



SULLA TARDIVA GENESI COSTITUZIONALE DEI PARTITI POLITICI*

di Salvatore Bonfiglio **

SOMMARIO: 1. La tardiva nascita dei partiti politici tra ostilità e agnosticismo. – 2. Le tendenze assembleari della forma di governo in contesti partiti frammentati, deboli e caratterizzati dalla presenza di forze politiche antisistema e anticostituzionali. – 3. Il dogma della sovranità dello Stato come collante ideologico a difesa dell'unità politica contro la minaccia dei partiti politici. – 4. Le critiche ai partiti politici negli Stati Uniti d'America nella fase storica pre-jacksoniana. – 5. Considerazioni conclusive

1. La tardiva nascita dei partiti politici tra ostilità e agnosticismo

La problematica costituzionale dei partiti nasce già con l'affermarsi dello Stato rappresentativo. Tuttavia, se si prende in esame la loro influenza sul concreto funzionamento del sistema di governo, è corretto sostenere che tale influenza si affermò pienamente soltanto dove – in assenza di forze politiche anti-sistema – i partiti *rispettabili* divennero determinanti per il consolidamento del regime parlamentare (in particolare, nella versione del *Westminster Model*)¹.

A differenza della esperienza costituzionale del Regno Unito, nel continente europeo prevalse una forte ostilità nei confronti dei partiti, come ad esempio in Francia, già a cominciare dalla Rivoluzione del 1789 sino all'inizio del XX secolo.

Se in una prima fase rivoluzionaria, dopo qualche mese dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, l'approvazione di una nuova

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Questo scritto è parte di una più ampia trattazione sul tema "Stato rappresentativo e partiti politici" che l'autore sta curando con Roberto Luis Blanco Valdés per il *Trattato di diritto pubblico comparato* diretto da Giuseppe Franco Ferrari.

** Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre

¹ H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1965 (reprint edition, February 18, 2013); F. Lanchester, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos - le attualità nel diritto*, n. 2/2014; e, più di recente, S. Bonfiglio, *Dall'«influenza» regia a quella dei partiti politici. Elementi caratterizzanti l'evoluzione della forma di governo parlamentare del Regno Unito nel XVIII secolo*, in questa rivista, n. 2/ 2018.

legge² aveva favorito il formarsi di numerosi circoli politici: questi, tuttavia, vennero ben presto proibiti e sciolti³, perché considerati potenzialmente sediziosi.

Secondo le correnti rivoluzionarie, ogni formazione partitica costituiva un potenziale problema di fronte all'interesse generale e ai superiori e unitari interessi della nazione. Di più: le posizioni più radicali (Robespierre e Saint-Just) consideravano il partito politico come una vera e propria minaccia "criminale" per la sovranità del popolo⁴. E tali orientamenti avrebbero influenzato molti nuovi progetti di costituzione elaborati dalla «Convenzione Nazionale».

A differenza dell'esperienza costituzionale britannica, non ci fu in Francia una evoluzione graduale e non traumatica dalla monarchia costituzionale alla monarchia parlamentare, basti pensare alla breve durata della forma di governo instaurata dalla Costituzione del 1791 e alla successiva Costituzione repubblicana mai applicata.

Dopo l'elezione di un'Assemblea straordinaria – ovverosia la «Convenzione Nazionale» eletta nel 1792 – nell'anno I (1793) si approvò il progetto costituzionale presentato dal Comitato di Salute Pubblica. Si trattava, però, di una Costituzione che, sebbene sottoposta ad apposito referendum popolare e da esso approvata, non venne mai applicata, in quanto la Convenzione Nazionale decise di sospenderne l'applicazione. È interessante qui sottolineare che la persistente avversione nei confronti dei partiti politici nel pensiero della Rivoluzione francese conducesse ineluttabilmente verso un regime ispirato ai principi di democrazia diretta. La Costituzione prevedeva un corpo legislativo rinnovabile annualmente che, oltre ad approvare le leggi, aveva il compito di eleggere un Consiglio Esecutivo, composto da ventiquattro membri, cui era affidata la funzione esecutiva. La determinazione dell'indirizzo politico risultava affidata all'Assemblea, la quale concentrava in sé tutti i poteri.

In questa architettura costituzionale, che si ispirava alla teoria del Rousseau, non c'era posto per i partiti politici considerati una minaccia per il popolo inteso come sovrano "assoluto". Del resto, in applicazione di questo principio, la Costituzione prevedeva il suffragio universale (maschile) senza limitazioni di censo. Questa estensione era il segno evidente come tale costituzione rappresentasse il risultato della riscossa della piccola borghesia e del popolo; e, tuttavia, la sua importanza era attenuata dal fatto che venisse richiesto il voto palese, per far prevalere la «volontà generale» al di sopra di fazioni e partiti organizzati. La Convenzione elaborò una seconda Costituzione, quella del 5 fruttidoro anno III, la quale ristabilì, con qualche

² Legge n. 14 del 18 dicembre 1789, si veda in particolare l'art. 63.

³ Legge n. 19 del 22 luglio 1790. Si veda anche la c.d. legge *Le Chapelier* del 14 giugno 1791, che vietava e scioglieva ogni forma di associazione.

⁴ M. A. Cattaneo, *Il partito politico nel pensiero dell'illuminismo e della Rivoluzione francese*, Giuffrè, Milano 1964.

lieve modifica, il sistema elettorale del 1791, secondo cui il diritto fu accordato solamente ai cosiddetti cittadini attivi.

Con la Restaurazione francese, nel nascente Stato liberale fu avvertita soprattutto la necessità di consolidare le nuove istituzioni politiche grazie alla *classe moyenne*, la quale secondo Guizot⁵ doveva costituire la “nuova aristocrazia”, dopo l’evidente fallimento della *noblesse* francese, che si era mostrata incapace di essere corpo aristocratico. La riflessione politica sul nuovo assetto costituzionale francese era certamente animata dal continuo confronto con l’esperienza inglese⁶, ma i “ministeriali”, tra cui gli esponenti maggiori erano i cosiddetti “Dottrinari”, erano fautori della monarchia costituzionale, mentre gli “Indipendenti”, tra cui troviamo soprattutto liberali, ma anche repubblicani ed ex bonapartisti, erano fautori della monarchia parlamentare e della sovranità popolare⁷.

Ora, tra gli indipendenti che si battevano per i diritti individuali, per la libertà di stampa e per quella religiosa, ricordiamo Benjamin Constant, il quale per lungo tempo è stato considerato un polemista minore, un semplice autore di scritti di circostanza, di *pamphlets* e opuscoli polemici privi di un’effettiva base teorica⁸. Viceversa, il pensiero politico e costituzionale⁹ di Constant, che fu animato da un forte liberalismo empirico¹⁰ e da un tenace impegno politico, è stato molto rilevante per la sua dottrina costituzionale del potere neutro e per la sua riflessione favorevole alle istituzioni parlamentari.

Con la Restaurazione francese prevalsero, comunque, non i fautori della monarchia parlamentare ma quelli della monarchia costituzionale più favorevoli alla nascita di una “nuova aristocrazia” piuttosto che al riconoscimento dei partiti politici. Tuttavia, la *Charte Constitutionnelle* del 4 giugno 1814, che costituiva un compromesso tra il vecchio e il nuovo, affermava il carattere inviolabile e sacro della persona del Re e la responsabilità dei suoi ministri (art. 13), nonché il diritto dei francesi di pubblicare e di fare stampare le loro opinioni, conformandosi alle leggi che, però, dovevano reprimere gli abusi di questa libertà (art. 8).

⁵ *Essais sur l'histoire de France* (1823).

⁶ J. A. W. Gunn, *When the French Tried to Be British. Party, Opposition, and the Quest for Civil Disagreement 1814-1848*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2009.

⁷ A destra infine si collocavano gli *ultras*, i monarchici reazionari, sostenitori delle idee controrivoluzionarie teorizzate negli anni dell'Impero da intellettuali come Joseph de Maistre, Louis de Bonald e François-René de Chateaubriand.

⁸ A partire dagli anni sessanta è stato molto rivalutato (si veda P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, Armand Colin, 1966, 2 vol.)

⁹ Secondo Bastid, nella dottrina costituzionale di Constant la separazione fra potere reale e potere ministeriale altro non era che il perno della monarchia liberale» (P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Librairie Armand Colin, Paris, tome II, 1966, cit. p. 923). Scrive Constant: «Il solo fatto che il monarca è inviolabile e che i ministri sono responsabili documenta questa separazione» (in *Principi di politica*, a cura di U. Cerroni, Editori Riuniti, Roma, 1979, p. 63).

¹⁰ M. Barberis, *Il liberalismo empirico di Benjamin Constant. Saggio di storiografia analitica*, Ecg, Genova, 1984 e, dello stesso a., *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, il Mulino, Bologna, 1988.

In questo contesto costituzionale, dopo il ristabilimento in Francia dei Borbone e la sconfitta di Napoleone, Louis Hubert, autore di un saggio poco noto¹¹, sottolineava la necessità dei partiti politici nel regime costituzionale ponendola in correlazione con l'affermarsi dell'opinione pubblica, intesa quest'ultima come il motore necessario di una nazione. Così, prendendo ad esempio l'Inghilterra sia per la libertà di manifestazione del pensiero, sia per l'affermazione dell'opinione pubblica e il riconoscimento dei partiti politici, Hubert evidenziava come per l'inglese fosse un onore e un dovere appartenere a un partito politico¹². Egli traeva dall'esperienza britannica un esempio illuminante per definire il *partito* in relazione al suo *agire legalmente*. Il partito doveva essere legato, innanzitutto, alla costituzione, perché questa, «qui comprend le prince, les lois, les droits individuels, la liberté publique, la patrie, est le point central, le point de convergence, le point d'union générale»¹³. In tal modo il partito si sarebbe potuto distinguere dalla *fazione*, che si caratterizza per la sua azione "criminale", perché il partito incostituzionale in quanto tale non può che essere *fazione* nemica dell'ordine e della patria. L'autore insiste molto su questa distinzione – che tanto ricorda Hume – tra *partito* e *fazione*, per ribadire quanto sia necessario che il partito possa liberamente agire, esprimere l'opinione adottata e tendere a fare prevalere legalmente le sue idee sul modo di governare per favorire la ricerca di ciò che esso reputata come interesse comune. Probabilmente, l'autore temeva già allora un forte restringimento delle libertà e, in particolare, della libertà di stampa. E, dopo non molto tempo, la politica assolutista di Carlo X avrebbe in effetti confermato questi timori.

I moti di Parigi del luglio 1830 portarono alla monarchia orleanista e alla nuova *Charte Constitutionnelle*, che era più avanzata rispetto a quella precedente. Essa, infatti, intendeva ristabilire un equilibrio tra i poteri, aboliva il principio della religione di Stato, eliminava la censura¹⁴ e allargava il diritto elettorale. Non a caso, qualche anno dopo, nel 1834¹⁵, presso la Facoltà di diritto di Parigi, si ebbe

¹¹ L. Hubert, *Nécessité des partis politiques sous un régime constitutionnel*, Paris, De L'Imprimerie de C.- F. Patris, 1817, in <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6115522k/f7.image>. Secondo l'autore la libertà d'azione e di discussione «développe les moyens, lie les intérêts, corrige les abus, épure les doctrines, perfectionne les systèmes, franchit l'espace, et réunit les matériaux épars» (p. viii); [...] «où elle s'établit, les *Écrits* et le *Partis* l'accompagnent, et c'est par leur action, à couvert des volontés arbitraires, querelle peut subsister» (p. ix).

¹² L. Hubert, *op. cit.*, p. 15.

¹³ L. Hubert, *op. cit.*, p. 16 ss.

¹⁴ Secondo l'art. 7 della *Charte Constitutionnelle* del 14 agosto 1830: «Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois – La censure ne pourra jamais être rétablie».

¹⁵ Ancor prima di questa data sul finire del Settecento erano state istituite nelle tre Università della Repubblica Cisalpina, Ferrara, Pavia, Bologna, delle cattedre per l'insegnamento della disciplina conferite rispettivamente a Compagnoni, Alpruni e Algerati. È merito di Attilio Morelli (vedi il suo saggio: *La prima cattedra di diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico*, 1898, fasc. 1, pp. 63-111) aver corretto, attraverso un accurato studio, l'opinione che la cattedra di Parigi sia stata la prima per ragioni di tempo.

l'istituzione della prima cattedra di diritto costituzionale in Francia¹⁶, che aveva come scopo quello di spiegare le istituzioni politiche consacrate dalla nuova Carta costituzionale. Non vi è dubbio, dunque, sull'origine politica della dottrina costituzionalistica francese legata al consolidamento del principio monarchico affermato tanto nella Carta del 1814¹⁷ quanto in quella del 1830¹⁸.

Soprattutto con la monarchia orleanista vi fu una evoluzione più marcata verso il regime parlamentare, anche perché in questa “monarchia borghese” era, per l'appunto, la borghesia alta e media che deteneva la direzione politica; e, tuttavia, tale egemonia non riuscì a consolidare il regime parlamentare. Le ragioni di ciò sono molteplici, riconducibili a diversi aspetti, tutti senza dubbio molto rilevanti: la conflittualità tra il principio repubblicano e il principio monarchico; il riconoscimento costituzionale tardivo dei diritti di riunione e associazione (e, dunque, anche dei partiti politici); il limitato allargamento del suffragio; il grave disagio sociale delle classi meno abbienti; l'affermarsi del sindacalismo come movimento politico. Si trattava di fattori che avrebbero causato non soltanto una forte instabilità di governo, ma anche continui e, spesso, traumatici mutamenti costituzionali, che si sarebbero affermati anche attraverso forme di plebiscitarismo.

2. Le tendenze assembleari della forma di governo in contesti partiti frammentati, deboli e caratterizzati dalla presenza di forze politiche antisistema e anticostituzionali

Questo ritardo, almeno sino alla fine del XIX secolo, da parte della dottrina francese – e non solo¹⁹ – nel riconoscere la rilevanza giuridica dei partiti ha molteplici spiegazioni teoriche, che si intrecciano inevitabilmente con la storia delle istituzioni politiche francesi. Basti pensare ai plebisciti di Napoleone III e alla evoluzione della forma di governo della Terza Repubblica in senso assembleare, in cui il sistema partitico era debole e frammentato e il sistema di governo si reggeva sul primato del Parlamento sul Governo, anche come conseguenza della prevalente

¹⁶A coprire tale cattedra fu chiamato Pellegrino Rossi. Si veda il suo *Cours de droit constitutionnel*, Parigi, 1866, in cui sono state raccolte da M.A. Poree le lezioni tenute da Pellegrino Rossi nelle due sessioni 1835-1836 e 1836-1837.

¹⁷Madame de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, ouvrage posthume publié en 1818, nouvelle édition, tome II, Charpentier, Libraire-Éditeur, Paris, 1862; si vedano, in particolare, pp. 248, 414 e p. 450.

¹⁸A tal proposito vedi G. Jona, *Studi costituzionali. Diritto costituzionale e diritto amministrativo. Caratteri costituzionali dello Stato moderno*, A. Namias, Modena, 1889.

¹⁹Nei paragrafi successivi ci soffermeremo soprattutto sulla dottrina italiana e tedesca, ma il problema riguarda anche la Spagna. Si veda sul punto: J. A. Portero Molina, *La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española*, in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 1, 1978, pp. 265-266; R. L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, p. 36 ss.

affermazione della dottrina della sovranità nazionale²⁰ sui fautori della sovranità popolare.

D'altra parte, nel corso della storia politica francese, anche i sostenitori del suffragio universale (le correnti repubblicane democratiche e socialiste) dovettero fare spesso i conti con risultati elettorali inattesi e, soprattutto, non auspicati, pur in presenza di un ampliamento del suffragio. Basti pensare all'esito delle votazioni in Francia, dopo la rivoluzione del 1848, per eleggere una Assemblea costituente a suffragio universale. Nella Costituente, i «repubblicani avanzati» allora furono soltanto 250 sui 900 membri che componevano tale organo. L'Assemblea ebbe così un'impronta conservatrice, così come fu prevalentemente conservatrice e monarchica la maggioranza parlamentare dopo il voto del 1850. Nello stesso anno, Luigi Napoleone fu eletto, a suffragio universale (maschile) e diretto, con una grandissima maggioranza di voti. Come noto, l'esperienza della II Repubblica avrebbe avuto una breve durata: il colpo di Stato del 2 dicembre 1851 e il plebiscito popolare del 22 dicembre avrebbe dato vita ad un nuovo corso che avrebbe consacrato Imperatore, dopo un nuovo plebiscito, Luigi Napoleone con il nome di Napoleone III.

Tutte queste vicende politiche e istituzionali rilevano la fragilità delle istituzioni parlamentari francesi e, in assenza di partiti costituzionali organizzati, la mancanza di una forma razionalizzata di democrazia partecipativa, con una inevitabile tendenza al plebiscitarismo. Il potere autoritario e personale di Luigi Filippo si sarebbe attenuato soltanto in una fase successiva, intorno al 1860, nel corso della quale egli avrebbe fatto alcune concessioni sia sul piano politico che su quello sociale.

Occorre ricordare, però, che pure nella fase liberale del Secondo Impero, il liberalismo francese accettò con molte riserve il suffragio universale (maschile), pur rendendosi conto che era ormai improponibile il ritorno alla discriminazione censitaria aperta. La scelta delle regole elettorali, dunque, doveva essere concepita per controbilanciare l'allargamento del suffragio. Per questa ragione le correnti liberali pensavano ad un sistema elettorale che potesse favorire la scelta dei notabili locali grazie al sistema uninominale e ai collegi di ridotte dimensioni, polemizzando

²⁰ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Librairie de la société Recueil Sirey, 1922, tome II, p. 85. Su Carré de Malberg si veda di Mario Galizia, *Il «positivisme juridique» di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, n. 2, p. 336. In questo saggio Galizia evidenzia il notevole interesse per il particolare metodo del giurista di Strasburgo che accoglie nella cultura costituzionale francese la lezione giuspubblicistica tedesca, prendendo però le distanze dal formalismo germanico.

nei confronti dello «scrutinio di lista» che, a loro avviso, avrebbe accresciuto l'influenza pericolosa dei partiti²¹.

In un'ottica diversa si colloca l'innovativo saggio *La démocratie et le droit de suffrage*, apparso il 1° aprile e il 15 aprile 1868 nella *Revue des deux mondes*, scritto da Ernest Duvergier de Hauranne, autore che fu certamente influenzato dall'esperienza dei partiti politici americani²² e inglesi. In esso l'autore affermava che soltanto grazie alla nascita di partiti in senso moderno e all'accettazione correlativa del suffragio universale la vita democratica avrebbe potuto trovare un ritmo calmo e regolare.

A differenza di Tocqueville che tratta i partiti nell'ambito delle sue considerazioni sulle «associazioni» in generale, Ernest Duvergier de Hauranne ritiene che il partito politico «doit être vu comme l'élément clé de la vie démocratique, une quasi-institution, et non comme une forme ou une espèce du genre associatif»²³. Questo saggio, che introduceva una prospettiva veramente nuova, non ebbe alcun impatto immediato e continuò a prevalere una forte ostilità nei confronti del riconoscimento giuridico delle organizzazioni partitiche.

Non a caso, la centralità del tema sulla relazione tra regime parlamentare e partiti politici fu riproposta pochi anni dopo in un altro saggio, apparso ancora una volta nella *Revue des deux mondes* nel 1871, scritto non da un autore francese ma da un promettente professore belga dell'Università di Liège: Émile de Laveleye. Il saggio²⁴, particolarmente interessante per la sua prospettiva comparata²⁵, aveva ad oggetto il problema della mancanza di veri partiti in Italia²⁶, ma pubblicato in Francia in una fase politico-istituzionale molto delicata, sembrava essere rivolto principalmente all'opinione pubblica francese, al fine di favorire la nascita di uno stabile assetto parlamentare. Senza partiti organizzati seconde regole generali e sulla base di una

²¹ P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992, p. 187.

²² Si veda il suo libro *Huit mois en Amérique* (1866).

²³ L. Jaume, *Tocqueville face au thème de la «nouvelle aristocratie»*, op. cit., p. 978.

²⁴ Dal titolo: *Le Régime parlementaire et les partis en Italie*. In questo scritto l'autore ricorda le posizioni espresse da Bonghi, Scialoja e Jacini sul problema della mancanza di veri partiti in Italia. Scrive Émile de Laveleye: «Il s'agit ici d'un cas nouveau, et il mérite de fixer l'attention des publicistes qui étudient la théorie du régime parlementaire. À notre avis, le mal n'est pas particulier à l'Italie, il sévit encore dans d'autres pays, notamment en Espagne et en Portugal; mais nous le trouvons si bien décrit par MM. Bonghi, Scialoja et Jacini, que nous croyons utile d'en faire connaître d'après eux les principaux symptômes».

²⁵ Scrive l'autore: «En Angleterre, aux États-Unis, il en est autrement. Deux opinions rivales se disputent la prépondérance. Elles commencent d'abord par élaborer leur programme. En Amérique, cette opération préliminaire est presque la plus importante. Chaque parti nomme ce que l'on appelle une convention, c'est-à-dire des délégués qui, réunis en assemblée, délibèrent, et après de vives discussions arrêtent la platform, c'est-à-dire les principes que le parti adopte comme siens. En Belgique, le parti libéral avait également nommé un congrès en 1846 pour arrêter sa platform; puis arrive le choix des candidats, le cauvassing, la chasse aux voix des électeurs, enfin l'élection. En Angleterre, où fonctionne le vrai type du gouvernement parlementaire, le résultat de l'élection détermine la majorité, et la majorité porte au pouvoir les hommes qui représentent le mieux le programme qui a prévalu. Aussi longtemps que la majorité ne se modifie pas, on peut dire quels sont les hommes qui resteront au pouvoir, et quel est le programme qui sera mis à exécution. Un parti n'arrive au ministère que par la majorité, et il n'en sort que lorsque la majorité l'abandonne».

²⁶ Già A. Scialoja aveva osservato l'importanza di «veri e grandi partiti politici» che si contendono, rimanendo nell'ambito costituzionale, l'indirizzo della cosa pubblica (A. Scialoja *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in *Nuova Antologia*, 13, 1870, 54-88).

piattaforma programmatica, scrive Émile de Laveleye, «Le premier symptôme du mal, c'est l'instabilité des ministères [...] Un gouvernement de parti et de majorité est le seul qui donne au régime parlementaire force et efficacité».

Anche la Terza Repubblica però, com'è noto, si caratterizzò per la presenza di un sistema partitico frammentato e debole, dopo essere sorta sotto il segno delle prevalenti ma divise forze monarchiche. Certo, rispetto al parlamentarismo censitario del periodo della Restaurazione, le tre leggi costituzionali del 1875 e le due leggi «organiche» dello stesso anno sull'elezione dei senatori e dei deputati affermarono in Francia un regime parlamentare retto su basi più ampie di consenso. Ma gli equilibri costituzionali risentivano fortemente delle acute tensioni politiche e, soprattutto, della esistenza di forze politiche antirepubblicane e, dunque, anticostituzionali; tensioni che si acuirono dopo la prova di forza di Mac-Mahon, il quale sciolse, con il consenso del Senato di orientamento monarchico, l'Assemblea nazionale contro la volontà della maggioranza repubblicana. Questo scioglimento fu interpretato come un colpo di Stato e causò un declino dell'istituto stesso, favorendo una evoluzione in senso assembleare della forma di governo, in cui il legislativo dominava l'esecutivo. Tale evoluzione, dunque, non dipese tanto dalle disposizioni delle leggi costituzionali, quanto piuttosto dalla situazione politica e dagli errori commessi dai partiti e dagli uomini²⁷. Oltre all'uso del potere di scioglimento contro la maggioranza parlamentare da parte di Mac-Mahon, la ragione principale della netta prevalenza sul Governo da parte del Parlamento era dovuta soprattutto alla incapacità del Parlamento, diviso in numerosi partiti, di dar vita ad una maggioranza e a un governo stabili.

In effetti, come avevano colto esattamente alcuni studiosi già alla fine del XIX²⁸, una condizione necessaria per il regolare funzionamento del regime parlamentare è l'esistenza di forti partiti organizzati, che sono d'accordo sull'assetto costituzionale, anche se divisi sui contenuti della direzione politica da imprimere al governo. In Francia, invece, a partire dall'Assemblea nazionale riunita a Bordeaux nel 1871, vi era sempre stata una situazione che si caratterizzava per la presenza di numerose formazioni politiche fra cui, fino al 1902, anche una destra antirepubblicana e anticostituzionale, che rendeva dunque impossibile l'evoluzione del regime verso il modello inglese fondato sui partiti²⁹.

²⁷ L. Dupriez, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, tome deuxième, Paris, 1893, p. 360.

²⁸ L. Dupriez, *op. cit.*, p. 387; A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1909, cinquième édition (la prima edizione è del 1896), p. 196; A. Lowell, *Government and parties in continental Europe*, London and Bombay, 1896; A. Bruniati, *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1896, volume primo, 405.

²⁹ L. Dupriez, *op. cit.*, p. 387; A. Siegfried, *op. cit.*, pp. 20-21.

3. Il dogma della sovranità dello Stato come collante ideologico a difesa dell'unità politica contro la minaccia dei partiti politici

In Italia e in Germania, l'ostilità e l'agnosticismo caratterizzarono per molto tempo le relazioni tra i partiti politici e lo Stato. In entrambi i paesi, le prime costituzioni si ispirarono alla Rivoluzione e alle Carte ottocentesche. Basti pensare allo Statuto albertino del 1848, che rimase formalmente in vigore fino al crollo del fascismo in Italia. Un altro esempio è dato dalla Costituzione di Francoforte del 1849, che però fu subito un clamoroso fallimento per il rifiuto sdegnoso di Federico Guglielmo IV dell'offerta da parte dell'assemblea della corona di Imperatore dei Tedeschi.

Fino al 1871³⁰ in Germania, ad eccezione di alcuni Stati tedeschi meridionali in cui vigeva già il parlamentarismo, lo sviluppo dei partiti ristagnò per molto tempo nel "Landtag" della Prussia. E, in ogni caso, prevalse la loro delegittimazione politica e, soprattutto, giuridica (Laband), nonostante alcune posizioni apparentemente più favorevoli espresse da alcuni pensatori liberali negli anni precedenti la fondazione del Reich.

Gli hegeliani liberali considerarono il partito come strumento della dialettica, facendo derivare il concetto di partito dal concetto di Stato³¹. Secondo Rosenkranz «L'origine del partito politico va desunta dal concetto di Stato. Lo Stato è la forma che contiene la libertà etica di un popolo come sistema, in sé progressivo di leggi e di ordinamenti. Soltanto questa forma conferisce determinatezza al contenuto». Vi è dunque una concezione del partito fondata su un'idea di Stato e un partito fondato su principi ideali.

Un altro importante pensatore liberale è Robert von Mohl. Nella sua concezione del partito come associazione vi sono diretti riferimenti al sistema di governo parlamentare basato su due soli "partiti statuali" e in grado di realizzare, a suo parere, la concezione liberale dello Stato di diritto. Tuttavia, Mohl non considerava trapiantabile sul suolo tedesco il modello parlamentare bipartitico inglese, a causa della "frammentazione" dei partiti e per la presenza di partiti anti-sistema non compatibile con lo Stato di diritto liberale³². Si trattava di due criticità che non potevano certo agevolare la nascita di un sistema parlamentare. In effetti, dopo gli eventi del 1848, Mohl aveva lasciato cadere la proposta di governo parlamentare che

³⁰ F. Neumann, *Nascita e sviluppo dei partiti politici*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, il Mulino, 1971, p. 47 e ss.

³¹ Cfr. K. Rosenkranz, *Sul concetto di partito politico*, in *Gli hegeliani liberali*, a cura di C. Cesa, Bari, Laterza, 1974, pp. 85-116.

³² R. von Mohl, *Die Parteien im Staate*, in *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, 2d., Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, Tübingen, 1872, pp. 648-56. Si veda la traduzione del testo in lingua inglese: *Parties in the State*, in S.E. Scarrow (ed.), *Perspectives on political parties*, op. cit., pp. 83-90.

egli stesso aveva avanzato nel 1846, unico tra i giuspubblicisti liberali tedeschi dell'epoca³³. In particolare, i partiti che per Mohl costituivano una duplice minaccia erano: da un lato, il partito cattolico, che non si basava su un fondamento *statale*, bensì religioso; e, dall'altro, il partito socialista che muoveva i suoi «primi passi minacciosi».

Il contributo più significativo sui partiti politici – apparso nella seconda metà del XIX secolo e rimasto per molti anni sino agli anni Venti del XX secolo sicuramente quello più citato – è il volumetto dello studioso svizzero-tedesco Johan Caspar Bluntschli del 1869, poi rifuso nel suo grande manuale di teoria generale dello Stato³⁴.

Bluntschli legava la nozione di partito strettamente allo Stato: se un partito si poneva contro lo Stato diveniva 'fazione', poiché faceva prevalere il *Sondergeist* (spirito particolare) sullo *Staatsgeist* (spirito dello Stato). La "forma di partito superiore" è quella dei partiti che vengono determinati *solamente* da principi politici e non da antitesi religiose, di ceto, di diritto pubblico, materiali. Questa forma più alta e pura della formazione politica dei partiti è quella dei partiti che accompagnano durevolmente in maniera libera la vita pubblica. A suo parere, i partiti devono essere esclusi dall'ambito costituzionale, perché «non sono un'istituzione di diritto pubblico, bensì un'istituzione politica [...] non sono membri dell'organismo del corpo dello Stato»³⁵. I partiti "puramente politici" non devono mettere in discussione la sfera unitaria e imparziale del "giuridico", che deve dunque essere separata dalla sfera pluralistica e conflittuale del "politico". Si tratta di un'interpretazione della relazione tra Stato e partiti che sarebbe stata in seguito ampiamente sviluppata dalla dottrina giuspubblicistica labandiana dello Stato-persona e che avrebbe fornito da parte liberale un avallo ideologico-politico determinante alle assai poco 'liberali' misure eccezionali contro i cattolici e i socialisti³⁶.

Fu Laband, infatti, a coniugare consapevolmente la propria scelta metodologica³⁷, in senso integralmente formalista, con il suo orientamento politico di vero e proprio giurista della corona. Nel pensiero giuridico di Laband era prevalente lo scopo di

³³S. Amato, *Il problema del 'partito' negli scrittori politici tedeschi (1851-1914)*, Edizioni C.D.O. srl, Firenze, 1992, p. 18.

³⁴J.C. Bluntschli, *Charakter und Geist der politischen Parteien*, Nördlingen, Beckhschen Buchhandlung, 1869 (ristampa anastatica: Aalen, 1970). Nel suo manuale diventerà il capitolo XII del terzo volume della dottrina generale dello Stato, dal significativo titolo *Politik als Wissenschaft*, trad. it. a cura di F. Trono col titolo, *Dottrina dello Stato moderno*, Napoli, 1879. Le citazioni sono tratte da questa edizione.

³⁵J.C. Bluntschli, *Dottrina dello Stato moderno*, cit. 415.

³⁶S. Amato, *Il problema del 'partito' negli scrittori politici tedeschi (1851-1914)*, op. cit., p. 3.

³⁷Sul rapporto che lega le dottrine metodiche alle posizioni politiche che vi stanno dietro si veda W. Wilhelm, *Zur juristischen Methodenlehre im 19. Jahrhundert*, trad. it., *Metodologia giuridica nel secolo XIX*, a cura di P.L. Lucchini, Giuffrè, Milano, 1974.

rendere autonomo il diritto pubblico per affermare l'autorità del giovane Stato tedesco, liberando il diritto statale dai vincoli della realtà sociale in trasformazione. Questa posizione di Laband si spiega con l'ideologia allora dominante nazional-liberale, che «si caratterizzava per il suo rifiuto congiuntamente del sistema parlamentare e del sistema dei partiti»³⁸.

Come in Germania, anche in Italia l'influenza costituzionale dei partiti politici fu, come vedremo, osteggiata dalla prevalente dottrina giuridica liberale, per non compromettere prima la formazione e poi il consolidamento del giovane Stato italiano. A differenza della Germania però in Italia – grazie alla maggioranza parlamentare nata dal 'connubio' Cavour-Rattazzi – ci fu una trasformazione della forma di governo in senso parlamentare per via consuetudinaria, come era già avvenuto in Inghilterra. Questa evoluzione favorì una interpretazione di maggiore apertura e riconoscimento dell'importanza dei partiti politici per la dinamica della forma di governo, come emergeva dallo studio, in particolare, dell'esperienza costituzionale inglese. Non si intendeva, come Laband, delegittimare i partiti parlamentari; anzi, si auspicava la formazione di veri partiti politici. Tuttavia, si riteneva estremamente pericolosa sia qualsiasi ipotesi di partito organizzato al di fuori del Parlamento, soprattutto per la presenza di orientamenti e organizzazioni repubblicane, cattoliche e socialiste, sia qualsiasi ipotesi di ingerenza dei partiti sulla organizzazione e il funzionamento dello Stato³⁹.

La dottrina italiana prevalente, con alcune significative eccezioni⁴⁰, nell'ultimo ventennio del XIX secolo, non guardava al governo parlamentare inglese come tratteggiato in *The English Constitution* da Bagehot, considerato non a caso dal fondatore della scuola giuridica italiana, Vittorio Emanuele Orlando, troppo radicale. In sostanza, secondo Orlando⁴¹, il Gabinetto non doveva essere il Comitato esecutivo della Camera bassa, esso non poteva non avere una «costituzionale dipendenza dalla Corona, l'istituto giuridico che è la esterna personificazione della sovranità dello Stato». Del resto, aggiungeva il giurista siciliano, «la sola origine parlamentare non ne farebbe che un governo di partito, la derivazione del regio

³⁸ I. Cervelli, *La Germania dell'Ottocento. Un caso di modernizzazione conservatrice*, Roma, 1988, p.171

³⁹ R. Bonghi, *I partiti nel Parlamento italiano*, in *Nuova Antologia*, vol. VII, 1868, fasc. I, pp. 5-29, e fasc. II, pp. 243-83; A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in *Nuova Antologia*, vol. XIII, fasc. I, 1870, pp. 54-88; S. Jacini, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866. Lettera agli elettori di Terni del loro deputato demissionario Stefano Jacini*, 2 ed., G. Civelli, Firenze, 1870; M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881; L. Palma, *Il governo parlamentare alla prova*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, fasc. I, 1883, pp. 13-20.

⁴⁰ In una diversa prospettiva storica e teorica si colloca l'opera di G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881 e dello stesso A., *Diritto costituzionale. Dottrina e Storia, terza edizione riveduta*, Napoli, 1907, in cui scrive a proposito dell'Inghilterra: «Il gabinetto è il vero organo del potere esecutivo; legato per tradizione gerarchica alla Corona, ma dipendente per efficienza di autorità dalla Camera dei Comuni» (cit. p. 186).

⁴¹ V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare (1886)*, citazioni tratte da *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954.

potere ne fa un governo giuridico». Nel modello costituzionale orlandiano, dunque, la maggioranza a sostegno del governo non poteva essere maggioranza di partiti, perché l'esistenza di quest'ultima avrebbe causato, a suo parere, la rottura dell'equilibrio dualistico tra il Re e il Parlamento.

Vittorio Emanuele Orlando, a differenza di Gerber⁴² e, soprattutto, di Laband, negli anni della sua «svolta» metodologica difendeva la forma di governo italiana, conciliando *Rechtsstaat* e governo parlamentare⁴³, ma, al tempo stesso, era impegnato a rafforzare l'immagine dello Stato come unità di fronte ad una società ancora non unificata e piena di contraddizioni. Ed è in questa prospettiva che è opportuno rimarcare la collocazione temporale della «svolta» metodologica di Orlando segnata dalle sue prolusioni del 1885, 1886 e del 1889, tenute rispettivamente a Modena, Messina e Palermo. Essa avviene dopo la dissoluzione dei vecchi partiti e l'allargamento del suffragio elettorale del 1882⁴⁴ e in assenza di partiti costituzionali organizzati. Orlando, come giurista e statista, «si sentì il continuatore dei patrioti e degli statisti del Risorgimento; ebbe il sentimento delle carenze costituzionali del nuovo Stato»⁴⁵. Per questa ragione, lo scopo principale della riflessione orlandiana era quello dell'affermazione del nuovo Stato, attraverso l'affermazione di una «nuova» scienza⁴⁶.

Il problema è che il consolidamento del nuovo Stato non poteva certo dipendere dall'affermazione di una «nuova» scienza⁴⁷, ma semmai dal necessario supporto strumentale di partiti costituzionali organizzati; supporto che, se si fosse realizzato, avrebbe anche favorito l'evoluzione della forma di governo in senso pienamente parlamentare e l'apertura del liberalismo alla democrazia.

La «rivoluzione scientifica» di Orlando, orientata alla ricerca di un diritto nazionale, era certamente animata da un forte atteggiamento patriottico, ma ciò non fece venir meno la posizione agnostica e, alla fine dell'Ottocento, anche apertamente

⁴² Il perfezionamento della dottrina scientifica del diritto pubblico che animò l'opera di Gerber nei suoi celebri *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* era funzionale alla costruzione di un sistema ispirato ad un'idea unitaria, al fine di far conquistare al diritto pubblico tedesco la sua propria autonomia. Ma se in *Über öffentliche Rechte* vi è di fatto una coincidenza fra Stato e monarca, nei *Grundzüge* prende corpo invece una concezione liberale dello Stato.

⁴³ V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico*, vol. XXXVI (1886), pp. 521-586.

⁴⁴ Nelle elezioni dell'ottobre 1882, che furono le prime svolte in base alla nuova legge elettorale adottata nello stesso anno, fu eletto il primo deputato di idee socialiste nel Parlamento italiano: Andrea Costa. In pratica una parte della classe operaia ottenne nel 1882 il diritto di voto.

⁴⁵ S. Cassese, «*Auf der gefahrenvollen Strasse des öffentlichen Rechts*». La «rivoluzione scientifica» di Vittorio Emanuele Orlando, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, n. 2, p. 310.

⁴⁶ G. Azzariti, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, 2011, n. 1-2, p. 123.

⁴⁷ Anche se molto vitali rimasero le tendenze storico-politiche e storico-giuridiche: Brunialti, Arcoleo, Arangio-Ruiz (M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico*, 1963, fasc. 1-2; e dello stesso A., *Diritto costituzionale (profili storici)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, 1964.

ostile nei confronti delle organizzazioni sindacali e partitiche di massa. In effetti, dal modello costituzionale orlandiano il partito esce completamente schiacciato⁴⁸, pur volendo conciliare, come si è detto, *Rechtsstaat* e governo parlamentare. Eppure, nel Regno Unito – in cui già nella seconda metà del XVIII secolo si era affermata, come si è visto, l’esperienza del governo parlamentare – l’evoluzione della stessa forma di governo si caratterizzava proprio per l’importanza del *Premier* in seno al Gabinetto e per la presenza nella competizione elettorale di due partiti ormai organizzati su basi più stabili e più disciplinate⁴⁹.

Visto il carattere debole e sostanzialmente oligarchico dello Stato monoclasse, il «dogma» della sovranità e dell’unità politica dello Stato poteva essere utilizzato anche come argomentazione giuridica, per collocare fuori dal campo teorico disciplinare della giuspubblicistica italiana i gruppi sociali e i partiti politici. Questi, infatti, erano visti come forze disgreganti l’unità dello Stato, soprattutto via via che si procedeva verso il progressivo allargamento del suffragio elettorale.

L’impostazione orlandiana influenzò gli sviluppi della dottrina costituzionalistica italiana, almeno fino al primo decennio del XX secolo. Tuttavia, molto vitali rimasero le tendenze storico-politiche e storico-giuridiche: Brunialti, Arcoleo, Arangio-Ruiz⁵⁰.

Secondo Attilio Brunialti – il quale, non a caso, ricorda il saggio giovanile di Orlando del 1881, da cui successivamente il suo stesso autore prese le distanze⁵¹ – il tema dei partiti riguardava più di ogni altro la scienza del diritto costituzionale, che doveva richiamarsi al metodo dell’osservazione, della comparazione e dell’esperimento⁵².

Non soltanto per Brunialti ma anche secondo Racioppi, il governo parlamentare doveva essere inteso come “governo di partito”. In quest’ottica, Racioppi guardava con favore all’esperienza inglese e a quella belga, osservando come il governo di

⁴⁸ Negli ultimi decenni, molti sono stati gli studiosi che hanno evidenziato l’agnosticismo e, perfino, una certa ostilità nei confronti del fenomeno partitico da parte di V.E. Orlando. Più di recente, si veda il ben documentato e interessante libro di M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito in Italia tra Otto e Novecento* (coll. *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 101), Giuffrè, Milano, 2013, pp. 41 ss. Si veda anche: S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici nell’evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, 1993.

⁴⁹ J. V. Suanzes-Carpegna, *op. cit.*, p. 73 ss. Soprattutto dopo il *Reform Act* del 1832 viene meno la contrapposizione fra legislativo ed esecutivo e si consolida quel rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo che costituisce la vera essenza del tipo di governo parlamentare (M. Galizia, *Fiducia parlamentare* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. XVII, p. 388). M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 345.

⁵⁰ M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico*, 1963, fasc. 1-2; e dello stesso A., *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, vol. XII.

⁵¹ In questo saggio, scritto da Orlando prima della sua ‘svolta’ metodologica, dal titolo significativo *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, il giurista siciliano utilizza un approccio storico-sociologico per esaminare la problematica delle forme di governo, soffermandosi non sulle ‘forme’, ma sulle ‘forze’ che le costituiscono.

⁵² J. Luther, *Quel che la storia di Attilio Brunialti insegna al diritto costituzionale italiano*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2 2011, p. 61.

Gabinetto si fosse consolidato per opera di due soli partiti omogenei e ben divisi sui programmi di governo⁵³. Meglio volgere lo sguardo, aggiungeva l'autore, verso queste due esperienze, dove vi era un «saldo ordinamento dei partiti», piuttosto che alle istituzioni parlamentari della Terza Repubblica, in cui «l'organizzazione dei partiti, difettosa anche là sebbene per altri motivi, [aveva] condotto anche la Francia [come l'Italia] dal regime parlamentare al parlamentarismo». Ed è proprio l'esperienza costituzionale della Terza Repubblica che, come si è detto, aveva indotto la più attenta dottrina francese a riflettere sul governo parlamentare, chiamato dagli inglesi “governo di partito”, in quanto suppone l'esistenza di grandi partiti contrapposti che si succedono al potere⁵⁴.

Del resto, questa interpretazione del governo parlamentare inglese emergeva chiaramente anche nella opera di Todd, *Parliamentary Government in England*, in particolare nell'edizione inglese aggiornata del 1892⁵⁵, successiva dunque alla seconda e terza riforma elettorale inglese. In essa l'autore sottolineava che il sostegno dato ai ministri dalla maggioranza parlamentare era garantito dalle organizzazioni di partito. La rappresentanza parlamentare si configurava, in un certo senso, come rappresentanza partitica e la maggioranza parlamentare come maggioranza di partito. Il sistema partitico nel suo complesso assumeva, dunque, per Todd una grande rilevanza nel consolidamento del sistema parlamentare. Lo stesso si può dire per l'importante opera di Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, pubblicata nel 1896, in cui l'autore guardava alla realtà dei partiti per studiarne lo sviluppo in relazione al funzionamento dei governi nei vari paesi. E, non a caso, Racioppi faceva spesso riferimento all'opera di Lowell nel suo libro, *Forme di Stato e forme di governo*, del 1898. Anche perché, proprio con riferimento all'esperienza italiana, pure Lowell ne aveva evidenziato la distanza rispetto al sistema parlamentare inglese. In Italia come in Francia, scrive Lowell, non vi erano due grandi partiti che si alternavano al governo e all'opposizione, ma così tanti gruppi, a volte uniti e a volte ostili gli uni contro gli altri, che era quasi impossibile seguire la loro evoluzione⁵⁶.

Proprio questa difettosa organizzazione dei partiti in Italia avrebbe contribuito a determinare una forte crisi delle istituzioni parlamentari.

⁵³ F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di governo*, Roma, 1898.

⁵⁴ L. Dupriez, *op. cit.*, p. 387; A. Esmein, *op. cit.*, p. 196.

⁵⁵ La prima edizione inglese è del 1866. Importante è ricordare che Orlando nel suo già citato saggio del 1886, a sostegno della sua teoria giuridica del Governo di Gabinetto, ricordava anche l'opera di A. Todd, la cui traduzione italiana appariva nello stesso anno in cui veniva pubblicato il suo saggio.

⁵⁶ A.L. Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, *op. cit.*, p. 204 ss.; e dello stesso Autore, *Il governo inglese*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, A. Bruniati, III serie, Torino, 1911, vol. VI, 621-851.

4. Le critiche ai partiti politici negli Stati Uniti d'America nella fase storica pre-jacksoniana

In *The Federalist*⁵⁷ sono espresse – con differenti argomentazioni – posizioni di diffidenza, di critica e, in alcuni passaggi, di manifesta ostilità⁵⁸ nei confronti dei partiti politici⁵⁹. Come ben noto, l'opera fu in gran parte scritta da Alexander Hamilton, che aveva 32 anni, e da James Madison, che ne aveva 36⁶⁰. Il più anziano dei tre, John Jay, che in seguito sarebbe diventato il primo presidente della Corte Suprema, contribuì al lavoro con cinque saggi.

Nel suo saggio più brillante (il numero 78) Hamilton difende il principio della separazione dei poteri, riproponendo testualmente la tesi di Montesquieu contenuta nell'*Esprit des lois* secondo cui «non esiste libertà se il potere giudiziario non sarà separato dai poteri legislativo ed esecutivo»⁶¹. In questo saggio, insiste particolarmente sulla permanenza in carica dei giudici; «e poiché nulla, più del mandato a vita, può contribuire a garantirne la fermezza e l'indipendenza, questo aspetto dovrà essere considerato un elemento indispensabile del giudiziario, una sorta di cittadella della giustizia e della sicurezza comuni».

Questo testo è noto soprattutto perché in esso Hamilton non soltanto riconosce alle corti il compito precipuo dell'interpretazione delle leggi, ma anche quello di

⁵⁷ Le citazioni sono tratte da: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Giappichelli, Torino, 1997.

⁵⁸ B. Bailyn-G.S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 1987. Scrivono gli autori che i federalisti: «Disprezzavano i partiti politici e ciò nonostante i partiti si affermarono» (cit. p. 340).

⁵⁹ R. Hofstadter, *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, University of California Press, Berkeley, 1970; P. J. Pollock, *Is the Federalist Anti-Party?*, in *Political Science Reviewer*, 1982, pp. 79-97; G. Negri (a cura di), *Il Federalista 200 anni dopo*, il Mulino, Bologna, 1988; J. H. Aldrich, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University of Chicago Press, Chicago, 1995; N. L. Rosenblum, *On the side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2008.

⁶⁰ S. Elkins – McKittrick E., *The Founding Fathers: Young Men of the Revolution*, in *Political Science Quarterly*, vol. 76, n. 2, pp. 181-216; J. Rakove, *Original Meaning: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, Alfred A. Knopf, New York, 1996; G. Wills, *Explaining America: The Federalist*, Penguin Books, New York, 2001; G. S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, University of North Carolina Press, 1998.

⁶¹ Ovviamente questa critica riguardava prevalentemente la confusione dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario; confusione che nel Regno Unito era confermata dalla presenza dei *Law Lords* nella Camera alta. In seguito, questa esigenza verrà messa in luce nella seconda metà del XIX da Bagehot, che pur essendo critico nei confronti di una rigida separazione dei poteri, auspicava un tribunale supremo che «ought not to be hidden beneath the robes of a legislative assembly», in modo da favorire un'ulteriore e completa autonomizzazione delle alte funzioni giudiziarie (W. Bagehot, *The English Constitution*, (1867), Glasgow, Fontana Collins, 1963, XIV rist. (1ª ed.: 1867), p. 147). Questo orientamento bagehotiano è rimasto isolato. Come ben noto, soltanto con l'adozione del Constitutional Reform Act 2005 è stata introdotta nel Regno Unito una Corte Suprema.

giudicarne la costituzionalità. Egli considera questo potere cruciale di *judicial review* come un contrappeso nei confronti del potere legislativo, in cui «il fiato pestilenziale delle fazioni» può «avvelenare le fontane della giustizia».

Una critica radicale nei confronti dei partiti politici è quella espressa da Madison nel saggio numero 10, animato dalla preoccupazione di spezzare e controllare la violenza delle “fazioni” - e con questo termine intendeva i “partiti politici”. Questi, a suo parere, costituivano una potenziale minaccia per una repubblica, intesa come «una forma di governo in cui vige il sistema di rappresentanza». Questa posizione sicuramente rifletteva anche le maggiori cautele di Madison, rispetto a Hamilton e Jay, nei confronti di un’ autorità centrale.

Madison, che condivideva i timori degli agricoltori della Virginia nei riguardi di un potere politico federale, temeva che la fazione più potente si potesse imporre a scapito del benessere generale. Egli voleva neutralizzare le passioni e gli interessi contrastanti, filtrando le opinioni popolari non attraverso i partiti ma attraverso lo strumento di un’ assemblea composta da un «esiguo numero di cittadini eletti da tutti gli altri».

Eliminare del tutto la faziosità, però, scrive Madison, non è auspicabile, perché per fare questo si dovrebbe distruggere la libertà, «che ne è condizione indispensabile», ma così facendo il «rimedio» sarebbe «peggiore del male»; in alternativa si dovrebbe accomunare tutti i cittadini in unanimità di opinioni, di passioni e di interessi. Ma anche questo «secondo espediente è inattuabile, come il primo è insensato». Madison, dunque, con molto realismo pensa che per curare i mali della faziosità sia utile non tanto rimuoverne le cause latenti, che sono intessute nella natura stessa dell’uomo, quanto piuttosto nel trovare i rimedi che si possono riscontrare soltanto nei mezzi più adatti a limitarne gli *effetti*.

Il rimedio ai guai delle fazioni non è il ricorso alla «democrazia pura», che Madison intende come una società di pochi cittadini, che si riuniscono e si autogovernano direttamente. Contro ogni fazione autoritaria, sia essa di maggioranza o di minoranza, Madison sostiene una forma di governo repubblicana (o rappresentativa), intesa come vero proprio rimedio alle fazioni e ben distinta dalla democrazia. La repubblica è un sistema di rappresentanza, in cui attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini di provata saggezza si afferma l’interesse effettivo del proprio paese. Madison ritiene che in un regime di questo genere la voce del popolo, espressa dai suoi rappresentanti, possa rispondere al bene di tutti meglio di quanto non avverrebbe se essa fosse espressa direttamente dal popolo riunito con questo specifico scopo. Il rimedio alla faziosità è dato dalla costituzione

di una Repubblica di grandi dimensioni⁶² (come Unione federale di vari Stati che la compongono). Così i federalisti – in particolare Madison – ribaltavano la tesi secondo cui una repubblica doveva essere piccola e compatta⁶³. Viceversa, soltanto in una repubblica di grandi dimensioni è possibile scegliere i rappresentanti migliori, per «maggiore larghezza di scelta» e, inoltre, perché essendo il suffragio popolare più libero, esso si indirizzerà, molto probabilmente, verso uomini che abbiano riconosciuti meriti e che godano di una buona reputazione generale.

Il rimedio ai mali delle fazioni, dunque, secondo Madison stava nell'ampiezza e nella struttura dell'Unione repubblicana e federale e in una «legislazione moderna» in grado di operare una regolamentazione dei vari e contrastanti interessi nella società e delle loro reciproche interferenze. Madison, dunque, considera i partiti, pur diffidandone, un male necessario se non si vuole distruggere la libertà. Proprio per questa ragione, però, considera altrettanto necessaria la loro regolamentazione. Ed è significativo che lo stesso Madison con molto realismo fondò nel 1791, assieme a Thomas Jefferson, il Partito Democratico-Repubblicano, per opporsi al Partito Federalista fondato un anno prima da Alexander Hamilton.

Del resto, occorre evidenziare che negli Stati Uniti i candidati alla presidenza della Repubblica hanno corso le elezioni con il sostegno di uno dei due maggiori partiti, fin dal primo presidente appoggiato dai Federalisti: George Washington. Questi, comunque, riteneva che la creazione di partiti organizzati distraesse le assemblee dai loro compiti, danneggiasse profondamente l'unità della nazione, aprendo la strada all'influenza straniera. In questa posizione è palese la sua maggiore preoccupazione a difesa della Costituzione e dell'Unione repubblicana e federale e contro «the danger of parties in the State, with particular reference to the founding of them on geographical discriminations»⁶⁴. Egli nel suo messaggio al Congresso insiste anche su un aspetto più generale, rimarcando che nei governi di «popular

⁶² Non vi è dubbio che qui la riflessione di Madison deve molto all'opera di Hume. Sul punto: D. Adair, "The Politics May Be Reduced to a Science": David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist, *Huntington Library Quarterly*, vol. 20, n. 4, 1957. pp. 343-360. Adair considera Madison: «The most creative and philosophical disciple of the Scottish school of science and politics in the Philadelphia Convention was James Madison» (p. 348). In particolare, si veda di D. Hume: *Idea of a Perfect Commonwealth* (1752), in cui egli conclude con alcune osservazioni su «the falsehood of the common opinion, that no large state, such as France or Great Britain, could ever be modelled into a commonwealth, but that such a form of government can only take place in a city or small territory». Hume non nega in assoluto la validità di questa tesi; tuttavia, egli aggiunge che: «Though it is more difficult to form a republican government in an extensive country than in a city; there is more facility, when once it is formed, of preserving it steady and uniform, without tumult and faction» (in *Political discourses*, Essay XII, <http://www.davidhume.org/texts/pd.html>).

A proposito del saggio di Adair, sopra ricordato, Gilles Robel scrive: «Cependant il n'est pas impossible qu'Adair ait quelque peu exagéré l'influence directe de Hume sur Madison. Il est vrai que Hume était considéré avec méfiance en Amérique en raison de son scepticisme religieux, de son refus de condamner les Stuarts dans son *Histoire d'Angleterre* – refus qui lui valait la réputation de tory – et de sa défense du luxe et de la richesse, sources de corruption aux yeux des républicains classiques» (*op. cit.*, p. 13).

⁶³ B. Bailyn-G.S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 1987, p. 338.

⁶⁴ G. Washington, *Farewell Address to Congress* (1796). Le citazioni qui riportate sono tratte da: S.E. Scarrow (ed.), *Perspectives on political parties*, *op. cit.*, p. 47.

character, in governments purely elective» lo spirito di partito non deve essere incoraggiato»⁶⁵.

Con l'elezione di Jefferson a Presidente, il Partito Democratico-Repubblicano interruppe l'egemonia del Partito Federalista, ponendo nel giro di pochi anni fine alla maggioranza parlamentare federalista.

Anche Jefferson, pur negando al partito ogni ruolo nella gestione del governo, dedicò gran parte della sua vita a crearne uno, compresi gli anni in cui occupò la massima carica esecutiva. Del resto, come Jefferson, anche Madison divenne presidente degli Stati Uniti dopo essere stato scelto nel 1808 alla presidenza del Partito Democratico-Repubblicano⁶⁶. Queste circostanze confermano quanto sopra detto sul necessario appoggio ai candidati alla presidenza da parte dei partiti politici, nonché quanto fosse rilevante la contrapposizione tra federalisti e antifederalisti nella dialettica politica e partitica non soltanto sui temi economici e sociali, ma anche sull'interpretazione della Costituzione e i suoi possibili sviluppi⁶⁷.

Nonostante l'accesa critica nei confronti della fazione e del partito, quest'ultimo nella sua forma moderna sarebbe nato già a cominciare dagli anni della "democrazia jacksoniana", ovvero sia ancor prima della sua legalizzazione, che avverrà nella seconda metà del XIX secolo.

⁶⁵ Scrive Washington: «There is an opinion that parties in free countries are useful checks upon the administration of the government and serve to keep alive the spirit of liberty. This within certain limits is probably true; and in governments of a monarchical cast, patriotism may look with indulgence, if not with favor, upon the spirit of party. But in those of the popular character, in governments purely elective, it is a spirit not to be encouraged. From their natural tendency, it is certain there will always be enough of that spirit for every salutary purpose. And there being constant danger of excess, the effort ought to be by force of public opinion, to mitigate and assuage it. A fire not to be quenched, it demands a uniform vigilance to prevent its bursting into a flame, lest, instead of warming, it should consume» (*Farewell Address to Congress (1796)*, in *op. cit.*, p. 48).

⁶⁶ Quest'ultimo fu dominante nel sistema politico statunitense fino alla prima metà degli anni venti dell'Ottocento, quando si divise in alcune fazioni, una delle quali divenne nel 1828 l'attuale Partito Democratico (anche se tale denominazione fu adottata ufficialmente nel 1844) e l'altra, dopo una prima trasformazione intermedia, divenne nel 1854 il moderno Partito Repubblicano.

⁶⁷ In questo contesto, in cui fu molto acceso lo scontro tra il Partito Democratico-Repubblicano e il Partito Federalista, va letta la nota sentenza del 1803 della Corte Suprema degli Stati Uniti, *Marbury v. Madison*, in cui si ebbe il primo caso di giudizio di costituzionalità di una legge e si instaurò il sistema di *judicial review* esercitato dalle corti americane. John Marshall, all'epoca Presidente della Corte Suprema, era stato Segretario di Stato del presidente degli Stati Uniti John Adams, il quale, iscritto al partito federalista, prima di essere sostituito da Jefferson rinnovò molte cariche istituzionali, tra cui quella di *Justice of the peace* nel Distretto di Columbia, che fu affidata a Marbury, un esponente del suo stesso partito. La sentenza, però, all'unanimità, diede ragione a Madison, ponendo la Costituzione in una posizione gerarchica superiore rispetto alla legge; e così interpretando l'art. VI, par. 2 della Costituzione statunitense, seguendo un ragionamento che era stato già anticipato in *The Federalist* da Hamilton, il quale, come sopra detto, fu il fondatore del partito federalista. Una puntuale analisi critica di questa decisione è contenuta nel saggio del 1914 di E. S. Corwin, *The Doctrine Of Judicial Review: Its Legal And Historical Basis And Other Essays*, secondo cui «To speak quite frankly, this decision bears many of the earmarks of deliberate partisan coup» (cit. p. 9). Per la dottrina italiana si veda: B. Barbisan, *Nascita di un mito, Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Un forte impulso alla nascita della forma moderna di partito fu dato, infatti, proprio da Andrew Jackson⁶⁸. Questi nel 1824, pur avendo ottenuto la maggioranza dei voti popolari, non era riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei voti dei Grandi elettori e, per tale ragione, venne eletto un altro esponente e suo sfidante appartenente allo stesso Partito Democratico-Repubblicano: John Quincy Adams. Dopo questa sconfitta, nelle elezioni presidenziali del 1828 Jackson si presentò con un nuovo soggetto politico, il Partito Democratico. La nascita del primo vero partito americano si può far risalire proprio a queste elezioni presidenziali, in cui Jackson prevalse sul presidente uscente grazie alla campagna elettorale organizzata dal neocostituito partito.

5. Considerazioni conclusive

A cominciare dalla Rivoluzione francese, i partiti vennero considerati una vera e propria minaccia dai fautori della “sovranità del popolo”, da un lato, e dai sostenitori della “sovranità nazionale”, dall’altro.

In alcuni contesti caratterizzati dall’esistenza di Stati di giovane formazione – ad esempio, in Italia e Germania – i partiti furono visti perfino come una minaccia per l’unità dello Stato⁶⁹. In particolare, in Germania la delegittimazione giuridica (Laband) e politica (Treitschke) dei partiti nella *Staatslehre* della *Reichsgründungszeit* fu il risultato di un contesto costituzionale informato dal “principio monarchico” contrapposto al “principio parlamentare”⁷⁰. Il sistema monarchico-costituzionale sottraeva ampiamente all’influenza dei parlamenti gli esecutivi, nominati esclusivamente dal monarca. Soltanto il monarca, il governo e i funzionari, in quanto forze “neutrali” e “imparziali”, potevano rappresentare l’unità dello Stato e realizzare il “bene comune”.

Nel continente europeo, il graduale allargamento del suffragio e la crisi del parlamentarismo avrebbero indotto alcuni partiti ad organizzarsi *fuori* dalle istituzioni come *parte totale*, cioè come “grandi” partiti antisistema e anticostituzionali.

⁶⁸ A. M. Schlesinger, jr., *The Age of Jackson*, Little, Brown and Company, Boston, 1945; M. Holt, *The Rise and Fall of the American Whig Party: Jacksonian Politics and the Onset of the Civil War*, Oxford University Press, New York, 1999.

⁶⁹ Anche in Spagna, tra i più antichi stati del continente europeo, liberali e realisti nel 1812 sostenevano una forma di governo nazionale che conduceva alla negazione del partito all’interno del parlamento. Sul punto: I. Fernández Sarasola, *Los partidos políticos en el pensamiento español (De la ilustración a nuestras días)*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 46. Le idee reticenti o chiaramente contrarie ai partiti finirono per essere inserite nel Codice penale del 1822, approvato per impulso dei deputati costituzionali durante il Triennio Liberale (1820-1823). Si veda: R. L. Blanco Valdés, *La costruzione della libertà. Appunti per una storia del costituzionalismo europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, pp. 132 ss.

⁷⁰ O. Hintze, *Il principio monarchico e il regime costituzionale*, in *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Zanichelli, Bologna, 1980, pp. 27-49.

Negli Stati Uniti, invece, dopo i primi decenni di diffidenza e di ostilità nei confronti dei partiti politici – visti come una minaccia per l'unità della nazione⁷¹ – il loro sviluppo è riconducibile alle elezioni presidenziali. Ciò si verifica, in particolare, con la nascita del Partito democratico e con le *Conventions* per la formazione delle candidature presidenziali che, come scrive Tocqueville, è il sistema rappresentativo applicato ad un partito⁷².

Inoltre, come nel Regno Unito Pitt *The Younger* fu molto abile nel *patronage*⁷³, così negli Stati Uniti Jackson fu un altrettanto abile sostenitore dello *spoils system*, di cui si servì per democratizzare le strutture politiche dominate dalle ristrette oligarchie terriere del Sud e di quelle finanziarie del Nord. Anche in questo modo egli stimolò la nascita di nuovi interessi e di nuove associazioni, una democratizzazione dei corpi intermedi e dello stesso Partito democratico, che si venne via via rafforzando pure dal punto di vista organizzativo, diventando il primo caso moderno di *Mass Party*⁷⁴. Nell'ambito della democrazia interna al partito, la nomina dei dirigenti fu affidata ad organi scelti democraticamente.

Durante gli anni della sua presidenza, Jackson operò una democratizzazione delle strutture politiche statunitensi, anche attraverso l'allargamento del suffragio e l'introduzione del voto segreto, l'elettività di molte cariche pubbliche, statali e locali, l'elezione degli elettori presidenziali affidata al voto popolare. Inoltre, già nel corso del suo primo mandato presidenziale, sorsero le prime associazioni sindacali di operai.

⁷¹ N. L. Rosenblum, in *op. cit.*, scrive: «At their inception, American Federalists and Republicans each declared themselves defender of the Constitution. Each saw the opposition as intractably subversive, treasonously allied with foreign powers. Each anticipated uniting all parties for the general welfare— an end of parties» (cit. p. 28).

⁷² A. de Tocqueville, *Voyage en Amérique* (1831-1832), in *Oeuvres*, vol. I, Paris: Gallimard, 1991 (tr. it.: *Viaggio in America: 1831-1832*, Milano: Feltrinelli, 1990); N. Matteucci, *Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura*, Bologna: Il Mulino, 1990.

⁷³ S. Bonfiglio, *Dall'«influenza» regia a quella dei partiti politici*, *op. cit.*

⁷⁴ J. H. Aldrich, *Why Parties?*, *op. cit.*

ABSTRACT

A differenza della esperienza costituzionale del Regno Unito, nel continente europeo la presenza di un sistema partitico debole, frammentato e, altresì, caratterizzato dalla presenza di forze politiche anticostituzionali è stato in passato e costituisce, ancora oggi, la principale causa di fragilità delle istituzioni parlamentari. Tuttavia, soltanto una parte della dottrina italiana e francese - certamente influenzata dall'esperienza dei partiti politici inglesi e americani - evidenziò nel XIX la centralità del tema per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, proponendo il riconoscimento giuridico delle organizzazioni partitiche.

Unlike the constitutional experience of the United Kingdom, on the European continent the presence of a weak and fragmented party system has been - and still is - the main cause of the fragility of institutions parliamentarians. Moreover, the presence of anti-constitutional political forces worsened the unstable situation. However, only part of the Italian and French doctrine, mostly influenced by the experience of British and American political parties, in the nineteenth century highlighted the centrality of this problem for the proper functioning of the parliamentary system. This led to the propose of legal recognition for political parties.

Keywords: political parties; parliamentary system; anti-constitutional political parties; legal recognition of political parties; American political parties.