

Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato

a cura di

Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu



G. Giappichelli Editore – Torino

PREMESSA

Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu

Tradizionalmente, il rapporto tra diritto pubblico e diritto privato è stato descritto in termini dicotomici, alla stregua di una distinzione idonea a suddividere l'universo giuridico in due sfere di influenza congiuntamente esaustive e reciprocamente esclusive, nel senso che, almeno in termini generali, l'oggetto di indagine studiato dal diritto pubblico non potrebbe essere contemporaneamente studiato anche dal diritto privato e viceversa. Proprio perché le due discipline in questione sarebbero suscettibili di ricomprendere perfettamente al loro interno tutti gli aspetti a cui si riferiscono, i giuristi euro-continentali hanno quindi classicamente stabilito una distinzione netta tra i due ambiti.

Nella storia del pensiero politico occidentale questa suddivisione è stata usata continuamente e costantemente senza mutamenti sostanziali per lunghissimo tempo. Eppure di fronte alla disciplina costituzionale dei partiti questa inveterata dicotomia sembra destinata – almeno in parte – a vacillare dal momento che la nostra Carta fondamentale ha inteso affidare a dei soggetti sostanzialmente privati l'esercizio di fondamentali funzioni a rilevanza pubblicistica, collocando i movimenti politici al centro dell'assetto democratico e trasformandoli in una sorta di catalizzatore, indispensabile per l'esercizio delle libertà individuali e collettive garantite dalla stessa Costituzione.

La scelta operata dal Costituente di non delinearne in termini tassativi la personalità giuridica dei partiti né di formalizzarne le modalità organizzative, pur a fronte di una loro necessaria presenza all'interno del nuovo assetto repubblicano, ha fornito amplissimo spazio all'autonomia privata nella puntuale definizione e nella correlativa gestione di queste peculiari forme associative, fondamentali per l'implementazione della democrazia.

La sostanziale "apertura" offerta dall'art. 49 Cost. ha cioè consentito una prima, virtuosa contaminazione tra le categorie dogmatiche del diritto pubblico e del diritto privato, tale per cui per poter comprendere pienamente che cosa sia un partito, come esso operi nella realtà politico-sociale e quale debba essere la sua effettiva disciplina giuridica occorre riferirsi contestualmente a entrambe le discipline. In buona sostanza, dunque, per comprendere pienamente il disegno costituzionale sui partiti e le sue virtualità applicative, pubblico e privato devo-

no parlarsi, devono intrecciare le rispettive sfere di interesse e devono reciprocamente interagire. Da questo punto di vista, le crescenti sfide della modernità, l'evoluzione delle dinamiche sociali, l'incessante progresso tecnologico e l'endemica crisi della politica hanno ulteriormente acuito la necessità di un dialogo fattivo tra queste due discipline.

Il presente volume nasce proprio da questo bisogno di comunicare, che dovrebbe animare pubblicisti e privatisti, mutuando il reciproco sapere, onde poter decodificare con maggiore chiarezza la realtà fattuale che ruota attorno ai partiti. Ed è proprio da un dialogo comune tra i curatori, che questa operazione editoriale nasce e sviluppa, nel tentativo di capire meglio l'attuale condizione in cui versano movimenti politici, attingendo con fiducia al reciproco sapere.

In questo senso i vari contributi analizzeranno in una prospettiva interdisciplinare le principali tematiche in cui diritto pubblico e diritto privato agiscono parallelamente e si intersecano nella definizione dello *status* dei partiti. Si esamineranno così nel dettaglio la relazione tra partiti politici e rappresentanza parlamentare; la disciplina dei partiti e il divieto di mandato imperativo; il sistema di finanziamento dei movimenti politici; la democrazia interna dei partiti; la prassi statutaria e i modelli organizzativi dei partiti; gli accordi di governo fra movimenti politici e infine il rapporto tra i partiti e le grandi piattaforme social.

PARTITI POLITICI E RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE TRA FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

Claudio Martinelli

SOMMARIO: 1. Partiti e istituzioni in un mondo in trasformazione. – 2. Costituzionalismo e rappresentanza politica. – 3. L'evoluzione del sistema politico nella storia costituzionale britannica. – 4. Il ruolo dei partiti politici nel costituzionalismo democratico. – 5. Regole costituzionali, partiti politici e sistemi elettorali nelle forme di governo parlamentari. – 6. Per concludere.

1. Partiti e istituzioni in un mondo in trasformazione

Le profonde e rapide trasformazioni del mondo contemporaneo impongono una riflessione sul rapporto che intercorre tra conservazione e innovazione nella civiltà in cui siamo chiamati a vivere. Non vi è dubbio che il XXI secolo abbia portato, e continui a proporre quasi quotidianamente, cambiamenti radicali nel modo di vivere degli individui e negli assetti delle collettività¹. La rivoluzione digitale sta modificando per sempre non solo le tecniche di comunicazione ma, molto più profondamente e forse anche drammaticamente, anche taluni stilemi culturali sedimentati da secoli, tanto da evocare il concetto di “rivoluzione antropologica”². La moltiplicazione delle fonti informative, la connessione ininterrotta, la dimensione planetaria di molte interazioni economiche e sociali, postulano accelerazioni temporali che talvolta finiscono per fagocitare tutto nella dimensione del presente, a scapito di un futuro, da rincorrere affannosamente,

¹ Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dei media digitali, con una particolare attenzione agli elementi di continuità e discontinuità con gli altri mezzi di comunicazione, cfr. G. BALDI, P. MAGAUDDA, *Storia dei media digitali. Rivoluzione e continuità*, Roma-Bari, 2014.

² Sul tema, tra gli altri, cfr. H.A. HORST, D. MILLER (eds.), *Digital anthropology*, London, 2012, e T. HYLLAND ERIKSEN, *Fuori controllo. Un'antropologia del cambiamento accelerato*, Torino, 2017.

che si fatica a progettare e di un passato che sembra del tutto obsoleto perfino se recente³.

Ovviamente era impensabile che queste trasformazioni non finissero per avere un impatto sulla politica, sulle sue regolarità, funzioni sistemiche, strutture organizzative, e così via. Anzi, proprio per il suo significato intrinseco questa attività umana è necessariamente il crocevia dei cambiamenti più radicali: storicamente, talvolta li guida e li determina, in altri casi li subisce e ne viene travolta. Inoltre, si tenga nel dovuto conto che questo periodo storico ha preso il via sostanzialmente nello stesso momento in cui stavano tramontando buona parte degli ancoraggi filosofici e ideologici che per antica tradizione avevano fatto da guida alle aspirazioni politiche, disegnanone le divisioni e costruendone la dialettica, lasciandole dunque esposte al vento della prassi e della convenienza⁴.

Ebbene, in questo contesto, così problematico perché privo di certezze ma anche intellettualmente stimolante per gli scenari che apre, appare fondata la necessità di tornare appunto a riflettere sul ruolo della politica nella ricerca degli equilibri sociali, nel governo delle collettività, nel rapporto con le dinamiche economiche. Una riflessione che abbia come terreno di indagine lo Stato democratico, inteso sia sul piano diacronico, come punto di arrivo della lunga e composita tradizione del costituzionalismo nelle relazioni tra governanti e governati, sia sul piano sincronico, come forma di Stato che contiene diversificate declinazioni delle sue forme di governo. Al centro di questo campo di investigazione, che si prefigge di capire se e in quali termini si stia modificando il ruolo della politica nei sistemi democratici, non può che esservi il tema della rappresentanza e il soggetto che da tempo siamo abituati a considerare il protagonista del gioco democratico, ossia il partito politico. Siamo di fronte ad uno strumento ancora attuale o dobbiamo considerarlo un reperto del passato? Proprio in quel rapporto tra conservazione e innovazione il partito deve essere considerato come parte di un mondo superato oppure rimane una valida forma di organizzazione del consenso per il funzionamento delle istituzioni?

Questi e tanti altri interrogativi dello stesso tenore si presentano sotto i nostri occhi in forme pressanti e talvolta inquietanti. In talune esperienze ascrivibili

³ Sul "presentismo" come chiave di interpretazione sociologica della nostra epoca cfr. G. DE RITA, A. GALDO, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Torino, 2018.

⁴ E non si può non rilevare come tutti i lavori scientifici, anche i più influenti e citati a livello planetario, che si erano proposti come gli interpreti di quel cambiamento e delle sue prospettive future siano stati largamente smentiti o siano riusciti a mettere a fuoco solo una parte dei problemi e delle loro conseguenze. Basti pensare a due testi che, pur rimanendo come punti di riferimento imprescindibili per la letteratura politologica degli anni '90, riletti oggi mostrano una certa propensione tipica di quegli anni ad una sorta di determinismo intellettuale che dava per assodate molte evoluzioni che poi non si sono verificate, per lo meno nei termini in cui erano state preconizzate. Mi riferisco in particolare a F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992, e a S.P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, 1996.

alla categoria delle democrazie stabilizzate dobbiamo registrare fenomeni di erosione della solidità della rappresentanza politica a favore di movimenti populistici che fanno della contrapposizione alle istituzioni e della comunicazione anti-politica la loro *constituency* fondamentale⁵. La dicotomia tra popolo, sempre descritto come un'entità unitaria e indistinta vittima di soprusi e oppressioni, ed élite, percepite come gruppi coordinati e finalizzati al conseguimento di indebiti privilegi, sembra avere sostituito gli antichi e classici *cleavage* del passato: rivoluzionari e reazionari, progressisti e conservatori, liberalismo e socialismo, comunismo e anticomunismo, fascismo e antifascismo, capitale e lavoro, e così via. Fortunatamente, molto spesso la democrazia rappresentativa mostra di possedere i necessari anticorpi per arginare questi fenomeni riportandoli a dimensioni e spazi fisiologici, ma qualche volta accadono eventi che fanno dubitare della robustezza di questi argini, come nel caso dell'incredibile assalto al Congresso degli Stati Uniti, uno dei templi mondiali della storia e dell'autorevolezza delle istituzioni democratiche.

E allora, dentro un quadro così sfocato, continuamente in divenire, tra il liquido e il gassoso, per cercare qualche punto fermo a cui aggrapparsi credo sia opportuno ripartire dalle fondamenta, nel nostro caso dalle radici del pensiero costituzionalistico⁶, grazie a cui l'Occidente ha elaborato la forma di organizzazione politica e sociale più avanzata della storia dell'Uomo: la democrazia liberale, appunto. Pertanto, questo scritto intende proporre nella prima parte qualche breve e modesta riflessione prendendo le mosse dai canoni della rappresentanza politica come spartiacque della modernità costituzionale e come segno distintivo della democrazia rappresentativa, con una particolare attenzione all'esperienza britannica, per certi versi paradigmatica rispetto alla lettura delle funzioni storiche del Parlamento e dei partiti politici sulla strada della modernità costituzionale.

Ricostruito questo quadro storico, complesso e articolato, si procederà poi ad analizzare il ruolo e le funzioni delle forze politiche in alcune forme di governo parlamentari europee particolarmente significative per le caratteristiche intrinseche e per l'evoluzione dell'intreccio tra disciplina costituzionale, normativa elettorale e sistema politico. In questo contesto avremo modo di trattare, seppur brevemente, anche il caso italiano, su cui proporremo qualche valutazione circa i problemi che il sistema dei partiti presenta rispetto all'attuale quadro politico, in particolare in relazione all'ordinamento costituzionale e alla legislazione elettorale.

⁵ Nella vastissima letteratura sul populismo si possono segnalare, tra gli altri, Y. MÉNY, Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, 2000; C. MUDDE, C. ROVIRA KALTWASSER, *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge, 2014; J.W. MÜLLER, *What Is Populism?*, Philadelphia, 2016.

⁶ Cfr. C. MARTINELLI, *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, Torino, 2016.

L'obiettivo dello scritto non è certamente quello di mettere un punto definitivo su problemi e soluzioni, bensì, molto più modestamente, offrire qualche spunto per capire l'origine di taluni fenomeni critici, i motivi del loro successo, le prospettive che presentano sul piano politico e istituzionale, con un approccio che tenga sempre in stretto collegamento la ricostruzione storica, l'analisi politica e l'interpretazione giuridica.

2. *Costituzionalismo e rappresentanza politica*

Non è esagerato sostenere che le diverse concezioni della rappresentanza politica, e le relative modalità di implementazione, costituiscano uno dei principali spartiacque della storia del costituzionalismo⁷. Questa affermazione è vera in particolare per il passaggio che segna la fine della rappresentanza pre-moderna, fondata sugli interessi delle entità collettive, per aprire l'era della modernità costituzionale, incentrata sull'ontologia dell'individuo e sulla rappresentanza della nazione.

La prima, caratteristica delle assemblee di origine medievale, corrispondeva all'idea, per secoli molto radicata, secondo cui il soggetto da rappresentare era un gruppo sociale omogeneo. Naturalmente non tutti i ceti sociali godevano di una rappresentanza nelle assemblee, ma solo quelli dotati di una propria forza politica che dipendeva essenzialmente dal loro ruolo sociale. Per cui, certamente la nobiltà e il clero, ma anche le variegate corporazioni, di natura eterogenea, che costituivano i corpi sociali fondamentali del mondo produttivo e intellettuale. Dunque, una rappresentanza politica fondata sul criterio della corrispondenza con la sommatoria degli interessi collettivi. In questo contesto il singolo rappresentante, componente dell'assemblea, esercitava le sue funzioni in nome e per conto del corpo sociale, sulla base di un preciso mandato ai cui dettami si doveva attenere e che come gli era stato conferito così gli poteva essere revocato.

Bisogna, però, sottolineare come la natura delle assemblee pre-moderne fosse completamente diversa rispetto a quelle che si imporranno nei secoli successivi, a partire dalle grandi rivoluzioni borghesi. Normalmente, non solo non legiferavano (ma questa, come vedremo, è una caratteristica acquisita dai parlamenti in un'epoca molto più recente di quanto abitualmente si pensi), ma ogni componente aveva solo il compito specifico e preciso di farsi portavoce presso il sovrano dei problemi e delle richieste provenienti dai rispettivi corpi sociali di riferimento. Le capacità del rappresentante si misuravano sulla quantità e qualità dei vantaggi che le sue pressioni sul re e sulla corte erano in grado di assicurare al gruppo da lui rappresentato.

⁷ Acute riflessioni sul significato lessicale e concettuale del rappresentare e della rappresentanza si possono leggere in B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, 1999.

Se siamo in grado di storicizzare il nostro sguardo verso un quadro sociale e politico strutturato in tal modo, non possiamo non riconoscere come quella concezione della rappresentanza fosse coerente con il contesto in cui si collocava, e semmai dovremmo interrogarci sull'incoerenza del mantenimento di qualche retaggio del particolarismo nelle dinamiche politiche contemporanee. All'epoca, il Parlamento come sede di interessi al tempo stesso collettivi e particolari coincideva con il ruolo decisivo del sovrano, pur diversificato a seconda dei cicli storici. Infatti, all'interno del feudalesimo medievale il suo compito era di offrire un punto di sintesi tra esigenze, aspirazioni e necessità, spesso contraddittorie, che provenivano dal basso, soprattutto con l'obiettivo ultimo di assicurare la pace sociale e il mantenimento dell'ordine costituito sui territori di cui egli era solo l'estremo garante.

Nei secoli dell'Assolutismo, invece, il sovrano viene ad assumere un protagonismo spiccato che lo fa assurgere alla funzione di guida indiscussa, perché appunto *ab-soluta*, ossia sciolta da vincoli, dello Stato nazionale. Proprio la formazione dello Stato nazionale, sotto l'egida dell'Assolutismo, richiede che il sovrano mostri una visione ampia e generale dei problemi dello Stato, divenendo così l'unico vero rappresentante della nascente nazione. Una rappresentanza che, a differenza dell'Età medievale, si sintetizzava nella funzione simboleggiata dalla Corona e non più nella persona fisica del Monarca. Tutti salti di qualità non da poco sul terreno della modernità, che finiranno per preparare le condizioni per i successivi cambi di paradigma.

Ora, è chiaro che in contesti come quelli appena evocati non potessero trovare posto, né in un'elaborazione teorica né in una concretizzazione pratica, forme di rappresentanza politica come quelle che conosceremo poi con il nome di partiti, cioè di organizzazioni ben strutturate portatrici di visioni e ideologie di parte ma pensate per interpretare e disegnare il mondo di riferimento nel suo complesso. Laddove, invece, dominava il perseguimento di volontà specifiche e la rappresentanza assembleare era coerentemente costruita attorno a questo canone, non potevano che nascere al massimo le cosiddette fazioni, cioè gruppi, solitamente non stabilmente organizzati, portatori di istanze riferibili a tematiche certamente centrali per gli equilibri politici della loro epoca ma prive di una visione teleologica complessiva. Basti pensare ad uno degli esempi più importanti di dialettica politica del Medioevo, talmente aspra da sfociare spesso in episodi di violenza e in eventi bellici di portata storica, come la lunga diatriba tra Guelfi e Ghibellini nell'Italia medievale. Oppure, in un ambiente culturale radicalmente diverso, alla guerra delle Due Rose nell'Inghilterra del '400. Paradossalmente, potremmo forse spingerci a sostenere che presentavano maggiori somiglianze con i partiti moderni e la loro dialettica politica le classiche dicotomie interne al mondo romano, dove, forse non a caso, le assemblee rappresentative, in particolare il Senato, non rispondevano ai caratteri particolaristici e suddivisi per enti collettivi di quelle delle epoche successive.

L'avvento della modernità costituzionale interviene direttamente su quei paradigmi. Come ricordato, le tre grandi rivoluzioni del XVII e XVIII secolo, la *Glorious Revolution* inglese, la formazione degli Stati Uniti d'America e la Rivoluzione francese, modificano radicalmente le precedenti prospettive e quindi anche i canoni della rappresentanza politica e parlamentare. Nella riflessione filosofica e giuridica delle diverse declinazioni dell'Illuminismo, pur così diverse tra loro, l'individuo assume la posizione centrale scalzando il gruppo sociale e divenendo pertanto il nucleo fondante della società civile. Il costituzionalismo liberale esalta la sfera individuale e la protegge con la proclamazione dei diritti e la divisione dei poteri. Come recita l'art. 16 della *Dichiarazione* del 1789, questi sono i due pilastri imprescindibili della modernità costituzionale. Il potere è necessario, non può essere cancellato o ignorato ma, poiché è sempre pericoloso e chi lo detiene tende naturalmente ad abusarne, deve essere messo nelle condizioni di non nuocere all'individuo. Non solo, secondo John Locke lo Stato, con il complesso dei suoi poteri pubblici, è legittimato ad esistere in quanto e fino a quando serve a proteggere il cittadino da minacce di varia natura che gli possono provenire da più parti.

Il Parlamento è parte integrante di questa trasformazione filosofica e costituzionale. Come espressamente teorizzato dai pensatori che, nei rispettivi contesti culturali, si oppongono all'Assolutismo, ovvero prima dallo stesso Locke e poi da Montesquieu, il Parlamento assume la titolarità della funzione legislativa, quella che costituisce il motore politico della nuova forma di Stato, dalle cui decisioni dipendono le azioni degli altri due: l'Esecutivo e il Giudiziario⁸. Per poter svolgere pienamente questa funzione, il Parlamento deve essere composto da membri che ricoprano ciascuno la qualifica di rappresentante della nazione. Ovvero, ogni parlamentare non rappresenta più un gruppo sociale, bensì l'intera collettività identificata in un concetto che nel '700 era essenzialmente politico: la nazione, intesa come luogo fisico in cui si acquisisce e si esercita la cittadinanza entro le regole sancite dall'ordinamento giuridico dello Stato, *in primis* la Costituzione.

A loro volta i membri del Parlamento, e dunque l'assemblea nel suo complesso, devono godere di ampie garanzie e prerogative che li proteggano proprio nel libero esercizio di queste funzioni di rappresentanza nazionale. Tra queste spicca il libero mandato, ossia il riconoscimento del divieto di mandato imperativo, cioè la garanzia per ciascun componente dell'assemblea parlamentare di svolgere la propria attività senza sentirsi legato da vincoli giuridici verso i propri elettori⁹.

⁸ Per un lucido approfondimento sul punto e, in generale, sulle implicazioni giuridiche e politiche delle diverse trasformazioni della forma di Stato cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001.

⁹ Sui variegati caratteri della rappresentanza politica nelle diverse epoche storiche cfr. D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996.

Nella seconda metà del XVIII secolo il libero mandato diviene patrimonio comune degli ordinamenti costituzionali più avanzati. Lo svincolo dei rappresentanti è assunto come un punto fondante e dirimente dai Costituenti americani, dal pensiero politico inglese (si pensi, tra gli altri, a Edmund Burke, e al suo celebre discorso agli elettori di Bristol del 1774), dalla componente liberale della Rivoluzione francese, in particolare per opera di Emmanuel Sieyès, la cui impostazione finisce per prevalere su quella giacobina, di matrice roussoviana, che invece teorizzava una sorta di rapporto identitario tra rappresentante e rappresentato¹⁰.

Non a caso le esperienze statuali in cui si verificano le tre grandi rivoluzioni sono anche quelle in cui cominciano a maturare le prime esperienze di moderna lotta politica articolata sulla dialettica tra i partiti. E tuttavia, si deve sempre tenere in considerazione un fattore difficilmente confutabile, e cioè che i partiti dell'età rivoluzionaria, e poi per lungo tempo anche quelli dello Stato liberale, possedevano caratteristiche strutturali e funzionali completamente diverse rispetto a quelle dei partiti novecenteschi. Non si tratta di una considerazione meramente storica ma prettamente costituzionale. Infatti, queste differenze erano intimamente legate ai caratteri ancora fortemente elitari delle forze politiche e alla loro capacità di rappresentare solo alcuni strati della società, ovvero quelli più inseriti nel gioco parlamentare.

3. *L'evoluzione del sistema politico nella storia costituzionale britannica*

Nulla risulta più funzionale a spiegare queste caratteristiche risalenti dell'esperienza che più di tutte ha percorso i tempi sulla strada delle trasformazioni in senso democratico, e cioè l'esperienza inglese, pur con tutte le sue ben note singolarità costituzionali¹¹. Per circa duecento anni, dalla Prima rivoluzione alla metà del XIX secolo, la scena politica inglese è stata dominata dal sistema binario disegnato sulla distinzione tra Tory e Whig: i primi tendenzialmente conservatori, legittimisti e agrari; i secondi genericamente liberali, parlamentaristi e borghesi. Paradossalmente il sistema si consolida proprio nel momento in cui i due partiti fanno fronte comune contro un sovrano, Giacomo II, che ai loro occhi incarnava tutto il peggio che il XVII secolo aveva portato all'Inghilterra e che era arrivato il momento di sconfiggere definitivamente: era uno Stuart, scozzese, assolutista, filo-francese e per giunta cattolico. L'alleanza parlamentare, cementata in nome dell'identità nazionale e della tradizione inglese (la Costituzione, la Common law, la religione anglicana, la potenza militare, il rapporto di

¹⁰ Per una esaustiva trattazione delle radici storiche e delle caratteristiche costituzionali del libero mandato parlamentare cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991.

¹¹ Sulla cultura giuridica e politica alla base della *British Constitution* cfr. C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, 2014.

irriducibile alterità rispetto al Continente), determina la sconfitta storica della dinastia scozzese e la vittoria del Parlamento, testimoniate dalla attribuzione da parte di quest'ultimo della nuova titolarità del Trono agli Orange e dall'imposizione al nuovo sovrano della promulgazione del *Bill of Rights 1689*, il documento con cui venivano ribadite per sempre le antiche libertà del popolo inglese e venivano riconosciute alcune decisive prerogative del Parlamento, tra cui il *Freedom of speech and debate*, di cui all'art. 9, caposaldo giuridico del libero esercizio delle funzioni in capo a ciascun parlamentare (antesignano della nostra insindacabilità parlamentare, di cui all'art. 68, comma 1, Cost.).

Ma questo ruolo storico assunto dai partiti inglesi non comporterà di per sé una trasformazione in senso democratico del sistema politico del nascente Regno Unito (1707). Non vi è dubbio che nel contesto settecentesco, e poi di inizio '800, i due partiti accompagneranno le istituzioni verso un'evoluzione in senso parlamentarista, in cui gli organi della "Costituzione di sangue", ovvero la Corona e la Camera dei Lord, perderanno progressivamente e inesorabilmente una larga parte del loro potere politico a vantaggio degli organi del circuito rappresentativo, cioè il corpo elettorale, la Camera dei Comuni, il Cabinet e il Primo Ministro, con quest'ultimo che da quando appare sulla scena, con Robert Walpole nel 1721, assume un ruolo sempre più centrale fino a diventare il fulcro di tutta la politica britannica¹². E tuttavia, è altrettanto fuor di dubbio che durante tutto questo torno di tempo entrambi gli storici partiti inglesi abbiano sempre mantenuto una struttura organizzativa che ricalcava in una certa misura quella di un club esclusivo, un circolo tendenzialmente chiuso in cui si era ammessi per cooptazione, con due gruppi parlamentari che rispecchiavano fedelmente questo schema. Ed è importante sottolineare come si trattasse di un assetto strutturale e funzionale pienamente coerente con il quadro istituzionale, le cui dinamiche interne si presentavano all'avanguardia in un confronto con gli altri Stati nazionali coevi ma che ovviamente non si poneva il problema della rappresentanza delle masse popolari come soggetto politico.

Il tema comincerà a proporsi nella cultura politica britannica essenzialmente per merito del radicalismo utilitarista di matrice benthamiana, e troverà un riconoscimento legislativo con il *Great Reform Act 1832*, la prima riforma elettorale che provvederà a modernizzare il rapporto tra elettori ed eletti, da una parte con la redistribuzione territoriale delle *constituency* per la Camera dei Comuni, ottenuta soprattutto per mezzo della cancellazione dei *rotten boroughs* e grazie al riconoscimento del ruolo sempre crescente degli agglomerati urbani, e dall'altra con un sensibile allargamento del suffragio a ceti sociali fino ad allora esclusi. Il suo impatto fu profondo ed esteso:

¹²Per una dettagliata disamina del contributo offerto da ciascun Primo Ministro alla Costituzione e alla storia politica britannica cfr. A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, 2020.

Few parliamentary measures in modern times generated as much contemporary concern as the Great Reform Bill of 1832 [...] that reform redefined both political discourse and political behavior [...] the Great Reform Bill of 1832 transformed the rhetoric and reality of political life [...] the Great Reform Act converted voters into partisans [...]. Reform affected other boroughs differently, but rare were the places where it passed without reshaping electoral habits as it formally reshaped the electoral process¹³.

Si trattava di una riforma di cultura profondamente inglese, sotto diversi punti di vista. Intanto, era stata una decisione parlamentare, giunta al termine di una battaglia politica e procedurale memorabile, figlia diretta della Rivoluzione industriale. Il sistema politico britannico prendeva atto pragmaticamente, senza tentazioni rivoluzionarie o palingenetiche, che le trasformazioni economiche e sociali che ormai erano in corso da qualche decennio richiedevano un salto di qualità nella vita delle istituzioni e delle forze politiche che la animavano. La common law da sola non era più in grado di rispondere alle nuove e diverse richieste che emergevano dal basso: l'industrializzazione, l'inurbamento, le destrutturazioni e ristrutturazioni sociali, erano tutti fenomeni da affrontare facendo assumere al Parlamento la responsabilità di diventare il luogo principe della discussione e della risoluzione dei nuovi problemi, per mezzo della produzione legislativa. Un ruolo e una funzione che nei secoli precedenti non erano mai stati la cifra specifica del Parlamento, consistente invece nel controllo del sovrano (e poi del Governo) e nel vaglio autorizzativo dei suoi indirizzi politici, e che invece nei decenni successivi le Camere, e in particolare la Camera dei Comuni, riusciranno a svolgere grazie alla progressiva accentuazione della rappresentatività nazionale che il Parlamento conseguirà durante tutto il corso del XIX secolo, per merito in particolare delle riforme elettorali che allargheranno la base della partecipazione: dopo quella del 1832, la riforma del 1867, voluta dai Conservatori, e l'articolato pacchetto di leggi fatto approvare dai liberali di Gladstone tra il 1872 e il 1885.

Si tenga presente che fino a tutto l'800 il pensiero politico prevalente, anche quello più aperto ai cambiamenti, concepiva il voto come una funzione pubblica e non come un diritto individuale. Per esempio, il più influente e di larghe vedute tra gli intellettuali della sua epoca, John Stuart Mill, di cui ancora ai nostri giorni si ricordano le battaglie in favore del voto femminile, sostiene la tesi della funzione pubblica del voto proprio per incoraggiare l'apertura del suffragio, fidando sull'idea che inglobare nelle dinamiche politiche settori della popolazione fino a quel momento esclusi avrebbe finito per avere una valenza educativa e socializzante, che avrebbe comportato un consolidamento dell'autorevolezza dello Stato perché avrebbe accresciuto il consenso verso le sue istituzioni fondamentali.

¹³ Cfr. J.A. PHILLIPS, C. WETHERELL, *The Great Reform Bill of 1832 and the Rise of Partisanship*, in *The Journal of Modern History*, n. 4, December 1991, pp. 621 e 646.

Ed è proprio in questo quadro concettuale che si inserisce la rincorsa alla rappresentatività popolare dei due partiti tradizionali.

Coerentemente con questo quadro innovativo a livello istituzionale e legislativo, si registrò un'evoluzione dei partiti politici verso la modernità. Le forze politiche innescarono un processo di radicale cambiamento delle loro strutture e della loro presenza sul territorio. La crescente rappresentatività parlamentare fu accompagnata da un mutamento profondo di mentalità politica. L'estensione del suffragio e la rivisitazione delle *constituency* rese improvvisamente anacronistica la struttura chiusa e autoreferenziale dei partiti, che fortunatamente capirono di non poter più affidarsi a livello locale a signorotti che facevano leva su antiche tradizioni famigliari. Si era aperto un vero e proprio mercato elettorale in cui i partiti erano chiamati a contendersi il consenso di individui appartenenti a strati sociali via via crescenti.

Dai brevi cenni relativi alla diffusione del suffragio in Inghilterra appare evidente quale sia l'elemento motore di tale evoluzione: la lotta tra conservatori e liberali. È una lotta che non conosce drammatiche crisi e radicali capovolgimenti di fronte, sia perché è tipico del costume inglese rifuggire dagli estremismi politici ed ideologici e preferire un progresso lento ma efficace attraverso un principio di alternativa pendolare, sia perché in ultima analisi liberali e conservatori hanno interessi omogenei in quanto entrambi sono espressioni di una più ampia classe: quella borghese. Ma è pur sempre una lotta effettiva, che, attraverso una dialettica interna alla classe stessa, tende a portare alla ribalta politica la nuova classe operaia¹⁴.

Tra le due storiche forze politiche inizia quindi una competizione che costituirà il motore determinante di tutte le innovazioni politiche del XIX secolo in Gran Bretagna e che produrrà l'assetto della forma di governo che ancora oggi chiamiamo "Westminster model", con le sue consuetudini lineari, i suoi meccanismi democratici, le sue vitali compenetrazioni tra forme antiche e sostanza contemporanea. Un sistema costituzionale apparentemente sempre uguale a sé stesso, ma in realtà in costante evoluzione, e magari qualche volta anche vittima di involuzioni, come forse potremmo considerare la recente vicenda Brexit, naturalmente dal nostro punto di vista di europei continentali.

Il '900 porterà poi alla ribalta un nuovo protagonista: il Partito laburista. Un soggetto politico che si propone in un rapporto di triplice discontinuità rispetto ai due partiti tradizionali. Innanzitutto, è portatore di istanze legate a classi sociali per lungo tempo escluse da una diretta rappresentanza politica; in secondo luogo è animato da ideali potenzialmente disgregatori per i consueti assetti e meccanismi costituzionali, politici ed economici; infine, si tratta di un partito che nasce già con un'organizzazione articolata, solida, funzionale al perseguimento delle proprie finalità ideologiche. Eppure, il sistema costituzionale si rive-

¹⁴ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 119-120.

la talmente forte e sedimentato da assorbire tutto il potenziale dirompente di questo nuovo ingresso. Il sistema politico per circa mezzo secolo si tripartitizza e tutti i partiti presenti nell'agone politico si trasformano reciprocamente, in un gioco di attrazioni magnetiche e mutui condizionamenti.

4. *Il ruolo dei partiti politici nel costituzionalismo democratico*

Questa fu la via britannica all'ingresso delle masse popolari nel gioco politico: allargamenti del suffragio, nascita di nuove forze politiche, costituzionalizzazione di nuove istanze, potenti energie e alti ideali.

Ma l'irruzione delle classi svantaggiate nella lotta politica, con la loro rappresentanza parlamentare, costituisce la grande novità di fine '800 e inizio '900 in tutta l'area del costituzionalismo occidentale.

Un cambiamento che implica una trasformazione anche della forma-partito. Dappertutto tramontano i club di notabili per lasciare il posto a organismi ben strutturati, organizzati e protesi al raggiungimento di finalità da perseguire con visioni strategiche e abilità tattiche. Tutti questi meccanismi portano ad accentuare la tendenza alla costruzione di burocrazie interne volte alla conservazione degli equilibri consolidati in cui spicca il ruolo degli organismi dirigenti. Una tendenza magistralmente descritta dagli elitisti di inizio secolo, e in particolare da Robert Michels nel suo celebre saggio sulle oligarchie di partito¹⁵.

Queste ristrutturazioni dei sistemi politici vengono alla luce in diversi Stati europei già negli anni antecedenti la Prima guerra mondiale ma giungono a maturazione solo al termine della Seconda, e ovviamente per alcuni di essi seguono alle devastanti esperienze degli Stati autoritari.

All'esito della Seconda guerra mondiale i partiti politici di massa finiscono per assumere un ruolo decisivo nelle dinamiche politiche degli Stati democratici. L'affermazione del costituzionalismo democratico, accanto alla conservazione di alcuni elementi di continuità con lo Stato liberale (come la divisione dei poteri, il riconoscimento delle libertà individuali, l'uguaglianza di fronte alla legge, il libero mandato parlamentare, e così via), impone anche alcuni radicali cambi di paradigma, resi necessari dalla diversa natura giuridica delle nuove Carte costituzionali e, appunto, dall'estensione della rappresentatività sociale dei sistemi politici.

Le Costituzioni democratiche sono tali innanzitutto in virtù della loro genesi. In Europa l'800 era stato il secolo delle Costituzioni ottriate, come nel caso dello Statuto Albertino del 1848, o delle Carte frutto di un patto tra un sovrano e un'assemblea a rappresentanza ristretta, di cui fu un esempio la Costituzione or-

¹⁵ Cfr. R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart, 1911.

leanista francese del 1830. Il '900, invece, è il secolo dell'allargamento del patto costituzionale attraverso la centralità nel processo costituente delle assemblee elette a suffragio universale, i cui membri sono esponenti di moderni partiti politici molto caratterizzati sul piano ideologico ma disponibili a cercare soluzioni di compromesso in cui tutti i cittadini si possano riconoscere a prescindere dalla loro appartenenza politica. Inoltre, in qualche caso il processo prevede anche un pronunciamento popolare diretto. Preventivo, per determinare un indirizzo istituzionale cui l'assemblea avrebbe dovuto attenersi (come accade in Italia con la scelta referendaria a favore della forma repubblicana il 2 giugno del 1946). Successivo, per ratificare o respingere il documento votato dall'assemblea (come nel caso della Costituzione della IV Repubblica francese del 1946: il primo testo viene bocciato; mentre il secondo, redatto da una nuova Assemblea, viene approvato).

Dunque, un costituzionalismo in cui salgono alla ribalta nuovi e diversi protagonisti: il popolo con i suoi rappresentanti politici e istituzionali. I partiti costituiscono l'architrave di questa costruzione, perfino al di là del dettato giuridico presente nelle Carte. Essi sono pienamente consapevoli del ruolo che il ciclo storico sta riservando loro, ma generalmente preferiscono non disciplinarlo in modo eccessivamente puntuale nei nuovi testi costituzionali, seppure con importanti differenze da Paese a Paese, anche in ragione del contesto politico in cui matura la Carta: in Germania, dove si predilige una concezione protettiva della democrazia da perseguire innanzitutto con norme costituzionali, questo discorso è certamente meno pregnante; mentre lo è fortemente per la realtà italiana, dove i partiti politici vengono nominati una sola volta (art. 49) e in modo tutto sommato piuttosto obliquo¹⁶.

Questi cambi di paradigma riguardanti la genesi delle Carte costituzionali portano con loro alcune significative conseguenze in cui si intrecciano il piano logico e quello giuridico. Finalmente la Costituzione, casa comune di tutti i cittadini, riveste pienamente i caratteri dell'atto giuridico per eccellenza, a cui tutte le altre fonti del diritto debbono uniformare i loro contenuti. Il suo rango "superprimario" è testimoniato e protetto dalle norme sulla rigidità costituzionale (p. es.: artt. 138 e 139 della Costituzione italiana; art. 89 della Costituzione della V Repubblica francese) e dall'introduzione di un organo *ad hoc* per la Giustizia costituzionale.

Il concetto di fondo, intimamente legato alle dinamiche storiche appena descritte, che anima e giustifica tutte queste scelte di politica costituzionale, è da ricercare nella distinzione tra due ambiti diversi: da una parte, le regole della casa comune, sottratte all'indirizzo maggioritario contingente, patrimonio appartenente a tutti i cittadini; dall'altra, le quotidiane dinamiche politico-parlamente-

¹⁶ Per una interpretazione attualizzata della norma costituzionale cfr. S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013.

tari in cui i partiti, con il loro radicamento territoriale, le loro strutture organizzative e le loro articolazioni dentro le istituzioni, svolgono la funzione principale, qualche volta portandola perfino all'eccesso, tanto che nella letteratura italiana, fin dalla fine degli anni '40, si comincia già a parlare di "partitocrazia" per denominare criticamente la tendenza delle forze politiche a occupare spazi nella vita pubblica che, a norma di Costituzione, non spetterebbero loro¹⁷.

Ma al di là di questi eccessi non vi è dubbio che i partiti politici abbiano rappresentato nella seconda metà del XX secolo il più importante fattore di innovazione nel percorso storico delle democrazie stabilizzate, diventando un elemento essenziale delle rispettive forme di governo. Si deve constatare, infatti, come la descrizione della forma di governo di uno Stato democratico non possa più prescindere dalla valutazione del suo sistema politico, per come si presenta e articola nel concreto. In altre parole, ad una accezione della forma di governo determinata solo dal complesso intreccio delle norme costituzionali che la strutturano (forma di governo in senso formale), è necessario aggiungerne un'altra (forma di governo in senso sostanziale) che tenga conto di almeno altri due elementi essenziali¹⁸: le formule elettorali previste per la composizione delle camere del parlamento e il sistema dei partiti che caratterizza le dinamiche politiche di un Paese in un determinato momento¹⁹, come dimostra una pur rapida panoramica comparativa riguardante talune esperienze paradigmatiche nel campo delle forme di governo parlamentari: Regno Unito, Germania, Spagna e Italia²⁰.

5. Regole costituzionali, partiti politici e sistemi elettorali nelle forme di governo parlamentari

Abbiamo già avuto modo di apprezzare come la culla del parlamentarismo, cioè l'Inghilterra, pur con tutte le peculiarità sintetizzabili nel carattere *uncodified* della sua Costituzione, abbia elaborato in via evolutiva il suo modello di

¹⁷ Un'espressione molto utilizzata per decenni nel dibattito pubblico italiano, la cui primogenitura va riconosciuta al costituzionalista Giuseppe Maranini che la rese celebre utilizzandola in un famoso discorso che ebbe a pronunciare nel 1949 in occasione dell'inaugurazione di un anno accademico. Sulla figura di Maranini cfr. E. CAPOZZI, *Il sogno di una costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*, Bologna, 2008.

¹⁸ Per una classificazione di queste categorie concettuali cfr., tra gli altri, G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2012; nonché M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016.

¹⁹ Per una dettagliata descrizione del funzionamento delle formule elettorali e del loro rapporto con i sistemi politici di ciascun Paese considerato cfr. G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004.

²⁰ Per un'analisi approfondita di tutti questi ordinamenti costituzionali cfr. AA.VV., *Costituzioni Comparete*, Torino, 2017.