



IL PARTITO POLITICO COME ELEMENTO DI TRASFORMAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA E DELLE ISTITUZIONI STATALI

(Dalla tardiva legalizzazione dei partiti all'incorporazione autoritaria del partito unico)*

di Salvatore Bonfiglio**

SOMMARIO: 1. I partiti «borghesi» e la rappresentanza dei più capaci in contesti caratterizzati da una particolare ristrettezza del suffragio elettorale. – 2. I partiti anti-costituzionali e l'antiparlamentarismo. – 3. La tardiva legalizzazione dei partiti politici. – 4. L'incorporazione autoritaria del partito unico nello Stato: dalla dittatura del proletariato alla dittatura di partito. – 5. (*Segue*). Il partito come strumento di edificazione delle istituzioni statali in senso totalitario tra Stato-Partito e Partito-Stato. – 6. (*Segue*). La Falange e il franchismo. – 7. Considerazioni conclusive.

1. I partiti «borghesi» e la rappresentanza dei più capaci in contesti caratterizzati da una particolare ristrettezza del suffragio elettorale

Nello Stato moderno rappresentativo, il partito politico si afferma progressivamente come uno dei principali elementi di trasformazione della rappresentanza politica e, perfino, delle forme di Stato e di governo¹.

*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 Già all'inizio del Novecento, Giorgio Arcoleo scriveva: non «sembri estraneo alla scienza questo accenno sui partiti, dai quali dipende l'indirizzo del Governo, della legislazione, e, in talune circostanze, anche la forma stessa dello Stato», in *Diritto costituzionale. Diritto e storia*, terza edizione, Casa editrice Cav. N. Jovene e C.°, Napoli, 1907, 130.

Ciò si verifica soprattutto nel corso del passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse, quando cambia la forma-partito da partito dei notabili a partito di massa.

Nella fase genetica dello Stato liberale, invece, la teoria della rappresentanza politica – nel marcare la distanza con la rappresentanza medievale di carattere per lo più di tipo organico e corporativo – esclude la presenza (istituzionalmente organizzata) dei corpi intermedi e, dunque, anche dei partiti. In tal modo si intendeva affermare il dogma dell'unità e della indivisibilità della sovranità nell'interesse generale del «popolo» o della «nazione». Questo spiega non soltanto l'ostilità nei confronti dei partiti politici, ma anche la loro conseguente tardiva legalizzazione, in particolare in quei contesti politici caratterizzati dalla presenza di partiti anticostituzionali e antisistema.

Negli Stati dell'Europa continentale influenzati dall'ideologia liberale i parlamentari sono considerati come i rappresentanti dell'«intero popolo» o della «nazione».

Già i costituenti francesi del 1789-1791 avevano affermato l'idea che tramite il Parlamento era la nazione stessa a legiferare; essi identificavano il corpo legislativo col sovrano e la legge con la volontà generale. Coerentemente con tale impostazione, i deputati dovevano rappresentare tutta la nazione ed essere indipendenti dai collegi elettorali che li avevano eletti, per non essere portatori di interessi particolari e dare voce alla nazione e al bene comune. Il Parlamento veniva così inteso come l'assemblea deliberativa di una nazione, con un solo interesse, quello della comunità. E per questi motivi i costituenti francesi non accettavano la pratica del mandato imperativo, ovverosia quel vincolo di mandato che dava voce ai «corpi intermedi», oscurando e minacciando, a loro avviso, la «volontà generale».

Questa dottrina della sovranità nazionale fu compiutamente elaborata non durante la Rivoluzione francese ma sotto la Restaurazione, in modo tale da distinguere la sovranità nazionale dalla sovranità del popolo², a partire dal dibattito sui progetti costituzionali³.

Nel corso della monarchia orleanista i fautori del regime rappresentativo non credevano né al diritto divino né alla sovranità del popolo. Guizot, che fu teorico e

² G. Bacot, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, éd. du C.N.R.S., Paris, 1985.

³ Si veda, ad esempio, il dibattito nella Commissione incaricata della redazione del progetto della Costituzione spagnola del 1812, in particolare gli interventi sull'art. 3 che dichiara la sovranità della nazionale. Per Pedro Inguanzo, professore di diritto canonico nell'Università di Oviedo e deputato delle Asturie alle Cortes di Cadice dal 1810 a 1813, «la soberanía del pueblo es un germen fecundo de males y desgracias para el pueblo». Citazione tratta dal volume di R. L. Blanco Valdés, *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1988, 123. Il dibattito e i lavori parlamentari confermano anche l'assenza di partiti politici moderni e di una disciplina di voto. J. Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz. Orígenes del constitucionalismo hispánico*, 2° ed., prólogo de Ignacio de Otto, Colección y Debates, núm. 212 (Bicentenario de las Cortes de Cádiz), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011; *Costituzione di Cadice [1812]*, trad. it. di Serena Sileoni, *Introduzione* di J.J. Ruiz Ruiz, Liberilibri, Macerata, 2009.

protagonista della monarchia di Luglio, credeva nella sovranità della ragione, della giustizia e del diritto⁴. La teoria della sovranità della ragione conduceva Guizot e i dottrinari verso una dottrina della rappresentanza fondata sulla nozione di capacità, sulla facoltà di agire secondo ragione. Coerentemente con il rifiuto della repubblica e della democrazia, questa dottrina della rappresentanza non mancava di avere dirette ripercussioni sull'azione di governo mirante a limitare l'allargamento del suffragio e l'effettivo esercizio della libertà di associazione⁵, facendo così prevalere le *fazioni sui partiti*.

Secondo Tocqueville i partiti animati da ideali erano ormai scomparsi in Francia con la monarchia di Luglio⁶, poiché a governare, in conseguenza del suffragio ristretto, era la classe borghese, che la nuova classe del proletariato urbano trattava come la “nuova aristocrazia” incapace di interpretare gli interessi della nazione. Tocqueville già vedeva avvicinarsi all'orizzonte i nuovi “grandi” partiti socialisti e per questa ragione riteneva importante l'allargamento del suffragio per inserire le forze politiche socialiste escluse dal voto nel sistema democratico, spingendole così a rinunciare ai programmi di un radicale rovesciamento della società⁷.

Dopo quanto sopra detto, si capisce bene perché la dottrina della sovranità nazionale fu pensata anche per neutralizzare politicamente i fautori della sovranità popolare e per contrastare prima la nascita e poi lo sviluppo dei partiti di massa. Essa contribuì a mantenere a lungo in vita il partito di notabili per un “modello” di rappresentanza dei più capaci. Come noto, questo “modello” di rappresentanza e, soprattutto, la ristretta base sociale sottostante allo Stato liberal-borghese avrebbero accentuato la distanza e la contrapposizione tra il “paese reale” e il “paese legale” per l'eccessiva ristrettezza del diritto di voto.

I partiti borghesi del secolo XIX, scrive Weber, «non eccettuati i più radicali, si muovono sempre nei binari del potere dei notabili; e ciò perché soltanto i notabili potevano governare senza ricompensa, oltre lo stato, anche il partito – e naturalmente anche in seguito alla loro influenza di ceto ed economica»⁸. Weber si soffermava su alcuni aspetti di grande rilievo sociale ed economico, in una interessante prospettiva comparata. In Francia, ad esempio, erano stati sempre gli

⁴ P. Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Gallimard, Paris, 1985, 88.

⁵ L. Jaume, «*Une liberté en souffrance: l'association au 19^e siècle*», dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec, Danièle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, 77-100.

⁶ 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.

⁷ L. Jaume, *Tocqueville face au thème de la «nouvelle aristocratie». La difficile naissance des partis en France*, in *Revue française de science politique*, 2006/6 (Vol. 56), 969-983.

⁸ Scritto di Weber che risale al periodo 1917-1919. Citazione tratta da M. Weber, *I partiti e il potere*, in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, il Mulino, Bologna, 1971, 17.

avvocati a trovarsi – durante e dopo la rivoluzione – a disposizione dei partiti borghesi, sia per la loro qualificazione tecnica, sia per la loro situazione di ceto. In Germania, invece, erano stati gli insegnanti lo strato sociale che supportava specificamente i partiti «borghesi» come agenti elettorali non ricompensati.

Per la riflessione giuridica sul tema in oggetto, tre sono i principali aspetti da considerare al fine di spiegare le ragioni di questa forte presenza delle formazioni politiche guidate da «notabili», da un lato, e le ragioni del tardivo sopravvento nel continente europeo dei partiti di massa, dall'altro. Si tratta di tre aspetti, in realtà, strettamente connessi: 1) la teorizzazione della rappresentanza dei più capaci; 2) il graduale allargamento del suffragio con un sistema di votazioni e la scelta di regole elettorali che fosse in grado di controbilanciare tale allargamento; 3) la tardiva legalizzazione delle associazioni e dei partiti politici.

Le élites liberali e la dottrina giuridica, nel prendere in esame i partiti politici con un approccio empirico⁹, non riuscivano a cogliere gli elementi di novità presenti nei partiti organizzati non soltanto in Parlamento ma nel Paese stesso e il loro impatto sul funzionamento delle istituzioni statali. Alcuni autorevoli studiosi, invece, con uno spiccato approccio comparatista¹⁰ riuscirono a cogliere la specificità dei partiti di massa, volgendo lo sguardo, anche con una certa preoccupazione, verso il Regno Unito e gli Stati Uniti, in cui già nella seconda metà del XIX si erano affermati i partiti organizzati e dove dominava il “governo di partito”. Infatti, in Inghilterra in seguito alla seconda e terza riforma elettorale¹¹, rispettivamente del 1867 e del 1884, si ebbe un forte rafforzamento delle organizzazioni partitiche, che già costituivano un elemento fondamentale e determinante nel funzionamento della forma di governo¹². Negli Stati Uniti tale rafforzamento si ebbe ancora prima, cioè in quella che è stata definita «l'età dei partiti»¹³ dagli anni Trenta agli anni Novanta dell'Ottocento. La democratizzazione della società politica e la temuta «degenerazione» trovava dunque conferma, secondo alcuni intellettuali europei dell'epoca, proprio nell'esperienza del Regno Unito e, soprattutto, nel caso statunitense (Bryce, Ostrogorski, Weber).

⁹ M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881. Nel denunciare con grande lucidità le spinte localistiche e l'invasione dei partiti nell'amministrazione secondo logiche clientelari, l'autore non pensava che il governo parlamentare dovesse intendersi come un 'governo di partito'.

¹⁰ Si veda l'opera ben documentata di Ostrogorski. Dopo la prima edizione in lingua inglese nel 1902, l'anno seguente l'autore dà alle stampe l'edizione in lingua francese: M. Y. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vols., Calmann-Lévy Paris, 1903. L'opera dello studioso russo di formazione francese influenzò molto anche l'opera di Max Weber. Ostrogorski nel prendere in esame i “partiti organizzati” chiarisce che non intende riferirsi soltanto a quelli presenti sulla scena parlamentare ma organizzati nel Paese stesso. Una più ampia prospettiva di analisi, non limitata a Inghilterra e Stati Uniti, è quella di R. Michels nella sua ben nota opera *La sociologia del partito politico*, uscita nel 1911 in tedesco e ripubblicata l'anno successivo in italiano.

¹¹ Com'è noto la prima riforma è quella del 1832.

¹² C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973.

¹³ R. L. McCormick, *The Party Period and Public Policy. American Politics from Age Jackson to the Progressive Era*, Oxford University Press, New York, 1986.

La critica era propriamente rivolta al modello di partito americano, che presupponeva partiti stabili e permanenti, organizzati per la contesa elettorale e aperti alla partecipazione di massa (organizzata) non soltanto delle élites; viceversa, il modello di partito a cui Ostrogorski pensava avrebbe dovuto avere un carattere e una “ragione sociale” limitati al perseguimento di intenti dichiarati, che una volta raggiunti avrebbero dovuto comportare lo scioglimento del partito stesso. Questa impostazione appare molto coerentemente con la nuova legge francese “relative au contrat d’association” del 1° luglio 1901, che, come si dirà, disciplina le associazioni per favorirne la formazione e lo sviluppo, ma anche per affermare il controllo su di esse da parte dello Stato (in particolare di quelle religiose).

In Italia, il modello di partito a cui si guardava era tutto proiettato all’interno del Parlamento¹⁴, esso era ancora aderente alla ristretta base sociale sottostante lo Stato liberale monoclasse. Mentre in Inghilterra già alla fine dell’Ottocento gli elettori erano circa 6 milioni e mezzo, in Italia, invece, prima della riforma del 1882, gli elettori non erano poco più di mezzo milione, e solamente dopo la riforma si superarono i 2 milioni. Ciò nonostante, alcuni intellettuali postunitari temevano così fortemente l’estensione del diritto di voto da proporre il voto plurimo per bilanciare il voto della ‘massa’ degli elettori¹⁵.

In assenza di partiti organizzati, tutti i parlamentari, non soltanto i senatori del Regno d’Italia, erano sostanzialmente nominati, in quanto le leggi accentratrici, che privavano sostanzialmente di ogni valore le autonomie dei comuni e delle province, legavano essenzialmente i notabili locali alla classe politica nazionale. Così, la ristrettezza del suffragio elettorale ritardò la formazione dei partiti di massa e mantenne lungo tempo in vita i partiti di notabili, favorendo il trasformismo del parlamento italiano e la perdita di autorevolezza di quest’ultimo¹⁶.

L’avversione nei confronti dell’estensione del suffragio aveva profonde radici in Italia, derivanti dalla cultura cattolica della Restaurazione, da una concezione proprietaria della rappresentanza dello Stato stesso: il voto doveva essere accordato non alle *persone* ma alle *cose*. Si negava cioè al diritto di suffragio il carattere essenzialmente personale: non doveva essere rappresentato l’uomo ma la terra, che secondo il diritto feudale era la fonte della sovranità, la misura di ogni obbligo civile e militare. In questa concezione proprietaria della rappresentanza vi era una *funzionalizzazione della proprietà* a conferma di una condizione di *status* del soggetto proprietario. Essa si fondava sulla stretta relazione tra terra e potere quale elemento costitutivo dell’ordine giuridico ed economico; concezione che avrebbe ritardato sia

¹⁴ M. Prospero, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2012, 14.

¹⁵ P. Turiello, *Governo e governanti in Italia (1882)*, a cura di P. Bevilacqua, Einaudi, Torino, 1980.

¹⁶ E. Gallo, *I partiti e la vita politica*, in *Nuova Antologia*, fasc. 16, ottobre, 1901.

lo sviluppo economico e dell'imprenditorialità, sia l'affermarsi di istituzioni politiche liberali e democratiche.

Un diverso fondamento giuridico aveva la rappresentanza politica secondo Orlando: la facoltà di scegliere un rappresentante doveva essere conferita non alle cose ma alle *persone* che si consideravano *capaci* di concorrere alla formazione della volontà del collegio elettorale. I deputati, però, non rappresentavano soltanto i collegi dov'erano stati eletti, ma tutta la nazione. Per questa ragione, la rappresentanza va intesa come scelta dei migliori, cioè dei più capaci¹⁷.

Orlando aveva certamente una concezione più liberale della rappresentanza politica¹⁸ rispetto a quella tipica di «un estremista del moderatismo» come Rosmini¹⁹. Nella teoria orlandiana i più capaci sono, in ultima analisi, i *meliores terrae* non per privilegio di nascita, ma quelli riconosciuti tali attraverso la loro designazione da parte degli elettori, che, però, a loro volta, sono soltanto coloro ai quali è riconosciuta nello Stato liberal-borghese la 'capacità' di voto. L'illustre giurista siciliano operava certo un ampliamento dei criteri di capacità, subordinando a questi la tendenza dell'allargamento del suffragio, per affermare comunque la tesi del carattere funzionale dell'elezione, qualificata come pubblica funzione, designazione e selezione dei più capaci. L'organo eletto rappresenta dunque lo Stato e non certo gli elettori, dovendosi in tal modo negare ogni idea di mandato tra elettori e rappresentante²⁰.

Più in generale si può affermare che nello Stato di diritto (liberale) la soggettività giuridica, nonostante fosse stata riconosciuta tendenziale a tutti gli uomini, veniva graduata attraverso la distinzione *tecnica* fra *capacità giuridica* e *capacità d'agire*. E così si spiegava la esclusione di molti soggetti umani per la loro incapacità di agire, in quanto assimilati ai "minori" e, dunque, privati a lungo di essenziali diritti politici, civili e sociali.

In effetti, pure la rappresentanza come *designazione di capacità* serviva non soltanto a dare fondamento 'giuridico' alla rappresentanza stessa, ma anche a dare una legittimità politica all'ordine economico e sociale esistente, servendosi, come si è detto, del "dogma" della sovranità dello Stato contro il principio della sovranità popolare e, in particolare, in netta opposizione al fondamento e alla legittimazione del suffragio universale.

¹⁷ V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in *Revue du Droit public et de la Science politique*, III; ripubblicato in V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, 448.

¹⁸ T.E. Frosini, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

¹⁹ G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo* (1925), Laterza, Roma-Bari, 1995.

²⁰ G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Maggioli, Rimini, 1999, 78 ss.

Soltanto personalità economicamente importanti potevano avere la capacità (e, dunque, essere in grado) di costituire comitati di elettori locali, di pagarsi le spese elettorali, le spese di soggiorno nella sede parlamentare e del lavoro politico. La graduale trasformazione dei «partiti di notabili» in organizzazioni di elettori caratterizzò i partiti borghesi così in Italia come in Germania e in Francia. Ma, all'apparire del movimento operaio, si modificarono le forme della lotta politica e anche i partiti borghesi cercarono di trasformarsi in partiti di massa²¹, così come era già avvenuto nel Regno Unito e negli Stati Uniti, anche grazie alla loro legalizzazione e in assenza di forti partiti anticostituzionali e antisistema.

2. I partiti anti-costituzionali e l'antiparlamentarismo

La tardiva legalizzazione dei partiti politici si spiega anche con la presenza di forti partiti anticostituzionali e antisistema. Si pensi, ad esempio, alla Francia in cui i forti contrasti tra le forze repubblicane e quelle monarchiche rendevano difficile la stabilizzazione degli assetti istituzionali e anche l'evoluzione del regime rappresentativo-parlamentare.

Ciò è confermato anche dalla esperienza della III Repubblica²², in cui la consacrazione del suffragio universale²³ e le riforme sociali nei primi anni Ottanta del XIX – libertà di riunioni pubbliche (1881), libertà sindacale (1884) – non portarono all'immediato consolidamento della repubblica, che fu anzi profondamente scossa da una forte instabilità ministeriale, dopo le elezioni legislative del 1885. Tale instabilità, dovuta prevalentemente alla frammentazione partitica, aumentò con l'introduzione dello scrutinio di lista a doppio turno in ambito dipartimentale. Ciò infatti favorì le ali estreme del sistema politico e, in particolare, i monarchici che conquistarono il 34,41% dei voti. Proprio nel corso di questa legislatura (la III) si verificò una crisi antiparlamentare e antipartitica che scosse profondamente le istituzioni repubblicane. Si tratta dell'agitazione

²¹ F. Neumann, *Nascita e sviluppo dei partiti di massa* [1968], in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, op. cit., 51.

²² A. Saint-Girons, *Droit public français, essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris, L. Larose, 1881; P. Matter, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1898; M. Deslandres, *Historire de la France*, tome III (*L'avènement de la Troisième République; la Constitution de 1875*), Paris, 1937; M. Jallut, *Histoire constitutionnelle de la France*, 2 vo. Ed. du Scorpion, 1958; G. Lepointe, *Histoire des institutions du droit public français au XIX^e siècle*, Domat-Monschrestien, Paris, 1953. J.J. Chevallier, *La coutume et le droit constitutionnel français*, in *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1970, 1375 e ss.; J. Laferriere, *La coutume constitutionnelle*, in *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1944, 20 e ss.; R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924; M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, thèse*, L.G.D.J., Paris, 1973.

²³ Loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics. Article premier. - Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. - La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale. - La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

nazionalista boulangista, che faceva leva anche su un forte malcontento popolare²⁴, tant'è che alcuni esponenti radicali del partito repubblicano aveva sostenuto il generale Boulanger²⁵, così come la maggior parte dei cattolici, i quali dopo il 1876 erano rimasti profondamente legati al principio monarchico.²⁶

Dopo il fallimento del boulangismo e grazie alla legge del 13 febbraio 1889, che ripristina lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno per *arrondissement*, nelle elezioni legislative del 1889 prevalsero i moderati del partito repubblicano e si crearono le condizioni più favorevoli al riallineamento a favore della Repubblica da parte dei cattolici. Questi, infatti, soltanto accettando la Costituzione avrebbero potuto esercitare una influenza sulla legislazione²⁷. E, del resto, proprio questo loro riallineamento alla Repubblica avrebbe contribuito pure alla graduale estinzione della opposizione anti-costituzionale di matrice monarchica.

Per l'evoluzione e il consolidamento della III Repubblica fu determinante quel partito che all'inizio del XX secolo sarebbe stato ancora chiamato «*parti républicain*», ma che in verità era una realtà composita comprendente radicali, progressisti, socialisti, tutti uniti a favore di un programma di «*défense*» e «*d'action républicaine*». E fu proprio allora che sarebbero state votate alcune delle più importanti leggi della Repubblica, come ad esempio, la legge del 1 luglio 1901 sulle associazioni.

3. La tardiva legalizzazione dei partiti politici

È alquanto significativo che nessuno dei testi costituzionali successivi alla Restaurazione riconoscesse il diritto di associarsi. Soltanto il Belgio nella Costituzione del 7 febbraio 1831 introdusse anche la libertà di associazione, in modo del tutto autonomo e indipendente dalla libertà di riunione²⁸. Nel resto del continente europeo si dovette attendere il biennio 1848-1849 per assistere all'affermarsi dei diritti di riunione e associazione nei testi costituzionali. Ma fu quella una breve stagione rivoluzionaria, alla quale però seguì un periodo, tra il 1848 e il 1871-1875, in cui le norme sul diritto di associazione e di riunione finirono per essere sottoposte a misure restrittive per ragioni di ordine pubblico. In Spagna, dopo

²⁴ La distanza tra il paese reale e il paese legale era dovuta, in Francia come in altri Paesi, anche ai profondamenti cambiamenti nel tessuto economico-sociali, che facevano emergere nuovi soggetti collettivi.

²⁵ F. Goguel, *La politique des partis sous la III^e République*, 3^e édition, Éditions di Seuil, Paris, 1958, p. 68.

²⁶ F. Goguel, *op. cit.*, 76-77.

²⁷ F. Goguel, *op. cit.*, 77.

²⁸ Per un quadro di sintesi sulle origini e le linee evolutive della libertà di associazione in una prospettiva comparata, si veda F. Clementi, *Lo «statuto generale» della libertà di associazione in prospettiva comparata: l'esperienza dei Paesi europei e dell'Unione europea*, in rivista di *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2017, 881-898.

la Costituzione del 1876, che rimase in vigore per quasi mezzo secolo, soltanto nei primi anni '80, sotto la guida del leader del Partito Liberale Práxedes Mateo Sagasta, vi fu un nuovo corso che condusse alla tutela del diritto di riunione nel 1880 e del diritto di associazione nel 1887. Il riconoscimento e l'esercizio di questi diritti, l'allargamento del suffragio (maschile) nel 1890 e la legge del 1883 sulla libertà di stampa²⁹ contribuirono a dinamizzare la vita intellettuale, politica e sindacale del Paese fino a quando non vi fu il colpo di stato di Primo de Rivera.

Negli Stati Uniti, invece, la nascita del Partito democratico³⁰ e l'allargamento del suffragio favorì nella seconda metà del XIX secolo il riconoscimento legale dei partiti da parte sia della legislazione statale che di quella federale, in particolare in ambito elettorale. L'ascesa del partito di massa negli Stati Uniti è dunque antecedente rispetto a quella che si registra in Europa alla fine del XIX secolo e, soprattutto, nel secolo ad esso successivo. E quando in Europa si sarebbe affermato il partito di massa, negli Stati Uniti sarebbe già iniziato il suo declino³¹.

In Francia la condanna delle associazioni e, perciò, dei partiti nel corso del XIX secolo spiega perché, anche dopo la legge del 1° luglio 1901 sull'associazionismo, rimanevano vigenti gli articoli 291 e 292 del Codice penale, concepiti come un autentico strumento repressivo contro le associazioni³². In effetti, si capisce che al legislatore francese preoccupava l'associazionismo antirepubblicano e religioso potenzialmente eversivo. La suddetta legge fu voluta dal primo ministro Waldeck Rousseau, il quale il 22 giugno 1899 aveva dato vita a un governo di difesa repubblicana per mettere fine alle agitazioni nazionaliste e antisemite che, causate dall'*Affaire Dreyfus*, avevano risvegliato un forte anticlericalismo. La legge mirava a porre, a differenza di prima, le associazioni religiose sotto il controllo dello Stato e a ribadire la difesa della forma repubblicana di Governo³³.

Del resto, l'approvazione della suddetta legge fu importante perché valorizzava il "contratto d'associazione" trasformandolo da fenomeno proprio del diritto pubblico a un fenomeno di tipo privatistico. In questo modo non si tradiva la concezione

²⁹ Nota come Ley Gullón, dal nome dell'allora Ministro di Giustizia Pío Gullón firmatario del progetto di legge. Quest'ultima viene tuttora considerata come una delle leggi sulla stampa più liberali della storia spagnola. Fino alla 1883 la libertà di stampa in Spagna rappresentava un vero e proprio miraggio, anche se la Costituzione del 1876 aveva riconosciuto il diritto di «esprimere liberamente la propria opinione sia per voce che per iscritto e senza andare incontro alla censura» (art. 13). La Ley Gullón, dunque, dava attuazione alla Costituzione.

³⁰ J. H. Aldrich, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.

³¹ R. L. McCormick, *The Party Period and Public Policy*, op. cit..

³² R. L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, 35.

³³ Secondo l'art. 3 della Legge del 1° Luglio 1901: «Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement est nulle et de nul effet» (https://niort-associations.fr/loi_decret_1901.pdf)

individualistica della società e dello Stato liberal-borghese, ma se ne favoriva uno sviluppo in linea con le nuove esigenze di una società civile più dinamica: ad esempio, non si richiedeva per la formazione delle associazioni un'autorizzazione preventiva da parte del governo (art. 2). Si ricordi, comunque, che l'articolo 291 del Codice penale subordinava ad una autorizzazione del governo la costituzione di una associazione di più di venti persone. In questo quadro normativo i partiti politici non avevano ancora acquisito un riconoscimento giuridico. E, in realtà, un primo passo in questa direzione si sarebbe fatto in Francia soltanto a cominciare dal 1910, attraverso il diritto parlamentare.

In Italia le novità più significative, come in Francia, giunsero dai regolamenti parlamentari che disciplinarono la nascita dei gruppi parlamentari, evidenziando in tal modo la rilevanza costituzionale dei partiti politici³⁴.

4. L'incorporazione autoritaria del partito unico nello Stato: dalla dittatura del proletariato alla dittatura di partito

Prima della fine della grande guerra, con la rivoluzione bolscevica dell'ottobre 1917 iniziò a prender forma un modello di Stato che si ispirava ai principi del marxismo-leninismo.

La teoria del diritto nell'Unione Sovietica esaltava la concezione positivista e anche statalista del diritto. I fondatori del marxismo erano indubbiamente positivisti, in quanto non riconoscevano nessuna specie di diritto naturale (si veda la polemica contro il "diritto naturale" nell'*Anti-Dühring* di Engels) e consideravano il diritto un'emanazione dello Stato. Essi avevano concepito sia il diritto che Stato come sovrastrutture prodotte dalla base economica di una società data. Lo Stato era da loro inteso come un prodotto della lotta di classe dominato da quelle classi da cui dipende la produzione sociale. Lo Stato, dunque, non poteva che avere un carattere essenzialmente coercitivo; esso, tuttavia, era ritenuto una istituzione temporanea, perché dopo la fase di transizione dalla società capitalistica alla società comunista si sarebbe estinto.

Non a caso, già nella Costituzione della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR) del 1918 si afferma che il compito fondamentale della stessa costituzione – destinata al periodo transitorio – «consiste nell'istaurazione della dittatura del proletariato delle città e delle campagne e dei contadini più poveri» (art.

³⁴ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921; A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di Diritto*, Pacino Mariotti, Pisa, 1969.

9)³⁵ e nel *Preambolo* della Costituzione del 1977 si legge che il «fine supremo dello Stato sovietico è l'edificazione di una società comunista senza classi, nella quale riceverà sviluppo l'autogoverno sociale comunista». In questo quadro generale non è soltanto lo Stato destinato al deperimento ma anche il diritto stesso con l'avvento del comunismo³⁶. Prima di allora, per l'avanzamento del socialismo spettava allo strumento giuridico spezzare ogni resistenza, esaltando la propria efficacia repressiva.

Durante la transizione, la “dittatura” del proletariato non farebbe altro che confermare la sociologia marxista, secondo cui ogni Stato è governato da una certa classe. In Russia, però, sarebbe stata “dittatura” di partito, perché in una società ancora dominata dalla aristocrazia zarista e in uno Stato a struttura moderna debole in cui non vi erano partiti politici legali, soltanto un partito di rivoluzionari di professione, rimasto a lungo nella clandestinità, avrebbe potuto guidare le masse a liberarsi dal «proprio primitivismo» politico (Lenin, *Che fare?*).

Sin dalla sua prima fase di realizzazione (dal 1917 al 1921), cosiddetta del “comunismo di guerra”, si affermò dunque il predominio del Partito comunista bolscevico, che annientò i socialisti rivoluzionari di sinistra. Nella guerra civile Lenin e Stalin furono vicini anche «nella durezza della lotta per il controllo del partito, nell'importanza assegnata al legame tra quest'ultimo e lo stato»³⁷.

Dalla versione finale della Costituzione della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR) del 1918 scomparvero il voto segreto, le liste di partito e il sistema elettorale proporzionale, che erano presenti nel progetto di base della Costituzione elaborato dalla Commissione del Comitato esecutivo centrale (VCIK) per il V Congresso panrusso dei soviet. Inoltre, all'VIII Conferenza di partito nel 1919 si irrigidirono i criteri del centralismo democratico e della disciplina militare e gerarchica; infine, al X Congresso del partito bolscevico nel marzo 1921 si adottò, in base al principio dell'unità politica del partito, il divieto di formazioni di frazioni di opposizione interne al partito stesso, a pena di espulsione³⁸.

Non si escludeva ideologicamente il principio democratico, in quanto si voleva fondare il sistema sovietico sulla democrazia diretta, contrastando i principi e l'organizzazione della democrazia rappresentativa e del parlamentarismo considerati

³⁵ Queste e le successive citazioni dei testi costituzionali sono tratte dal libro: P. Biscaretti di Ruffia – G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantesimo di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, Giuffrè, 1979, 399.

³⁶ Sulla teoria generale sovietica del diritto e dello Stato si vedano: Stučka - Pašukanis - Vyšinskij - Strogovič, *Teorie sovietiche del diritto*, a cura di U. Cerroni, Milano, Giuffrè, 1964; U. Cerroni, *Marx e il diritto moderno*, Roma, Editori Riuniti, 1962 (3ª edizione 1972) e dello stesso autore, *Il pensiero giuridico sovietico*, Roma, Editori Riuniti, 1969.

³⁷ A. Graziosi, *L'Unione Sovietica 1914-1991*, il Mulino, Bologna, 2011, 512-513. Successivamente, nel 1922-1923, vi sarebbe stato invece un forte conflitto tra i due, riavvicinando Lenin a Trockij.

³⁸ A. Di Gregorio, *Uno Stato “nuovo” e un diritto “nuovo”: la Rivoluzione bolscevica e la sua eredità giuridica a cent'anni dell' “Ottobre”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2017, 1007.

incompatibili con la dittatura del proletariato. In una società socialista, tra i rappresentati e i rappresentanti si sarebbe dovuta realizzare una perfetta sintonia, una piena solidarietà tra il popolo e i suoi rappresentanti. La democrazia diretta doveva avere piena cittadinanza nella società «socialista» che per trasformarsi in una società «comunista» doveva organizzarsi in modo tale che tutto il potere potesse appartenere ai lavoratori della città e delle campagne rappresentati dai *Soviet* dei deputati dei lavoratori eletti con un voto *diseguale* e *plurimo*, al fine si assicurare la preminenza degli operai sui lavoratori agricoli.

Le decisioni politiche avrebbero richiesto unanime consenso e partecipazione, discendono dai supremi e centrali organi di rappresentanza fino al popolo attraverso il principio direttivo della struttura organizzativa del partito: il “centralismo democratico”. Una «codificazione», scrive Mortati³⁹, del centralismo democratico poteva trovarsi nello Statuto del partito comunista sovietico, in cui si affermava una severa disciplina di partito, la sottomissione della minoranza alla maggioranza e il carattere assoluto e obbligatorio delle decisioni degli organi superiori per gli organi inferiori⁴⁰.

Il partito comunista, dunque, occupò fin da subito un ruolo centrale nel regime sovietico, riuscendo a modellare le istituzioni statali e, soprattutto, a influenzarne il reale funzionamento. Basti pensare al partito guidato da Stalin. Questi trasformò il Paese, lo Stato e il partito stesso, che definì come «lo stato maggiore del proletariato», quando ormai la fase propriamente militare della guerra civile era alle spalle. Una definizione militaresca del partito molto avversata da Gramsci che costruisce il «suo schema teorico proprio discriminando il partito politico dall'esercito, dai suoi istituti e dai suoi meccanismi»⁴¹.

Il partito teorizzato da Stalin doveva, inoltre, favorire la trasformazione della società e dell'economia con la costruzione di una grande industria. Per fare ciò lo Stato sovietico doveva essere fortemente centralizzato. Già la prima Costituzione dell'URSS del 31 gennaio 1924 rifletteva una tendenza all'accentramento rispetto alla versione originaria del Trattato sulla formazione dell'URSS⁴². Con la successiva

³⁹ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, 358.

⁴⁰ Vedi il testo dello Statuto del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS), approvato dal XXII Congresso del PCUS (17-31 ottobre 1961), con le parziali modificazioni apportate dal XXIII e dal XXIV Congresso, in P. Biscaretti di Ruffia – G. Crespi Reghizzi, *op. cit.*, 551-572.

⁴¹ U. Cerroni, *Teoria del partito politico*, Editori Riuniti, Roma, 1979, 56.

⁴² Il 29 dicembre 1922 i delegati della RSFSR, della Bielorussia, dell'Ucraina e della Repubblica Federativa Socialista Sovietica della Transcaucasia (sorta nello stesso anno sulla base di un trattato tra le Repubbliche socialiste sovietiche di Armenia, Azerbajgian e Georgia) firmarono il Trattato e la Dichiarazione sulla formazione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, che vennero approvati dal I Congresso pansovietico il 30 dicembre 1922.

Costituzione dell'URSS del 1936 il processo di accentramento proseguì ulteriormente⁴³.

Questi mutamenti costituzionali a favore di un più forte accentramento dello Stato, comunque, non bastavano a farlo funzionare. Per l'applicazione del principio dell'unità del potere statale e del centralismo democratico, occorre il continuo intervento del partito sia a livello di decisione che di esecuzione⁴⁴.

Per questa ragione, dunque, non stupisce il riconoscimento nella Costituzione del 1936, art. 126, del Partito comunista come organizzazione dei dirigenti politici, che operano nelle posizioni chiave dello Stato. In base all'art. 126 della Costituzione del 1936: «i cittadini più attivi e più coscienti provenienti dalle file della classe operaia e da altri strati di lavoratori si riuniscono nel Partito Comunista (bolscevico) dell'Unione sovietica, che è il reparto d'avanguardia dei lavoratori nella loro lotta per il consolidamento e lo sviluppo del regime socialista e che rappresenta il nucleo direttivo di tutte le organizzazioni dei lavoratori, sia sociali che statali». In precedenza, questo riconoscimento non era stato fatto nella costituzione scritta, nonostante il partito comunista fosse un importantissimo elemento della costituzione materiale. Con il suo riconoscimento ufficiale “come elemento fondamentale del governo”⁴⁵, il partito diventava accessibile a tutti i cittadini alle stesse condizioni degli altri organi. Nel congresso del Partito comunista del 1939, si eliminarono le distinzioni tra i vari gruppi di cittadini per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità al partito. Questa maggiore apertura del partito non comportò il superamento della dittatura del proletariato (e del partito). Anche dopo le purghe del 1936-38, la Costituzione del 1936 doveva continuare avere principalmente una funzione “pedagogica”, facendo parte del più ampio repertorio della propaganda ufficiale sovietica sul carattere democratico dell'URSS e sulla natura delle sue forme politiche che dovevano evidenziare l'onnipotenza dello Stato e l'identificazione tra il Partito e lo Stato.

Quando la nuova Costituzione entrò in vigore, nel gennaio 1937, il Paese, come si è detto, era già entrato in un clima di terrore. Questo spiega anche perché, pur in presenza di una costituzionalizzazione del sistema elettorale (art. 134-142), fu presa nell'ottobre del 1937 la decisione di presentare un solo candidato per ogni circoscrizione. La Costituzione – che stabiliva quali fossero i soggetti aventi il diritto

⁴³ Infine la tendenza all'accentramento ha trovato il proprio coronamento nell'ultima Costituzione dell'URSS del 1977. Si veda: C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, 2004, Milano, p.104.

⁴⁴ A. Ponsi, *Partito unico e democrazia in URSS. La Costituzione del '36*, Laterza, Roma-Bari, 8.

⁴⁵ R. Schlesinger, *La teoria del diritto nell'Unione Sovietica*, Einaudi, Torino, 1952, 281. Titolo originale: *Soviet Legal Theory*, Kegan Paul, London, 1945; P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, t. I, Roma-Bari, Laterza, 2014, 629. Si vedano le voci *Costituzione socialista*, *Diritto socialista* e *Legalità socialista* di M. Ganino, in L. Pegoraro (cur.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009; e, più di recente A. Di Gregorio, *Uno Stato “nuovo” e un diritto “nuovo”*, cit., 993-1030.

di presentare candidati⁴⁶ – e la legislazione non vietavano la registrazione di più candidati per le elezioni; anzi, le norme scritte prevedevano una tale possibilità. La prassi, però, seguì un'altra strada. Così, gli elettori sovietici, una volta entrati nei seggi elettorali, si trovavano di fronte una scheda elettorale in cui vi era scritto il nome di un solo candidato. Chi, per esprimere un dissenso, voleva votare “scheda bianca” cancellava il nome dell'unico candidato⁴⁷. Una certa rilevanza assumeva la selezione del candidato unico, attraverso un accordo da parte di diverse organizzazioni sociali e il partito. Ma ciò vale soltanto dopo che si considerò chiusa l'epoca della dittatura del proletariato, al XXII Congresso del PCUS. In quell'occasione Chruščëv affermò: «Per la prima volta da noi si è formato uno stato che non è la dittatura, ma lo strumento di tutta la società, di tutto il popolo. Per la costruzione del comunismo non è più necessaria la dittatura del proletariato»⁴⁸. Ciò non comportò, comunque, la fine del ruolo predominante del PCUS nelle istituzioni statali, a cominciare dalle organizzazioni di partito nell'Esercito Sovietico, i cui appartenenti avevano diritto di eleggere e di essere eletti a parità di condizioni con tutti gli altri cittadini (art. 138, Costituzione del 1936). Anche nello Statuto del PCUS, approvato in epoca post-staliniana⁴⁹, si enfatizza al paragrafo VIII (artt. 65-67) il ruolo delle organizzazioni di partito dell'Esercito sovietico che doveva assicurare «la traduzione in atto della politica del partito nelle Forze Armate» (art. 65).

Il ruolo predominante del PCUS⁵⁰, com'è noto, sarebbe stato riaffermato anche nella Costituzione del 1977, all'art. 6, in cui si stabiliva che «Il Partito comunista dell'Unione sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali. Il PCUS esiste per il popolo ed è al servizio del popolo».

Nel testo costituzionale del 1977, si stabilisce pure che lo Stato e i suoi organi, tutte le organizzazioni statali e sociali e i funzionari sono sottoposti alla legalità socialista (art. 4 Cost.) e, dunque, anche il Partito comunista e le sue organizzazioni devono operare nel quadro della Costituzione dell'URSS (art. 6, ultimo comma).

La Costituzione non ignorava ma neppure affronta il problema dei rapporti giuridici tra Partito e Stato. L'articolo 6, ultimo comma, della Costituzione rafforzava la tendenza a non attribuire direttamente funzioni legislative agli organi di partito. Esso, tuttavia, non avrebbe evitato che gli organi di partito

⁴⁶ In base all'art. 141, comma 2, tale diritto era assicurato a «organizzazioni del Partito comunista, sindacati, cooperative, organizzazioni della gioventù, associazioni culturali».

⁴⁷ A. Ponsi, *op. cit.*, 4.

⁴⁸ N. Chruščëv, *Rapporti al XXII Congresso del PCUS*, Editori Riuniti, Roma, 1961, 256.

⁴⁹ Vedi nota 38.

⁵⁰ G. Codevilla, *Dalla rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa. Traduzioni e commenti dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

intervenissero, in modo formale, nel processo normativo, per la formazione di quelli che, secondo la dottrina sovietica, dovevano intendersi come «atti sublegislativi» (*podzakonnnye akty*). Assai comuni erano, infatti, i decreti congiunti del Comitato centrale del PCUS e del Governo sovietico che venivano adottati per mobilitare tutte le masse affinché eseguissero misure relative a questioni importanti per la vita economica e nazionale. I decreti erano al tempo stesso «atti normativi» e «direttive di partito» a contenuto giuridico e politico, cogenti e programmatici. Essi erano, dunque, obbligatori sia per gli organi dello Stato sia per le organizzazioni di partito. In questo caso è possibile evidenziare una formale partecipazione del Partito comunista alla funzione normativa. Oltre ai decreti congiunti che formalizzavano il rapporto tra lo Stato e il Partito, quest'ultimo era in grado di esercitare il suo ruolo di promozione e controllo sull'attività normativa soprattutto grazie al fatto che alcuni membri del Comitato centrale del partito erano membri al tempo stesso del Soviet supremo del Consiglio dei ministri dell'URSS.

Del resto, tale presenza nel Soviet supremo era garantita dalla Costituzione, che al Capitolo XIII nel disciplinare il sistema elettorale elencava i soggetti che avevano diritto di presentare candidati a deputati: le organizzazioni del PCUS e dei sindacati, l'Unione Comunista Leninista della Gioventù dell'URSS, le organizzazioni cooperative e altre organizzazioni sociali, i collettivi di lavoro, nonché le assemblee dei militari reparto per reparto (art. 100, comma 1, Costituzione del 1977). Come la Costituzione del 1936 e la legge elettorale del 1937, anche il testo costituzionale del 1977 e la legge elettorale del 1978 non prevedevano la scelta del candidato unico. Anzi, era la stessa legge del 1978 che disponeva di stampare sulla scheda elettorale i nomi dei candidati in ordine alfabetico. Tuttavia, attraverso l'intervento di una "conferenza pre-elettorale di circoscrizione" (composta dai rappresentanti delle organizzazioni abilitate alla presentazione delle candidature), veniva sempre selezionato e registrato un unico candidato, con il conseguente "ritiro" degli altri. Le cose non sarebbero cambiate neanche dopo le modifiche introdotte dalla legge di revisione costituzionale approvata dal Soviet Supremo dell'URSS nella dodicesima sessione (straordinaria) dell'undicesima legislatura, il 1° dicembre 1988⁵¹. Il nuovo testo dell'art. 100, da un lato, prevedeva che il numero dei candidati a deputato non fosse limitato (comma 2) e che nella scheda elettorale si potesse includere «qualsiasi numero di candidati» (comma 3); dall'altro, in esso veniva *regolarizzata*⁵², al comma 4⁵³, la pratica in vigore circa la

⁵¹ Le citazioni seguenti sono tratte dal volume di M. Ganino, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione del 1° dicembre 1988*, Giappichelli, Torino, 1989.

⁵² M. Ganino, *op. cit.*, 29.

⁵³ L'articolo 100, comma 4, stabilisce che: «Nelle elezioni dei deputati popolari espressi dalle circoscrizioni elettorali possono essere tenute assemblee preelettorali di circoscrizione per l'esame delle candidature a

selezione dei candidati che aveva consentito la ripresentazione di candidature uniche.

La stessa Costituzione, inoltre, riafferma il vincolo di mandato⁵⁴: «Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualsiasi momento per decisione della maggioranza degli elettori, secondo le modalità stabile dalla legge» (art. 107, comma 2).

Il monopolio di potere del PCUS durerà fino al marzo del 1990, quando nel corso della *perestrojka* il nuovo testo dell'art. 6 della Costituzione cita ancora il PCUS, ma riconosce la possibilità di esistenza di “altri partiti”. La stessa libertà di associazione nella nuova versione dell'art. 51 fa venir meno ogni limite generale di tipo finalistico (ovverossia, in *funzione* dello sviluppo del socialismo e della costruzione del comunismo).

Già prima del 1990 erano emerse alcune tendenze che mettevano in discussione il rapporto tra partito e Stato, dopo che Gorbačëv nel marzo 1985 divenne segretario generale del PCUS. La prima riforma costituzionale del 1988 aveva posto tra i suoi obiettivi quello di costituire essa stessa una premessa indispensabile per l'affermazione dello Stato di diritto e la separazione tra le funzioni del partito e quelle statali, sino al punto di richiedere una legge sul partito che ne delineasse compiti e attribuzioni, nonché una qualche forma di controllo delle sue decisioni da parte degli organi statali⁵⁵.

Un altro segnale è dato dal nuovo art. 60 dello Statuto del PCUS⁵⁶. In esso si afferma che le organizzazioni di partito non dovessero sostituirsi ai soviet, ai sindacati, alle cooperative e alle altre organizzazioni sociali. Inoltre, si ribadisce che non è ammissibile «una confusione tra le funzioni degli organi di partito e gli altri organi».

Infine, si può anche ricordare la Relazione di Michail Gorbačëv alla XIX Conferenza del PCUS che si tenne a Mosca dal 28 giugno al 1° luglio 1988 (III, 2. *Divisione delle funzioni degli organi del partito e dello Stato*), per una riorganizzazione del partito, ridimensionandone i poteri.

Con la successiva riforma costituzionale del 1990, che diede vita alla seconda fase della revisione politico-costituzionale gorbaceviana, veniva meno un principio

deputato nella circoscrizione e per l'adozione dei decisioni sulla presentazione dei candidati per la registrazione presso la corrispondente commissione elettorale».

⁵⁴ Si vedano: l'art. 78 della Costituzione (Legge Fondamentale) della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (approvata dal V Congresso Panrusso dei Soviet nella sessione del 10 luglio 1918; l'art. 142 della Costituzione del 1936.

⁵⁵ M. Ganino, *op. cit.*, 22-123.

⁵⁶ Approvato al XXVII Congresso del PCUS. Il testo è consultabile nell'appendice del volume di M. Ganino, *op.cit.*, 151-164.

costituzionale davvero basilare, relativo all'organizzazione e funzionamento dello Stato socialista, «tanto da essere considerato un fondamento costituzionale»⁵⁷, assolutamente indispensabile per definire la forma di Stato socialista: l'attribuzione in esclusiva al partito unico dell'indirizzo politico. Di conseguenza si mise fine anche al rigido mono-partitismo che marcava la differenza tra l'Unione sovietica e le democrazie occidentali⁵⁸. Nel luglio del 1990, il XXVIII Congresso del PCUS adottò una piattaforma programmatica che spostava il partito su posizioni socialdemocratiche. Ma l'obiettivo di separare il partito dallo Stato in un contesto di totale immedesimazione degli stessi avrebbe significato indebolire non soltanto il partito ma lo Stato stesso, provocandone il crollo⁵⁹.

5. (Segue). Il partito come strumento di edificazione delle istituzioni statali in senso totalitario tra Stato-Partito e Partito-Stato

La rivoluzione bolscevica, da un lato, e la nascita delle prime costituzioni democratiche, dopo il primo conflitto mondiale, dall'altro, alimentano le tensioni e i conflitti, nonché le speranze di molti soggetti rimasti a lungo esclusi o poco ascoltati dalla classe politica liberale. In questo contesto prenderà corpo tra gli anni venti e trenta un vivace dibattito sul concetto di costituzione e sul ruolo dei partiti per interpretare le trasformazioni costituzionali in atto; mutamenti così profondi che per la prima volta davano vita a nuove forme di Stato, a nuove forme di rappresentanza, con diversi possibili sbocchi in relazione ai differenti contesti.

Infatti, anche mettendo a confronto le esperienze di Italia, Germania e Spagna non mancano certo le assonanze⁶⁰ ma altrettanto evidenti sono le differenze sul piano istituzionale, a cominciare dall'organizzazione dello Stato. Nonostante la loro genesi storica avvenga in contesti e in momenti diversi, ciò non significa che non vi siano alcuni evidenti tratti comuni che ne spiegano l'affermarsi, come ad esempio: l'antiparlamentarismo, l'antipartitismo, il principio del “capo” (il *Führerprinzip*), il militarismo e l'imperialismo. Tuttavia, come si dirà, siamo di fronte a diverse esperienze, in cui emergono concezioni diverse della rappresentanza e dello Stato e un modo diverso di intendere il rapporto tra lo Stato e il partito.

⁵⁷ M. Ganino, *Il Presidente dell'URSS*, Giappichelli, Torino, 1991, 13

⁵⁸ Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, op. cit., 376.

⁵⁹ A. Di Gregorio, op. cit., 1022.

⁶⁰ F. Neumann, *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano, 1977 (ed. originale, New York, 1942); E. Nolte, *I tre volti del fascismo*, Milano, 1966 (ed. originale: München, 1963); S. G. Payne, *Fascism: Comparison and Definition*, University of Wisconsin Press, Madison, 1980.

In Italia, prima delle “leggi fascistissime” del 24 dicembre 1925 e del 31 gennaio 1926, la prevalente dottrina giuridica di tradizione liberale riteneva che la crisi del sistema parlamentare si fosse aggravata dopo l’introduzione del sistema proporzionale con la legge elettorale del 15 agosto 1919. Non a caso, si pensava di introdurre, accanto alla rappresentanza politica, la rappresentanza degli interessi, per trarne alcuni vantaggi diretti e indiretti in grado di superare le maggiori criticità del sistema parlamentare. Tra questi vantaggi il più importante era quello di correggere, come sosteneva Romano, i «numerosi inconvenienti a tutti noti, che derivano dal sistema elettorale a suffragio universale e sulla base dei partiti»⁶¹. Del resto, ancor prima delle riforme del 1925-1926, che segnavano anche sotto l’aspetto formale il superamento del governo parlamentare⁶², la legge 18 novembre 1923, n. 2444, nota come Legge Acerbo (dal nome del deputato Giacomo Acerbo che ne redasse il testo), voluta dai fascisti con l’appoggio della vecchia classe dirigente liberale aveva smantellato il sistema proporzionale. La legge Acerbo prevedeva uno sproporzionato premio di maggioranza che riservava alla lista che avesse conseguito il maggior numero di voti i due terzi dei seggi della Camera elettiva e prevedeva la ripartizione proporzionale dei seggi residui tra le liste minoritarie. Questo fu il primo passo verso il superamento del pluralismo partitico, che ebbe luogo con la legge di pubblica sicurezza (legge 26 novembre 1925 e t.u. 6 novembre 1926). Tale legge sancì lo scioglimento di tutti i partiti ad eccezione di quello fascista, accelerando la trasformazione dello Stato in senso autoritario.

Per una più approfondita comprensione di questa accelerazione, è molto importante considerare non soltanto i rapporti tra gli organi costituzionali in relazione alla dinamica della forma di governo e al formale superamento del governo parlamentare, ma anche la dimensione locale e provinciale e, in particolare, le relazioni tra partito e Stato nella periferia, che sono state di fondamentale importanza per stabilizzare e consolidare il rapporto tra le élite locali e il regime fascista⁶³.

Basti pensare al ruolo del prefetto in Italia e, come si dirà in seguito, del *governador civil* in Spagna.

Nei primi anni di affermazione del regime fascista appariva non scontata nelle province la supremazia del prefetto sul segretario federale del PNF. I prefetti

⁶¹ S. Romano, *Relazione della Commissione dei XV sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo*, in *Relazione e proposte per lo studio delle riforme costituzionali*, pubblicate nel 1925 e ripubblicate a cura dell’Istituto nazionale fascista di cultura, Firenze, 1932, 204.

⁶² Si metteva fine al rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo, caratterizzante la forma di governo parlamentare, sostituendolo con il principio della responsabilità individuale del Capo del Governo nei confronti del Re per l’indirizzo generale politico seguito.

⁶³ M. Palla, *Lo Stato-Partito*, in ID (a cura di), *Lo Stato fascista*, Nuova Italia, Milano, 2001, pp. 44-59; E. Gentile, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani fra le due guerre*, le Monnier, Firenze, 2000, 511.

svolgevano la funzione di istituzionalizzare e via via di consolidare la dittatura, operando con una certa prudenza e discrezione. I segretari locali del partito, invece, sostenuti dalle milizie intervenivano in modo violento, utilizzando la coercizione e il terrore per affermare la superiorità del partito nella vita locale. Tuttavia, sia i prefetti che i segretari federali collaborarono per eliminare l'opposizione alla dittatura fascista, allontanando gli avversari dell'amministrazione locale. Per la vittoria nelle elezioni generali del 1924 entrambi furono molto importanti, contribuendo fortemente al consolidamento del fascismo nella periferia.

Per garantire il "patto" tra fascismo ed élite tradizionali, lo stesso Mussolini optò per affermare il primato del prefetto sul partito. Ciò fu formalizzato dalla legge del 3 aprile del 1926 sulla estensione delle attribuzioni dei prefetti e dalla circolare del 5 gennaio del 1927, in cui il prefetto venne definito come la più alta autorità dello Stato nella provincia e come rappresentante diretto del potere esecutivo centrale e del regime. In questo modo, come sottolineato da autorevoli studiosi⁶⁴, si sancì formalmente la subordinazione del segretario federale al prefetto che non fu mai codificata negli statuti del P.N.F. Tale subordinazione del partito allo Stato, attraverso la *fascistizzazione del prefetto*, non portò, però, alla "liquidazione politica" del P.N.F., che alimentava e attuava un'azione antistatalista di "sovversione" contro le istituzioni del vecchio Stato liberale, al fine di portare a compimento la completa fascistizzazione dello Stato. L'incorporazione autoritaria del PNF non doveva, dunque, comportare la sua liquidazione, al fine di aumentarne l'influenza come elemento strumentale di trasformazione delle istituzioni statali in senso totalitario, specialmente dopo il 1937⁶⁵.

A differenza di quanto sarebbe avvenuto successivamente nell'ordinamento tedesco⁶⁶, con la costituzionalizzazione del Gran Consiglio prevalse la concezione dello Stato-partito⁶⁷ a tendenza corporativa. Si rigettava il doppio Stato nazionalsocialista e si pensava al Partito Nazionale Fascista (P.N.F.) e alle Corporazioni come strumenti attivi di connessione organica tra Stato e società. Da tale connessione scaturiva la centralità di due principali temi: la crisi della rappresentanza politica nel passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse e il

⁶⁴ A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, (prima edizione 1965), 1995, 163; R. De Felice, *Mussolini il fascista. II. L'organizzazione dello Stato fascista, 1925-1929*, Einaudi, Torino, (prima edizione 1968), 1995, 304.

⁶⁵ E. Gentile, *Fascismo e antifascismo, op. cit.*, 219; ID., *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Carocci, Roma 2001, 173 e ss.

⁶⁶ In cui prevalse il Partito-Stato. Si veda: E. Fraenkel, *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, New York, Oxford U.P., 1941.

⁶⁷ E. Gentile, *La natura e storia del partito nazionale fascista nelle interpretazioni dei contemporanei e degli storici*, in *Storia contemporanea*, 1985, n. 3, 296; M. Palla, *Lo Stato-partito*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. Palla, Firenze, La Nuova Italia, 2001; M. Gregorio, *L'Italia del fascismo 1922-1943*, in *Storia dei partiti italiani dal 1848 ad oggi*, a cura di P. Pombeni, Il Mulino, Bologna, 2016, 106 e ss.

ruolo del partito nel dibattito degli anni Venti e Trenta, che pone l'accento sulla necessità di spostare il focus della riflessione giuridica dalla teoria dello Stato alla teoria della costituzione.

La legge elettorale del 17 maggio 1928 interveniva sia sulla rappresentanza che sul ruolo del partito, introducendo un sistema di tipo plebiscitario, nell'ambito del quale al Gran Consiglio del Fascismo era attribuita la funzione di formare una lista di quattrocento candidati designati da sottoporre all'approvazione del Corpo elettorale. Gli elettori potevano pronunciarsi, con un sì o un no, soltanto su quest'unica lista. Questa legge elettorale, inoltre, non si limitava a consolidare il regime autoritario, ma introduceva nuovi elementi per la trasformazione graduale della forma di Stato in senso corporativo.

In Gran Consiglio doveva infatti selezionare i candidati dopo aver valutato le proposte delle confederazioni nazionali dei sindacati e degli enti morali legalmente riconosciuti, nonché delle associazioni, esistenti anche solo di fatto, a rilevanza nazionale e con scopi di cultura, educazione, assistenza, propaganda. La scelta finale spettava comunque al Gran Consiglio, il quale ebbe un formale riconoscimento costituzionale, pochi mesi dopo l'approvazione della nuova legge elettorale e poco prima della consultazione elettorale del 24 marzo 1929, dall'esito plebiscitario scontato.

Il Gran Consiglio del Fascismo si trasformava con la legge del 9 dicembre 1928 n. 2693 da organo di partito a organo dello Stato. La suddetta legge sul riconoscimento costituzionale del Gran Consiglio del Fascismo introduceva anche precisi limiti al potere regio di nomina del Capo del Governo. Ormai la Corona non poteva prescindere dalla posizione del P.N.F. nell'organizzazione costituzionale e, per tale ragione, occorreva che essa chiamasse al governo il Capo del partito unico. Ovviamente l'ordinamento fascista non riesce a cancellare le istituzioni del passato, sovrapponendosi all'ordinamento mononarchico-statutario. Ciò risultava in qualche misura confermato dalla legge 14 dicembre 1929 n. 2099, che perfezionava quella precedente del 9 dicembre 1928, in quanto riaffermava la prevalenza dello Stato sul partito. Essa infatti disponeva che fosse il Re, con un suo decreto ad approvare lo Statuto del P.N.F., e che fosse il Re a nominare con un suo decreto il segretario del P.N.F., su proposta del Capo del Governo, il quale, a sua volta, era nominato e revocato sempre dal Re. Inoltre, la legge restringeva drasticamente il numero dei suoi componenti, prevedendo anche l'esclusione dei segretari del P.N.F. e dei membri del direttorio nazionale dello stesso⁶⁸.

⁶⁸ Successivamente con il decreto legge 11 gennaio 1937, n. 4, si attribuivano al Segretario del P.N.F. titolo e funzioni di ministro e con il regio decreto 28 aprile 1938, n.513, si approvava lo Statuto del partito e la sua personalità giuridica.

Del resto, in considerazione delle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, la funzione di governo e il coordinamento dei poteri pubblici si erano ormai spostate dal Capo dello Stato al Capo del Governo, affermandosi così un “regime del Capo del Governo”⁶⁹ senza però cancellare le istituzioni monarchiche⁷⁰, perché il fascismo non si affermò attraverso una rivoluzione costituzionale. Nel corso della sua evoluzione, tuttavia, lo Stato italiano tenderà a trasformarsi via via in senso totalitario, similmente a quanto era già avvenuto in Germania. Infatti, dal 1938 si registrò, come vedremo, un salto di qualità verso uno Stato totalitario.

Le leggi che confermano la trasformazione totalitaria dello Stato italiano sono quelle che prevedono: *a)* il “primo maresciallo dell’Impero”; *b)* l’antisemitismo; *c)* l’istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni.

La legge 2 aprile 1938-XVI, n. 240, sul “maresciallo dell’Impero” aveva attribuito contemporaneamente al Re Vittorio Emanuele III ed al Capo del Governo, Benito Mussolini, il titolo di “Primo maresciallo dell’Impero”. Prima della promulgazione di questa legge ci fu un fortissimo scontro istituzionale tra il Re e Mussolini⁷¹, in quanto la legge, nonostante il parere favorevole del Consiglio di Stato⁷², derogava alla disposizione statutaria secondo cui il Re è il Capo Supremo dell’Esercito. La legge approvata certamente comportava una diminuzione delle prerogative regie in ordine alle questioni militari e comunque rafforzava, sia pure in maniera subdola, una “diarchia” con il duce, già in atto anche in materia militare. Non vi è dubbio che pure l’*iter* velocissimo e irregolare della legge, avallato dal Consiglio di Stato, confermava che questa legge, dopo quella sul Gran Consiglio, costituiva un’altra chiara violazione dello Statuto del regno e un altro decisivo passo verso la trasformazione totalitaria dello Stato.

L’approvazione per acclamazione della suddetta legge, sia alla Camera dei deputati che al Senato, imprimeva un’ulteriore accelerazione alla fascistizzazione dello Stato. Non a caso, pochi mesi dopo, vi fu anche la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni, istituita con legge 19 gennaio 1939, n. 129, i cui membri non erano eletti, ma ne facevano parte di diritto in quanto

⁶⁹ C. Mortati, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico*, Roma, 1931, 67.

⁷⁰ D. Donati, *Il Governo del re nella classificazione delle forme di governo*, in *Rivista di diritto pubblico*, XVI [1933], 10, pp. 514-529; ID., *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Archivio di diritto pubblico*, II [1937]. Secondo l’a. il fascismo aveva realizzato un governo monarchico presidenziale, una specie di governo presidenziale che non aveva mutato né la posizione della Corona né quella dei Ministri in ordine al potere esecutivo. A suo parere il Re rimaneva titolare formalmente del potere esecutivo, non partecipando neppure indirettamente all’esercizio del potere stesso, ma esercitandolo a mezzo dei Ministri. Anche Santi Romano nella nuova edizione del suo *Corso di diritto costituzionale*, apparsa nel 1940, registra con molto ritardo i cambiamenti nella forma di governo, accogliendo la definizione di «regime del Capo del Governo» formulata da altri autori già nei primi anni Trenta (Panunzio, Mortati, De Francesco).

⁷¹ R. De Felice, *Mussolini il duce*, vol. II, *Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Einaudi, Torino, 1996, 23 ss.

⁷² http://www.lexitalia.it/vari1/cds_1938-04-02.htm

appartenenti a determinati organi: il Gran Consiglio del fascismo; il Consiglio Nazionale del Partito Nazionale Fascista; il Consiglio nazionale delle Corporazioni.

Questa rappresentanza senza elezioni, in un regime a partito unico, doveva avere anche un fondamento teorico che ne giustificasse la piena realizzazione, ma senza mettere in discussione la prevalenza dello Stato, rappresentante la nazione-popolo, sul partito.

A differenza del regime nazista, in cui l'unità politica dello Stato veniva realizzata dal «Movimento», e cioè dal Partito, in Italia tale unità dipendeva dallo Stato con l'ausilio del Partito. Il PNF «riconosce e sostiene la sovranità dello Stato ed è lo Stato che disciplina tutte le forze della Nazione»⁷³.

Nel regime nazista la politicizzazione dello Stato, intesa come risposta alla crisi della sovranità dello Stato⁷⁴, intendeva affermare il primato della decisione politica sull'elemento normativo dello Stato, l'identificazione tra il *Führer* e il suo popolo, il «Movimento» strumento del Capo, l'assoluta autonomia del 'politico', per l'appunto, attraverso il «mito» della decisione. Il Partito Nazionalsocialista Tedesco dei Lavoratori (N.S.D.A.P) intendeva impersonare «l'idea tedesca dello Stato» in quanto esso stesso «legato indissolubilmente allo Stato». Il partito era definito «una corporazione di diritto pubblico»⁷⁵. Al fine di garantire la più stretta collaborazione tra gli organi del Partito e delle SA (*Sturmabteilung*) e le pubbliche autorità, il sostituto del Führer ed il capo dello stato maggiore delle SA venivano «eletti membri del governo del Reich»⁷⁶. Ricordiamo che prima della *Legge sulla sicurezza dell'unità del Partito e dello Stato* del 1° dicembre 1933 fu approvata il 24 marzo 1933 la *Legge per la rimozione della crisi del popolo e dello Stato*. Si trattava, com'è noto, della legge sui pieni poteri, in base alla quale le leggi del *Reich* potevano esser decise, oltre che secondo il procedimento previsto dalla Costituzione, anche dal Governo del *Reich*. Si affermava che i diritti del Presidente del *Reich* rimanevano inviolati, ma gli articoli 67-77 della Costituzione sulla convalida e l'annullamento delle leggi non trovavano applicazione per le leggi decise dal governo del *Reich*. Questa legge fu confermata alle scadenze del 1937, 1941 e 1943, ma ancor prima della sua prima conferma, ormai l'ordinamento costituzionale weimariano era stato ulteriormente scardinato con la *Legge contro la ricostituzione dei partiti* del 14 luglio 1933 e, subito dopo la consultazione popolare e le elezioni per il Parlamento del 12 novembre

⁷³ V. Zangara, *Il nuovo partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Zanchelli, Bologna, 1938, 37.

⁷⁴ Schmitt vede proprio nella spoliticizzazione dello Stato la causa principale della crisi della sovranità statale e dell'unità politica della nazione. Si veda: K. Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna, 1972, 167-183.

⁷⁵ Legge sulla sicurezza dell'unità del Partito e dello Stato del 1° dicembre 1933. Le citazioni sono tratte dalla documentazione presente nel libro di W. Hofer, *Il Nazionalismo. Documenti 1933-1945*, Feltrinelli, Milano, 1964, 52-53 (ed. originale: Frankfurt am Main, 1957).

⁷⁶ Legge sulla sicurezza dell'unità del Partito e dello Stato del 1° dicembre 1933.

1933, con la *Legge sul riordino della struttura del Reich* del 30 gennaio 1934, che smantellava l'assetto federale. Infatti, venivano aboliti gli organi rappresentativi popolari del *Länder*, demandati al *Reich* i diritti di autonomia dei *Länder* e i governi di questi ultimi venivano sottoposti al governo del *Reich*. Infine, il 1° agosto 1934 il governo del Reich decideva e promulgava la *Legge sull'autorità suprema dello Stato nel Reich tedesco*, che entrava in vigore e diveniva operante il 2 agosto, cioè dal momento della scomparsa del Presidente del *Reich* von Hindenburg. Con questa decisione la carica di Presidente del *Reich* veniva associata a quella di Cancelliere del *Reich* e di conseguenza le prerogative proprie del Presidente del *Reich* venivano «assunte dal *Führer* e Cancelliere del *Reich* Adolf Hitler», il quale avrebbe nominato «il suo sostituto»⁷⁷.

Nonostante la differenza dei rapporti tra Stato e partito in Italia e in Germania, come nel regime nazista anche nel regime fascista venne presa un'altra decisione in senso marcatamente totalitario: il 5 settembre 1938 fu approvato il primo provvedimento a contenuto antisemita (il Regio Decreto legge 1340), che ordinava l'esclusione degli alunni e insegnanti “di razza ebraica”. Secondo l'art. 6 si intendeva di razza ebraica «colui che è nato da genitori entrambi di razza ebraica, anche se egli professi religione diversa da quella ebraica»⁷⁸. Occorre ricordare che prima delle leggi razziali e della scelta della alleanza con la Germania, una istituzionalizzazione del razzismo era avvenuta con il colonialismo italiano negli anni Venti e Trenta attraverso una legislazione discriminatoria nei confronti degli “indigeni”. In brevissimo tempo, quasi parallelamente, si verificò quel processo che portò dal razzismo contro i “sudditi” di colore al razzismo contro gli ebrei⁷⁹.

Le leggi razziali e antisemite furono abrogate solo dopo l'annuncio dell'armistizio tra l'Italia e gli Alleati, l'8 settembre del 1943⁸⁰.

In ultima analisi, anche le vicende legate alla fine del regime fascista confermano il carattere prevalentemente partitico-dittatoriale dell'ordinamento fascista, che però negli ultimi anni della sua esistenza stava evolvendo in senso decisamente totalitario, cercando di cancellare progressivamente tutte le istituzioni del passato.

⁷⁷ *Legge sull'autorità suprema dello Stato nel Reich tedesco* del 1° agosto 1934. Citazioni tratte dal volume di E. Collotti, *Nazismo e società tedesca (1933-1945)*, Torino, Loescher, 1982, 84.

⁷⁸ Inoltre, si veda, in particolare, il Regio Decreto-legge 17 novembre 1938, n. 1728 (Provvedimenti per la difesa della razza italiana), definito come la “magna charta” dell'antiebraismo giuridico fascista (R. De Felice, *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo*, IV ed. riveduta ed ampliata, Torino, 1988, 344; S. Gentile, *La legalità del male. L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Giappichelli, Torino, 146, e da ultimo, U. G. Zingales, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014) con il quale sono stati immessi in un testo normativo i principi affermati nella Dichiarazione sulla razza del Gran Consiglio del Fascismo del 6-7 ottobre 1938.

⁷⁹ L. Casali, *Partito, società e stato nei documenti del fascismo, del nazionalsocialismo e del franchismo*, Clueb, Bologna, 1995, 33.

⁸⁰ Il primo provvedimento venne adottato dal governo Badoglio il 20 gennaio del 1944 e si intitolava: “Disposizioni per la reintegrazione nei diritti civili e politici dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati di razza ebraica o considerati di razza ebraica”.

6. (Segue). La Falange e il franchismo

Il regime franchista, che si affermò nel 1939 dopo la lunga guerra civile combattuta tra il mese di luglio del 1936 e l'aprile del 1939, fu una dittatura militare connotata dal potere personale del *Caudillo* Francisco Franco, il quale vinse contro la Repubblica grazie all'aiuto determinante tedesco e, soprattutto, italiano. Ciò spinse verso l'imitazione del modello fascista e totalitario⁸¹. Fu stabilito per legge il saluto romano chiamato "Saluto nazionale". Durante e subito dopo la guerra civile il livello di repressione messo in atto fu estremamente più violento e più sanguinoso di quanto non accadesse in Italia e in Germania, almeno fino allo scoppio della seconda guerra mondiale⁸².

Tuttavia, a differenza del regime fascista e nazista, il franchismo nella sua evoluzione, soprattutto a partire dal 1945⁸³, non ebbe i connotati del totalitarismo⁸⁴, né una legislazione antisemita, nonostante i comportamenti ambigui del generalissimo e cattolicissimo Franco. Nel settembre del 1945 vennero abrogati «per il bene della Nazione» i decreti che avevano istituito e regolamentato il "Saluto nazionale", in quanto le circostanze della guerra avevano fatto sì che a questo saluto fossero ormai «attribuiti un carattere ed un valore completamente diversi» rispetto al suo significato originario: «segno di amicizia e di cordialità» che sorse «in opposizione al pugno chiuso, simbolo di odio e di violenza, alzato dai comunisti»⁸⁵. Mantenendosi formalmente fuori dalle ostilità, ma parteggiando esplicitamente per le Potenze dell'Asse (Roma-Berlino), il franchismo fu più longevo dei regimi fascista e nazista. I tre pilastri che ne determinarono una così lunga esistenza furono l'Esercito, la Chiesa e la Falange.

La Falange fu un movimento politico di ispirazione fascista⁸⁶, che rifiutava il sistema capitalistico, da un lato, e ripudiava il marxismo, dall'altro. Il suo modello statale era «nazionalsindacalista»⁸⁷, cioè intendeva organizzare la società spagnola «in

⁸¹ G. Di Febo-S.Juliá, *Il franchismo*, Carocci, Roma, 2003, 7; E. D'Auria – J. Casassas (coord), *El Estado moderno en Italia y España*, Universitat de Barcelona Barcelona, 1993.

⁸² L. Casali, *op. cit.*, 50 ss.

⁸³ E. Díaz, *Pensamiento español en la era de Franco (1939-1975)*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 1992, 42.

⁸⁴ Si vedano i contributi apparsi nella *Revista de Estudios Políticos* nata nel gennaio 1941. A cominciare dal 1942 si registra un orientamento sempre di critica nei confronti della democrazia liberale, ma anche una presa di distanza – prima meno frequente – della accettazione incondizionata delle concezioni statali del totalitarismo (E. Díaz, *op. cit.*, 29)

⁸⁵ Citazioni tratte dai documenti raccolti nel volume di L. Casali, *op. cit.*, 323 ss.

⁸⁶ Originariamente *Falange de las juntas de ofensiva nacional sindicalista*, questo movimento fu fondato nel 1933 a Madrid da J.A. Primo de Rivera, figlio del dittatore che aveva governato la Spagna dal 1923 al 1930.

⁸⁷ Si vedano i 27 principi della Falange. Le citazione sono tratta dall'ampia documentazione presente nel libro a cura di L. Casali, *op. cit.*

maniera corporativa». Ma ancor prima di costruire questo modello, la Falange fu impegnata in prima linea «nell'assalto finale per la conquista del potere»⁸⁸, che richiedeva una unificazione delle diverse milizie falangiste in un unico partito: la *Falange española tradicionalista de las juntas de ofensiva nacional sindicalista* (Fet y de las Jons). Il Decreto di Unificazione del 17 aprile 1937 recepì quasi tutti i principi della Falange del novembre 1934⁸⁹. In questi principi si affermava la volontà di «respingere ogni cospirazione contro l'unità», prendendo di mira la Costituzione repubblicana che, seconda la Falange, incitava alla disgregazione. Attenta all'«unità del destino dello Spagna» e ferma nella «volontà di Impero», la Falange e i suoi principi ribadivano la centralità delle forze armate, facendo sì «che un sentimento militare della vita informi di sé tutta la vita spagnola». Per tale ragione si sarebbe dovuto realizzare uno Stato inteso come «uno strumento totalitario al servizio dell'integrità della patria». In questo «nuovo ordine», secondo i principi della Falange, si sarebbero dovuti abolire «in maniera implacabile il sistema dei partiti politici, con tutto il seguito che ne deriva: suffragio inorganico, rappresentatività attraverso gruppi in lotta fra loro e Parlamento del tipo che conosciamo».

La Falange voleva, dunque, «un nuovo ordine» e l'emanazione del suddetto decreto ne segnò l'inizio: si sopprimevano tutti i partiti politici esistenti e si stabiliva anche l'unificazione delle diverse milizie falangiste nel partito unico, nonché il passaggio di questa nuova formazione sotto il comando supremo del Caudillo. La formalizzazione del partito unico fu quindi il primo atto di nascita del nuovo ordinamento per trasformare il colpo di stato militare in «costruzione politica», a cui contribuì in modo determinante Ramón Serrano Súñer⁹⁰, cognato di Francisco Franco. Il decreto di unificazione confermava il ruolo essenziale svolto in questa fase dalla Falange, in quanto partito politico creato dal potere militare usato nell'organizzazione politica del territorio sottratto al Governo repubblicano. Per questa ragione, la Falange avrebbe avuto un ruolo importante nella fase costitutiva del «Nuovo Stato», dal 1937 al 1945, cioè sino alla fine della seconda guerra mondiale⁹¹. Essa, tuttavia, «non riuscirà a imporre la sua egemonia nel rapporto tra lo Stato e la società»⁹². Gli organi del partito, il Consiglio nazionale e la Giunta politica (o Segretariato), espleteranno una mera funzione di ratifica delle decisioni del Capo dello Stato. Mentre un forte potere decisionale spettava all'esercito

⁸⁸ Si veda il 27° e ultimo punto che verrà successivamente abolito.

⁸⁹ Ad eccezione dell'ultimo (il 27°).

⁹⁰ J. P. Fusi, *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Ediciones El País, Madrid, 1985, 57.

⁹¹ A. Solmi, *Lo Stato nuovo nella Spagna di Franco*, Istituto per gli studi di politica internazionale, Milano, 1940; S. G. Payne, *Falange: a history of Spanish fascism*, Stanford University Press Ed., Stanford, 1961; J. L. Jerez-Riesco, *La Falange partido fascista*, Bau, Barcellona, 1977; J. M. Thomas, *La Falange de Franco: fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)*, Plaza Janes, Barcellona, 2001.

⁹² G. Di Febo-S.Juliá, *op. cit.*, 11.

considerato guardiano e arbitro al tempo stesso delle scelte politiche e militari del regime. Tra il 1938 e il 1945 quasi la metà delle alte cariche del regime fu ricoperta da militari. Nelle province circa il 39% dei *gobernadores civiles*, l'equivalente dei prefetti in Italia, erano militari⁹³. La figura del *gobernador civil* dei primi anni della dittatura franchista fu l'istituzione più importante dell'amministrazione periferica dello Stato, sempre agli ordini dell'asfissiante centralismo che caratterizzò i rapporti tra regime e entità locali. Il ferreo controllo sociale veniva assicurato anche dal *jefe* del partito in ogni provincia, l'equivalente del segretario federale del P.N.F. in Italia, scelto dal *caudillo*, in base a quanto previsto negli statuti della *Fet y de las Jons*. Come in Italia, nelle province i *jefes provinciales* dovevano riconoscere come unica e vera autorità provinciale i *gobernadores civil*: il partito dunque restava chiaramente subordinato allo Stato⁹⁴, soprattutto quando fu accolta la proposta della Falange di unificare le due figure. La Falange pensava che grazie a questa unificazione avrebbe ottenuto il controllo del potere effettivo nelle province. Ma nella realtà avvenne l'esatto contrario. L'unione delle due cariche, che non avvenne per legge ma si affermò nella prassi, avrebbe portato al definitivo assorbimento del partito da parte dello Stato, confermando la *domesticación* del falangismo da parte di Franco e dei militari⁹⁵.

Se dunque fu decisivo il ruolo dei militari, di fondamentale importanza fu anche l'adesione della gerarchia ecclesiastica al colpo di Stato militare e, successivamente, l'appoggio cattolico a Franco nel 1945 dopo Yalta. Il 17 luglio del 1945, i capi degli stati alleati a Potsdam condannarono esplicitamente il regime di Franco. Questi, il giorno dopo, forma un nuovo governo post-Asse, allontanando i ministri più falangisti amici della Germania e nominando agli Affari Esteri Martín Artajo⁹⁶, presidente dell'Azione cattolica e membro illustre dell'influente Associazione Cattolica Nazionale dei Propagandisti, e alle *Obras Públicas* un altro cattolico, Fernández Ladreda, già membro della Ceda (un moderato partito cattolico di destra, prima della guerra di Spagna). Con l'appoggio del Vaticano, il nuovo governo e, più in generale, l'operazione di *maquillage* del regime franchista servirono a dargli una parvenza di regime monarchico e democristiano, o perlomeno cristiano.

⁹³ J. Clara, *Militarismo político y gobiernos civiles durante el franquismo*, in *Anales de Historia Contemporánea*, n. 18, 2002, 451-468; A. Cazorla, *Las políticas de la victoria. La consolidación del Nuevo Estado franquista, 1938-1953*, Marcial Pons, Madrid, 2000, 2.

⁹⁴ D. A. González Madrid, *Le relazioni tra il partito e lo stato: il prefetto e il gobernador civil (1922-1945)*, in G. Di Febo - R. Moro, *Fascismo e franchismo. Relazioni, immagini, rappresentazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, 469-481

⁹⁵ La *domesticación* del falangismo iniziò nel 1937 con la prima unificazione con il tradizionalismo carlista. Si veda D. A. González Madrid, *op. cit.*, 478.

⁹⁶ Furono proprio Martín Artajo e il cardinale Pla y Deniel a «far pressione su Franco su due fronti: restaurazione della monarchia e annullamento dell'influenza falangista filonazista» (H. Rager, *Spagna franchista e Vaticano (1939-1945)*, in G. Di Febo - R. Moro, *Fascismo e franchismo. Relazioni, immagini, rappresentazioni*, cit., 171.

Anche se a salvare il *caudillo* fu non tanto il ritocco cattolico del 1945 ma la Guerra Fredda che lo trasformò in portabandiera dell'anticomunismo e sentinella dell'occidente, non vi è dubbio che con l'ingresso dell'Azione cattolica nel governo sarebbe iniziato un periodo di egemonia cattolica, dal 1945 al 1958. In questa fase, segnata anche dal Concordato con la Santa Sede del 27 agosto 1953, la propaganda della «defascistizzazione» e della «democrazia organica» intendeva far prevalere un'ideologia nazional-cattolica per rimodellare la società in funzione antimodernizzatrice. La legge costitutiva delle Cortes⁹⁷, la legge regolatrice dei diritti e dei doveri, il *Fuero degli spagnoli*, il *Fuero del lavoro*, la legge sul Referendum nazionale, la legge di Successione alla guida dello Stato vengono da quest'ultima elevate a Leggi fondamentali della Nazione.

L'egemonia cattolica veniva confermata anche nella legge sui Principi del Movimento Nazionale del 17 maggio 1958, in cui si stabiliva che la forma politica dello Stato è «la Monarchia tradizionale cattolica, sociale e rappresentativa». Il carattere rappresentativo delle istituzioni politiche si sarebbe dovuto affermare attraverso la partecipazione del popolo ai compiti legislativi ed alle altre funzioni di interesse generale. Tale partecipazione, secondo i Principi del Movimento, «si baserà sulla famiglia, il municipio, il sindacato e altre organizzazioni con rappresentanza organica, riconosciuta a tal fine dalle leggi. Ogni organizzazione politica, di qualsiasi specie, che sia al di fuori di questo sistema rappresentativo, sarà considerata illegale».

L'egemonia cattolica favorì il consolidamento del regime franchista, ma già nel 1969 si verificarono alcuni fatti di fondamentale importanza politico-istituzionale che segnarono l'inizio della crisi del regime e, al tempo stesso, di una lunga fase di preparazione alla transizione istituzionale, i cui presupposti giuridici erano già stati fissati dalla legge di successione alla guida dello Stato del 31 marzo 1947⁹⁸.

Dopo che l'8 marzo del 1969 venne decretata l'amnistia dal governo per i delitti anteriori al 1° aprile 1930, il 28 luglio dello stesso anno, vi fu la designazione da parte delle Cortes, su proposta di Franco, di Don Juan Carlos successore del Caudillo con il titolo di re. Tale scelta accentuò la tendenza che si era già manifesta dopo il 1945: il ruolo ormai secondario del partito unico.

⁹⁷ Molto significativo è il discorso di apertura della Prima legislatura del suo Presidente, Esteban Bilbao, di decisa condanna dei regimi liberali, dei «estúpidos parlamentos» e dei «farisaicos demócratas» (cit. tratte dal libro di E. Díaz, *Pensamiento español en la era de Franco (1939-1975)*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 1992, a pagina 29 nota 24.

⁹⁸ Pubblicata il 31 marzo, approvata dalle Cortes il 7 giugno, sottoposta a referendum popolare il 6 luglio ed entrata in vigore il 26 dello stesso mese. Successivamente modificata dalla *Legge organica dello Stato* del 10 gennaio 1967, che modifica anche la legge sulle Cortes del 17 luglio 1942. Nel 1967 venne aggiunto un lungo paragrafo per «estendere la rappresentatività e incrementare molto considerevolmente la quantità dei Procuratori eletti rispetto a quanti lo divengono in conseguenza dell'incarico ricoperto. Si colloca in questa stessa linea la elezione fatta dal plenum delle Cortes e per ciascuna legislatura dei due Vice Presidenti e dei quattro Segretari».

L'ultimo franchismo non è interessato al "problema" del partito, molto discusso in Italia in relazione alle prospettive istituzionali del regime fascista, ma continua a essere preoccupato fundamentalmente dagli aspetti economici e della diminuzione della disoccupazione. Da qui l'interesse del regime al negoziato per la firma dell'Accordo commerciale preferenziale tra la Spagna e la CEE che regolò i rapporti tra il paese iberico e la Comunità fino al 1986. Da allora il franchismo fu indotto a moderare la strategia repressiva⁹⁹. Del resto, nell'ottobre del 1969 la Commissione europea rilasciava una dichiarazione nella quale si sottolineava che i paesi dell'Europa meridionale non avrebbero potuto associarsi alla CEE fin quando quell'area fosse stata retta da regimi autoritari¹⁰⁰.

7. Considerazioni conclusive

La tardiva legalizzazione delle organizzazioni partitiche ha contribuito ad accentuare la crisi dello Stato monoclasse nel continente europeo, favorendo la genesi di grandi partiti politici organizzati fuori dalle istituzioni statali. Nonostante la perdurante ostilità nei loro confronti e della democrazia parlamentare¹⁰¹, l'allargamento del suffragio universale (maschile) e l'esperienza della prima guerra mondiale (1914-1918) cambiarono, comunque, lo scenario politico-istituzionale, trasformando il partito politico nel principale protagonista dei mutamenti costituzionali. Infatti, in conseguenza della mobilitazione di massa durante l'esperienza bellica si era affermata una nuova e più diffusa volontà di partecipazione¹⁰², che prendeva forma anche attraverso le grandi organizzazioni sindacali e partitiche (alcune favorevoli e altre contrarie alla guerra). I partiti politici di massa erano ormai diventati un importante elemento di unione tra lo Stato e la società in grado di attenuare quella separazione tra l'uno e l'altra, così come si era configurata nella esperienza ottocentesca dello Stato monoclasse.

Dopo la Grande guerra, in Germania, Finlandia, Austria, Estonia, Cecoslovacchia, Lettonia, i partiti politici erano dunque divenuti i principali artefici delle nuove costituzioni. Tuttavia, una parte rilevante della dottrina giuridica rimaneva ancora su posizioni apertamente ostili nei confronti dello Stato dei

⁹⁹ M. E. Cavallaro, *Europeismo e opposizione democratica dal tardo franchismo alla transizione*, in A. Botti-M. Guderzo (a cura di), *L'ultimo franchismo tra repressione e premesse della transizione (1968-1975)*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2009, 184.

¹⁰⁰ M. E. Cavallaro, *op. cit.*, 185.

¹⁰¹ Un caso emblematico, a questo proposito, è quello tedesco. Sul punto si veda: F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985; e, più di recente, A. Scalone, *Comunità, identità e omogeneità fra Schmitt, Heller e Kelsen*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2019.

¹⁰² F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali*, Paravia, Torino, 1920, 12.

partiti¹⁰³, incapace di mettere in discussione quei concetti che traevano più o meno tutti la loro origine dall'assolutizzazione dello Stato di diritto borghese-liberale. Eppure i grandi cambiamenti sociali e la nascita di altre forme storiche di Stato confermavano che la *razionalizzazione del potere* comportava la costituzionalizzazione dei partiti¹⁰⁴, data la loro rilevanza non soltanto nella vita parlamentare¹⁰⁵ e nei processi elettorali dei sistemi democratico-rappresentativi¹⁰⁶, ma anche per il loro ruolo centrale nei mutamenti costituzionali.

D'altra parte, anche l'accentuata conflittualità tra i partiti e al loro interno, la instabilità del Governo¹⁰⁷, nonché la scarsa democratizzazione dei corpi intermedi contribuirono a favorire l'avvento del fascismo in Italia e la fine dell'esperienza weimariana in Germania¹⁰⁸, preceduta non caso da una fase di crisi della dottrina dello Stato¹⁰⁹.

Al centro del dibattito politico e costituzionale del primo dopoguerra vennero posti i problemi della legittimità e della legittimazione, della ricerca di nuovi modelli di rappresentanza, anche in vista dell'edificazione di una costituzione economica attenta alla partecipazione dei cittadini-lavoratori.¹¹⁰ Le risposte a tali problemi non potevano, però, ignorare il ruolo dei partiti per il corretto funzionamento della democrazia politica. In un contesto di mortificazione del parlamento, che risultava molto subalterno all'esecutivo e alla burocrazia, proprio ai partiti spettava ormai il

¹⁰³ Ad esempio, in Germania Leibholz, allievo di Triepel e influenzato da Schmitt, fu durante gli anni Venti sostanzialmente contro lo Stato dei partiti nel *Das Wesen der Repräsentation*. Dopo l'esilio inglese Leibholz divenne, invece, il cultore del *Parteienstaat* e della stessa *wehrhafte Demokratie*. Si veda: G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista* (1928), Guida, Napoli 2007, 44-45 e dello stesso a., *La rappresentazione nella democrazia* (1929), a cura di S. Forti e con l'introduzione di P. Rescigno, Milano 1989, nonché *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria* (1933), Milano 1996, in cui per un inquadramento dell'opera di Leibholz si veda la *Presentazione* di F. Lanchester. Più di recente il saggio di D. Ragazzoni, *Gerhard Leibholz e i «mutamenti strutturali» della rappresentanza politica. Per una rilettura di «Der Gestaltwandel der modernen Demokratie»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2012, n. 1, 179 ss.

¹⁰⁴ B. Mirkine Guetézvitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931.

¹⁰⁵ J. L. Garcia Guerrero, *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 70, 1990, 143-183.

¹⁰⁶ M. Weber, *Parliament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, Duncker und Humblot, 1918; J. Bryce, *Modern Democracies*, New York, MacMillan, 1921, 111; G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, op.cit.

¹⁰⁷ In Germania tra 1918 e il 1929 si registrano diciassette governi. Si veda: O. Bühler, *Comentario sistemático de sus preceptos* [1922, 3ª ed., 1929], in C. Mortati, W. Jellinek, O. Bühler, a cura di, *La Constitución de Weimar*, Tecnos, Madrid, 2010, 348 ss.

¹⁰⁸ C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946; e, più di recente, C. Skach, *Political parties and Constitution*, in M. Rosenfeld - A. Sajó, *Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, 874-888.

¹⁰⁹ R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München Leipzig, 1928 (tr. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, 59).

¹¹⁰ Si veda, ad esempio, all'art. 165 della Costituzione di Weimar sui consigli pensato per integrare la democrazia politica con la *democrazia collettiva*, il cui sviluppo può contribuire, scrive Fraenkel, a superare la mortificazione del parlamento «se il popolo viene chiamato a contribuire alla formazione delle volontà dello stato non solo al momento delle elezioni, ma partecipando stabilmente con le sue organizzazioni al processo di integrazione reale» (E. Fraenkel, *Democrazia collettiva* (1929), in E. Fraenkel, O. Kahn-Freud, K. Korsch, F. Neumann, H. Sinzheimer, *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, a cura di G. Arrigo e G. Vardaro, Edizioni lavoro, Roma 1982, 99).

compito di operare una sintesi politica degli interessi sociali, mettendo il corpo elettorale nella condizione tale da poter determinare le finalità politiche dell'agire statale. Ruolo e funzioni costituzionali dei partiti politici dovevano essere compresi e regolati per il corretto funzionamento dei sistemi democratici e, in particolare, dei regimi parlamentari, valorizzando la dialettica fra partiti di governo e partiti di opposizione, dopo il venir meno del dualismo parlamento-governo.

Senza un certo grado di omogeneità sociale e senza una democratizzazione dei corpi intermedi, però, diventava impossibile una formazione democratica dell'unità. In una situazione di crisi della rappresentanza e della sovranità dello Stato prevalse l'idea che per ricostruire un principio di unità politica fosse necessario seguire un percorso discendente dall'alto verso il basso, dal capo verso il popolo, denigrando le istituzioni parlamentari¹¹¹ e il ruolo dei partiti. Eppure, senza la mediazione dei partiti era ed è, ancora oggi, impossibile pensare in termini democratici «l'unità nella molteplicità di opposizioni irriducibili»¹¹².

Non stupisce, dunque, che nel secolo scorso i dibattiti teorici e le sfide politiche negli anni Venti e, soprattutto, nel decennio successivo si giocassero sul terreno della nomina della rappresentanza democratica, della costituzione economica, del principio della separazione dei poteri, del pluralismo politico e del pluripartitismo che per le correnti illiberali e antidemocratiche costituivano una minaccia per il principio di unità del potere statale.

Anche la teoria del partito come *parte totale* cambiò di segno. Essa non era stata pensata per affermare un regime autoritario, ma per il superamento dello Stato monoclasse liberal-borghese. Si voleva fondare, attraverso il partito, un nuovo tipo di Stato. Il partito doveva essere inteso come moderno Principe e intellettuale collettivo¹¹³, in grado di dar vita ad un nuovo blocco sociale egemone, per l'affermazione di una nuova idea di statualità democratica, seguendo un percorso ascendente che riducesse la distanza tra governati e governanti attraverso la partecipazione dal basso. Viceversa, sarebbe prevalsa negli anni Trenta del Novecento una diversa concezione di partito: strumento di edificazione dello Stato autoritario e totalitario e di irreggimentazione delle masse, che «come masse non

¹¹¹ Schmitt considerava obsoleti i presupposti teorici che legittimavano il parlamentarismo. C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1926²), trad. it., Giappichelli, Torino, 2004.

¹¹² H. Heller, *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), in ID., *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti* (1928-1933), a cura di U. Pomarici, Editoriale Scientifica, Napoli, 1988, 17. Sull'opera di Hermann Heller si veda, più di recente, P. Ridola, *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2016, 66.

¹¹³ A. Gramsci, *Il partito politico* (Quaderno 13), in *Note sul Machiavelli*, Editori Riuniti, Roma, 1979, 24. Secondo M. Gregorio, Gramsci «approda ad un'idea di partito che possiamo senz'altro definire come *parte totale*» (M. Gregorio, *Parte totale*, cit., 213).

hanno altra funzione politica che quella di una fedeltà generica, di tipo militare, a un centro politico visibile o invisibile»¹¹⁴.

Nei diversi regimi autoritari, però, il rapporto tra partito e Stato si sarebbe configurato in modo diverso.

A differenza di quanto avvenne in Germania durante l'esperienza nazista, in Italia nel ventennio fascista vi fu il riconoscimento ufficiale della *Inkorporierung* del partito all'interno delle istituzioni¹¹⁵, ma non una totale identificazione tra Partito e Stato¹¹⁶. Del resto, anche dopo il consolidamento del regime e del potere personale di Mussolini, non vi fu la «liquidazione politica» del P.N.F, in quanto il completo riassorbimento del partito nello Stato non fu voluto, allo scopo di conservare fino all'ultimo lo strumento della «rivoluzione permanente», almeno fino alla totale fascistizzazione dello Stato. L'ordinamento fascista, infatti, non riuscì a cancellare i principi e le istituzioni del passato¹¹⁷, sovrapponendosi all'ordinamento monarchico-statutario¹¹⁸.

Pure se via via depotenziata nella sua «funzione di arbitro» e di «forza imparziale» e pur in presenza di un cambiamento della forma di Stato e di governo, la Corona sino alla svolta totalitaria del 1938 oppose alcuni limiti alla completa fascistizzazione dello Stato italiano, in cui l'unità politica dipendeva dallo Stato stesso con l'ausilio del Partito. Anche se alla fine degli anni Trenta la dottrina prevalente vedeva ormai nel P.N.F. un ente ausiliario dello Stato avente carattere costituzionale¹¹⁹, il 'problema del partito' emergeva come questione di fondamentale importanza¹²⁰ in quanto strettamente legato alla prospettiva del dopo-Mussolini. La legge sul Gran consiglio del fascismo sottoponeva al suo vaglio «tutte le questioni aventi carattere costituzionale» (art. 12) e, dunque, la stessa successione regia. Si trattava, però, di una funzione consultiva.

¹¹⁴ A. Gramsci, *op. cit.*, 26.

¹¹⁵ F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del fascismo e la Monarchia rappresentativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, 12.

¹¹⁶ Cfr. L. Di Nucci, *Lo Stato-partito del fascismo. Genesi, evoluzione e crisi 1919-1945*, il Mulino, Bologna, 2009. M. Tarchi, *Partito unico e dinamica autoritaria*, Akropolis, Napoli, 1981.

¹¹⁷ Non a caso venne utilizzata la nozione di «elasticità» nell'ambito del dibattito sulle forme di governo nel periodo statutario e, in particolare, sulle riforme incrementalmente del regime fascista da L. Rossi, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova, 1940, 30-31; C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940; S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, 41. Cfr. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Giuffrè, Milano, 2011, 5 ss.; M. Galizia (a cura di), *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, nella collana di Storia e di Teoria della Costituzione, Biblioteca, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 2013, 114.

¹¹⁸ M. Gauchet, *L'avènement de la démocratie, III : À l'épreuve des totalitarismes, 1914-1974*, Paris, Gallimard, 2007; F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, 4.

¹¹⁹ P. Biscaretti di Ruffia, *Il partito unico negli ordinamenti costituzionali della nuova Europa*, in *Jus*, 1942, 111.

¹²⁰ G. Volpe, *Storia del movimento fascista*, Istituto per gli studi di politica internazionale, Milano, 1939.

Viceversa, come si è detto, sia in Germania, con *Legge sull'autorità suprema dello Stato nel Reich tedesco*, sia in Spagna, con *La legge di Successione alla guida dello Stato*, si stabiliva che, Hitler e Franco, avrebbero nominato i loro successori.

Nonostante le profonde differenze sopra evidenziate, i regimi totalitari confermavano il prevalere del principio di identità sul principio di rappresentanza e la conseguente negazione del pluralismo politico e partitico. Ciò emerge anche dalla esperienza del regime sovietico, che negava la democrazia rappresentativa e il parlamentarismo. Con la dittatura di partito, la dittatura *del* proletariato si risolveva in dittatura *sul* proletariato¹²¹. Lo scioglimento dell'Assemblea costituente del novembre 1917 imposto dai bolscevichi¹²², che in quella stessa assemblea erano minoranza¹²³, e l'adozione della prima Costituzione del 1918 – approvata dopo le modifiche apportate al testo da parte di una speciale commissione del Comitato centrale del partito comunista bolscevico presieduta da Lenin – fecero svanire le idee dell'Ottobre e il mito dello Stato-Comune¹²⁴. Nel marzo del 1921, al X Congresso del partito bolscevico venne adottata la nota risoluzione «Sull'unità del partito» che vietava l'opposizione interna e il frazionismo. Il punto 7 della risoluzione, rimasto segreto fino al 1924, introduceva misure repressive contro il dissenso¹²⁵.

Anche se con alcuni connotati tra loro diversi, tutte le esperienze di incorporazione autoritaria del partito politico nei regimi dittatoriali evidenziavano come il fenomeno partitico non fosse un fenomeno accidentale.

Del resto, nella seconda metà degli anni Trenta, pure nei sistemi di governo rispettosi del principio democratico-maggioritario l'influenza del sistema dei partiti sull'attività di governo e sulle istituzioni rappresentative risultava determinante. In tal senso, occorre ricordare il *Ministers of the Crown Act* del 1937 nel Regno Unito

¹²¹ Cfr. K. Kautsky, *La dittatura del proletariato* (1918), Roma, Atlantica, 1944; R. Luxemburg, *La rivoluzione russa* (1918), Massari, Bolsena, 2004.

¹²² Si veda di K. Kautsky un altro libro del 1920: *Terrorism and communism. A contribution to the natural history of revolution*, translated by W. H. Kerridge, The National Labour Press LTD, London, 218-220, in: <https://archive.org/details/terrorismcommuni00kautuoft/page/n4>.

¹²³ Sino alla vittoria d'ottobre Lenin e compagni rivendicarono con veemenza la convocazione dell'Assemblea Costituente, ma poiché la sua elezione era avvenuta prima della rivoluzione di ottobre la composizione dell'Assemblea stessa non rifletteva il nuovo stato di cose. Anche la fondatrice del partito comunista tedesco, Rosa Luxemburg (in *La rivoluzione russa*) critica in generale la soppressione della democrazia e, in particolare, lo scioglimento della Assemblea costituente, nonché il diritto elettorale elaborato dal governo sovietico, che respinge il principio delle rappresentanze popolari uscite da elezioni generali per appoggiarsi solo ai soviet.

¹²⁴ A. Di Gregorio, *op. cit.*, 1006. Non venne meno, invece, il mito della rivoluzione d'Ottobre; un mito non soltanto per i socialisti di fede marxista, ma anche per la sinistra radicale americana e per alcuni socialisti inglesi come il romanziere H. G. Wells e il filosofo e matematico Bertrand Russell. Si veda: C. Mancina, *La rivoluzione russa dal mito alla realtà*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2017, 1031-1040.

¹²⁵ A. Di Gregorio, *op. cit.*, 1014. Qualche protesta contro la linea ufficiale si manifestò ancora in occasione del successivo XI Congresso (marzo-aprile 1922) mentre il XIII Congresso (maggio 1924), il primo senza Lenin, inaugurava definitivamente la nuova epoca, nonostante ci fossero ancora residui di opposizione interna (Trocki).

che segnò l'affermazione formale del Primo Ministro, leader del partito governativo e, altresì, la istituzionalizzazione della funzione del leader del partito d'opposizione.

Non a caso, agli occhi degli studiosi più attenti ai mutamenti costituzionali nella prospettiva storico-comparativa, il fenomeno partitico non risultò un fenomeno transitorio. Basti pensare al libro di Costantino Mortati, *La costituzione in senso materiale*, apparso nel 1940¹²⁶, in cui l'autore elaborò una dottrina costituzionalistica incentrata sul ruolo del partito nella società di massa. In quest'opera, infatti, Mortati, pur riallacciandosi al problema del rapporto fra partito e Stato nell'ordinamento fascista, riflette anche sulle dinamiche e le tendenze presenti in quel tempo anche in altri ordinamenti costituzionali¹²⁷. Per questa ragione, la sua teoria della costituzione in senso materiale non ha seguito la sorte del regime fascista; anzi, essa avrebbe esercitato nel secondo dopoguerra una grande influenza sulla dottrina costituzionalistica italiana, e non solo.

ABSTRACT

In this essay, the author examines the political party as an element of transformation of political representation and state institutions. After the suffrage enlargement and the overcoming of the monoclasse state, starting from the first post-war period, the political parties became the main architects of the new constitutions. On the other hand, the instability of the Government and, above all, the scarce democratization of the intermediate bodies contributed to favoring the formation of political regimes dominated by a single party.

In questo saggio, l'autore esamina il partito politico come elemento di trasformazione della rappresentanza politica e delle istituzioni statali. Dopo l'ampliamento del suffragio e il superamento dello stato monoclasse, a partire dal primo dopoguerra, i partiti politici divennero i principali artefici delle nuove

¹²⁶ Si veda anche la ristampa inalterata: Giuffrè, Milano, 1998.

¹²⁷ F. Lanchester, *Costantino Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, ESI, Napoli, 1989, 89; S. Bonfiglio, *Mortati ed il dibattito sul concetto di regime durante il ventennio fascista*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese, op.cit.*, 394-407; G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1998, XIII; M. Galizia, a cura di, *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007; P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17 - 18 ottobre 2008, Napoli, Jovene, Napoli, 2009, 7 ss.; e, più di recente, i contributi apparsi nel volume di F. Lanchester, a cura di, *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti. E ora?*, Cedam, Padova, 2019.

costituzioni. D'altro canto, l'instabilità del governo e, soprattutto, la scarsa democratizzazione degli corpi intermedi contribuirono a favorire la formazione di regimi politici dominati da un unico partito.

Key-words: political parties; political representation; anti-constitutional political parties; party-state; state-party