello stato il concetto stesso di partito non può trovar posto e che la vita dei partiti appartiene tutta alla scienza della società<sup>31</sup>. Pertanto, mentre negli Stati Uniti ed in Inghilterra, ove le moderne organizzazioni di partito hanno avuto origine parlamentare, il riconoscimento e la regolazione dei partiti risale più indietro nel tempo<sup>32</sup>, nei paesi

---

<sup>30</sup> Cfr. ancora G. LEIBHOLZ, *op. ult. cit.*, 90. Questa impostazione è contestata da M. WALINE, *Les partis*, cit., 59 ss., secondo il quale il «*Parteienstaat*», lungi dal tradursi in un modello di «*organisation de la démocratie*», avrebbe operato una vera e propria spoliazione del corpo elettorale, ed anzi sarebbe «*essentiellement oligarchique, donc antidémocratique*». Per una valutazione critica della dottrina dello «stato di partiti», cfr. A. NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit.

<sup>31</sup> Cfr. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, II ed., 1905, 110 ss.

<sup>32</sup> Sull'origine dei partiti di massa negli Stati Uniti ed in Inghilterra, v. le classiche pagine di M. WEBER, *op. ult. cit.*, 84 ss. Quanto all'Inghilterra, la cui forma di governo già il R. CARRÉ DE MALBERG (*Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris, 1922, 169 ss.), contrapponeva al parlamentarismo francese, fondato sulla teoria della sovranità nazionale e sul primato delle assemblee parlamentari, il riconoscimento legale dei partiti culminò con il *Ministers of the Crown Act* del 1937, che conferì un'indennità al *leader* del partito di opposizione. Esso era stato peraltro già avviato con il *Reform Act* del 1832, che diede vita ad associazioni di registrazione con lo scopo di disciplinare le iscrizioni nelle liste elettorali, e con la successiva riforma elettorale del 1867, alla quale viene fatto risalire il controllo delle organizzazioni di partito sulla designazione dei candidati. Su ciò, e sulla storia dei partiti inglesi in genere, v., soprattutto, M.J. OSTROGORSKI, *La démocratie*, cit., 43 ss.; I. JENNINGS, *Party Politics*, Cambridge, 1960; R.T. MCKENZIE, *British Political Parties*, London, 1955, cap. I; ed inoltre N. BOBBIO, *I partiti politici in Inghilterra*, Roma, 1946, specialmente 18 ss.; L. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, s.d. (ma 1950), cap. I; U. SCHEUNER, *op. cit.*, 323 s. Negli Stati Uniti, risalgono al 1866 i primi interventi legislativi degli stati per la regolazione della designazione dei candidati nei *caucuses* di partito e nelle cosiddette «primarie»: v. ampiamente J. STARR, *The Legal Status of American Political Parties*, in *The American Political Science Review*, 1940, 25 ss.; A. GRODZINS, *American Political Parties and the American System*, in *West. P. Q.*, 1960, 974 ss.; K. LOEWENSTEIN, *Political Power*, cit., 369 ss.; ed inoltre L. FERRI, *op. cit.*, cap. II; S. VOLTERRA, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1963; A. MALASCHINI, *Il sistema «quadripartitico» americano*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1973, n. 19-20, 59 ss.

dell'Europa continentale, nei quali il processo di formazione dei partiti di massa si è svolto al di fuori del parlamento, bisognerà attendere i primi decenni del Novecento affinché dei partiti politici si trovi menzione nella legislazione costituzionale ed elettorale<sup>33</sup>. Si trattava peraltro di una linea di tendenza, destinata a consolidarsi solo nel secondo dopoguerra. Ancora la Costituzione di Weimar non menzionava i partiti se non per stabilire che «gli impiegati sono al servizio della collettività, non di un partito». Proprio commentando questo art. 130, e contestando le prime teorizzazioni sullo «stato di partiti» di giuristi suoi contemporanei, Triepel rivendicava il carattere decisamente «non statale» dei partiti politici: muovendo dal presupposto che lo stato moderno ha posto gli impiegati pubblici alle dipendenze dello stato e non più del principe, egli traeva argomento dalla comparazione tra il binomio principe-stato e quello partito-stato per rifiutare ogni tentativo di identificazione fra il partito e l'apparato statale<sup>34</sup>.

A ben vedere, è già presente nei giuristi weimariani l'alternativa di fondo che ha diviso la moderna riflessione sulla posizione costituzionale dei partiti politici. Da un lato, la collocazione del partito tutta all'interno della sfera societaria, «alla soglia e al margine del diritto pubblico», e la configurazione di esso come forma di «autoorganizzazione» del popolo<sup>35</sup>. Proprio nella misura in cui il ruolo del partito tendeva a trascendere il momento

---

<sup>33</sup> V. soprattutto la legge cecoslovacca del 26 febbraio 1920, che prevedeva che il Tribunale elettorale potesse dichiarare la decadenza del parlamentare escluso per indisciplina dal partito nella cui lista era stato eletto e che gli subentrasse il primo dei non eletti nella medesima lista; nonché le leggi elettorali degli stati che avevano adottato il sistema proporzionale: v. un'ampia rassegna in R. PELLOUX, *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*, in *Rev. dr. public*, 1934, 238 ss.; ed anche B. MIRKINE GUETZEVITCH, *Le costituzioni europee*, trad. it., Milano, 1954, 36 ss.

<sup>34</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *op. cit.*, 28 ss.; in senso contrario v., oltre ai passi di Wieser e Thoma citati da Triepel, O. KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Breslau, 1926, 55 ss.; G. RADBRUCH, *Die politischen Parteien*, cit.

<sup>35</sup> In questo senso, v. ancora H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, cit., specialmente 33 ss.; H. HELLER, *op. cit.*, 187 (ove questo autore riconosce la coesistenzialità dei partiti allo Stato democratico-parlamentare, pur conservando questi la natura di «*nichtstaatlicher Organisationen*»); F. VAN CALKER, *Wesen und Sinn der politischen Parteien*, Tübingen, 1930, specialmente 23 ss. (secondo il quale il partito è una «*Erscheinungsform der Gemeinschaftslebens*»); ed ancora per un accenno alla «*gesellschaftliche Spontaneität*» dei partiti, R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, cit., 241. L'influenza di questo filone di pensiero è largamente presente in C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 355 ss. L'espressione fra virgolette è di S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, II ed., 1947, 179.

elettorale, veniva percepita una sfera di attività permanente o di *Integration* del partito che ne rafforzava l'extrastatalità<sup>36</sup>, laddove, non a caso, la funzione esclusivamente elettorale dei partiti statunitensi, ad esempio, li radicava assai più nell'organizzazione costituzionale facendone un *élément du pouvoir étatique*<sup>37</sup>. Ché anzi, ove lo stato tentasse di organizzare e regolare la vita dei partiti, trasformandoli in «autorità» (*Behörde*), altre formazioni emergerebbero spontaneamente dalla società a surrogarne la funzione<sup>38</sup>. All'opposto, il ruolo determinante dei partiti nella designazione e nella elezione dei candidati e la loro crescente influenza sul parlamento e sul governo indussero a qualificarli come veri e propri "organi di creazione" di altri organi dello stato<sup>39</sup>. Estremo punto di arrivo di questo filone di pensiero è stata più tardi, agli inizi degli anni Cinquanta del XX secolo, la configurazione dello stato di partiti come «un surrogato della democrazia diretta», o più precisamente come forma razionalizzata di «democrazia plebiscitaria», nella quale la *volonté générale* si forma attraverso i partiti per una sorta di "principio di identificazione" fra partiti e popolo<sup>40</sup>: indirizzo, questo, che, come è stato scritto efficacemente, ha finito per saldare in un blocco compatto stato, società e partiti<sup>41</sup>, e che ha infatti ispirato nella Repubblica federale tedesca, negli anni Cinquanta e Sessanta del XX secolo la tendenza legislativa e giurisprudenziale ad una progressiva istituzionalizzazione dei partiti politici<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Così H. TRIEPEL, *op. cit.*, 29 s.

<sup>37</sup> Come riconosce G. BURDEAU, *Traité*, cit., 448; ma già H. TRIEPEL, *op. cit.*, 21 s. Nello stesso senso, v. ancora K. LOEWENSTEIN, *Political Power*, cit., 369 ss.

<sup>38</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., 247.

<sup>39</sup> Cfr. G. RADBRUCH, *op. cit.*, 288; O. KOELLREUTTER, *op. cit.*, 86 ss.

<sup>40</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel*, cit., 93 ss.; ID., *Volk und Partei*, cit., 71 ss. (ove anche il rilievo che, poiché nello stato di partiti la formazione della volontà statale si compie senza «commistioni con elementi rappresentativi attraverso i partiti», questi sono entrati a far parte dell'*Herrschaftsapparat* dello stato medesimo).

<sup>41</sup> Così W. HENKE, *Das Recht der politischen Parteien*, Göttingen, 1964, 5 ss. (ove anche un'accurata ricostruzione del pensiero di Triepel e Leibholz).

<sup>42</sup> V., oltre all'HENKE, *op. cit.*, L. ELIA, *Introduzione a I progetti di legge sull'ordinamento e il finanziamento dei partiti nella RFT* (Senato della Repubblica), Roma, 1965, 11 ss.; R. PEISER, *L'institutionnalisation des partis politiques dans la République fédérale allemande*, in *Rev. dr. public*, 1959, 639 ss.; A. NEGRI, *op. cit.*, 127 ss.